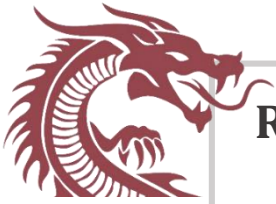


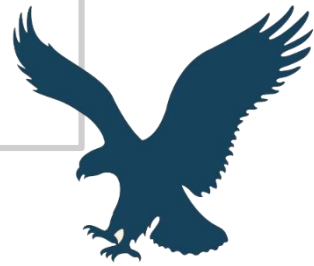


UNR Universidad
Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



**REPERCUSIONES DE LA GUERRA COMERCIAL
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA EN EL
SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO
(2017-2019)**



Licenciatura en Relaciones Internacionales

Rosario, OCTUBRE 2020

Autora: Camila B. Romero

romerobcamila@gmail.com

Legajo: R-1810/4

Directora: Dra. Julieta Zelicovich

RESUMEN

En un contexto de crisis de globalización, marcado entre otras cosas por la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y el desencadenamiento de la guerra comercial con China, en el presente trabajo se pretende analizar el impacto que ha tenido dicha escalada arancelaria en el funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio como pilar del sistema multilateral del comercio global. En efecto, puede visualizarse una transición de un sistema basado en reglas a un sistema basado en el poder, donde las potencias juegan un rol clave en el ordenamiento y la estabilidad del sistema comercial mundial, en un escenario de vacío de hegemonía. Se trata de un estudio de tipo descriptivo analítico, de base cualitativa, con énfasis en el análisis documental.

Palabras claves: crisis de globalización, guerra comercial, Estados Unidos, Trump, China, Organización Mundial de Comercio, sistema multilateral basado en reglas, hegemonía, poder.

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos	1
Glosario	2
Introducción	3
Antecedentes	17
Evolución del Sistema Multilateral de Comercio	17
El proceso de Adhesión de la República Popular China a la OMC y las reacciones de EEUU	21
Función Administrativa	29
Descripción de la Función	29
Crisis de la Función Administrativa	32
Vigilancia: Aumento de los Aranceles a las Importaciones	35
Notificaciones: Problemas de cumplimiento/transparencia	42
Situación actual de la Función: ¿Cómo se ve el Vacío de Hegemonía?	45
Función de Resolución de Controversias	47
Descripción de la Función	47
Evolución del Sistema de Solución de Controversias del GATT a la OMC	50
Crisis de la Función de Resolución de Controversias	52
El rol de EEUU en la Crisis de la Función de Resolución de Controversias	58
Bloqueo de EEUU al nombramiento de nuevos miembros en el Órgano de Apelación	59
Función de Negociación	63
Descripción de la Función	63
Evolución de la Función del GATT a la OMC	64
Crisis de la Función de Negociación	67
El rol de EEUU en las Negociaciones Comerciales Multilaterales	68
El rol de China en las Negociaciones Comerciales Multilaterales	71
Ministerial de Buenos Aires: un cambio en la función negociadora	73
Impacto de la Guerra Comercial en la Función de Negociación	75
Un balance: la Función Negociadora ante el Vacío de Hegemonía	75
Conclusiones	79
Referencias Bibliográficas	83

AGRADECIMIENTOS

La finalización de esta etapa amerita una serie de infinitos agradecimientos.

A mi *familia*, gracias a ellos logré llegar hasta acá. Quienes me acompañaron desde el primer momento y confiaron en mi elección y capacidad por seguir esta carrera que tanto me apasiona.

A mis *amigas de toda la vida*, por festejar cada meta lograda y ser el equilibrio justo en los momentos que más lo necesitaba; esa dosis de diversión y alegría que siempre me acompaña.

A las *amigas que me dejó la facultad*, quienes fueron un pilar fundamental en este trayecto. Con las que compartí tantos nervios y obstáculos pero también grandes logros y alegrías. Sin lugar a dudas, el apoyo moral máspreciado porque como siempre decimos, “no hay nadie que nos entienda mejor que otro internacionalista”.

A mi *directora de tesis*, a quien tengo plena admiración, por su dedicación y paciencia desde el momento cero; de la que aprendo todos los días. Ella, quien hizo posible el desarrollo de esta investigación con su dirección, conocimiento y colaboración. Gracias por introducirme al mundo de las negociaciones comerciales internacionales.

Y por último, pero no por ello menos importante, a la *Universidad Pública* que me brindó la oportunidad de acercarme a esta maravillosa carrera con un enfoque sumamente abarcativo, de formarme en esta renombrada casa de estudios en la que pude desarrollarme tanto académica como personalmente.

Hoy cierro esta etapa de mi vida para mirar hacia adelante, llevando conmigo los mejores recuerdos.

GLOSARIO

ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AFC	Acuerdo de Facilitación de Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AMIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
ENM	Economía No de Mercado
ESD	Entendimiento de Solución de Controversias
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
MC11	11va Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires
MEPC	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
NMF	Nación Más Favorecida
OA	Órgano de Apelación
OBOR	Iniciativa de la Franja y la Ruta de la seda
OEPC	Órgano de Examen de las Políticas Comerciales
OMC	Organización Mundial de Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PED	País en Desarrollo
PMA	País Menos Adelantado
RCEP	Acuerdo Regional de Asociación Económica Global
SGA	Acuerdo de Salvaguardias
USTR	Representante de Comercio de los Estados Unidos

INTRODUCCIÓN

La historia no es ajena a los rigores de las guerras comerciales. En la década de 1930, la escalada arancelaria fue uno de los factores que condujo a la Gran Depresión, que a su vez contribuyó al comienzo de la Segunda Guerra Mundial (Pallavi, 2018). Con el fin de la misma, las naciones del mundo bajo el liderazgo de Estados Unidos (EEUU en adelante) dejaron de lado el proteccionismo y buscaron reconstruir la economía mundial con el establecimiento del orden de Bretton Woods. Uno de los tres pilares de aquel orden – junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial – fue el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), vehículo que, a través de la reducción arancelaria, buscó lograr un comercio más libre entre las naciones. El pasaje del GATT al sistema de la Organización Mundial de Comercio (OMC en adelante), creada en 1995 en el marco de la Ronda Uruguay, trajo aparejada mayor representatividad, institucionalidad, previsibilidad, acceso a mercados, y un sistema de solución de controversias anclado en el derecho, pero también reglas más estrictas en relación a la utilización de los instrumentos de defensa y promoción comercial.

Durante más de dos décadas, el sistema multilateral de comercio encarnado en la OMC ha provisto un marco robusto ante severos *shocks*. En particular, el mundo no vio un resurgimiento importante del proteccionismo luego de la crisis financiera de 2008, pero esta valoración tuvo que ser revisada con la asunción de Donald Trump a la presidencia de EEUU y el cambio radical impuesto sobre la política comercial estadounidense (Ossa, 2019).

Históricamente, EEUU ha sido el principal promotor y beneficiario del liberalismo comercial (Allee, 2012), pero a partir de enero del año 2017, con la llegada de Trump a la Casa Blanca, se ha producido un quiebre en la historia de la política comercial externa de este país¹. Como señala Zelicovich (2019), tres pilares de dicha política que - con distintos matices - fueron sostenidos por las administraciones previas, tuvieron un cambio sustantivo. El apoyo al libre comercio como orientación en las relaciones comerciales externas, la elección de los canales multilaterales como modalidad principal, y el accionar vía reciprocidad difusa², fueron

¹ EEUU se ha vuelto sustancialmente más desigual con el pasaje de los años pero tras la experiencia de la crisis reciente (del 2008) se ha reforzado la diversidad socioeconómica, lo que se puede ver reflejado en los desacuerdo partidistas e ideológicos en torno al curso futuro de la política económica-comercial estadounidense (Friedden, Pettis, Rodrik y Zedillo, 2012), y la elección de Trump como Presidente. En un artículo publicado en *The Wall Street Journal*, Gerald F. Seib (2016) señala que el resultado de las elecciones se inclinó a favor del candidato republicano principalmente por la cuestión comercial. Su retórica en este aspecto logró adherentes incluso en los estados industrialistas demócratas.

² Conforme la define Keohane (1986) la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo.

reemplazados, respectivamente, por la adopción de ideas mercantilistas, el bilateralismo y la reciprocidad específica (Zelicovich, 2019, p. 16).

La reversión de su papel histórico, según lo expuesto por la administración Trump, encuentra su fundamento en una lógica argumental según la cual “el sistema multilateral de comercio e inversión que defendió por largas décadas actualmente esclaviza a la nación”. Esto supone un cambio rotundo en la conducta del país líder en el sistema multilateral de comercio, que genera efectos en la vigilancia y fortaleza del mismo. No sólo su constante crítica y pérdida de confianza están socavando los principios básicos del libre comercio plasmados en la OMC, sino que el desencadenamiento de la guerra comercial con China, entre otras acciones emprendidas, no dejan de debilitarlos³.

Durante la campaña presidencial de 2016, Trump alegó que uno de los principales problemas de la economía estadounidense eran los desequilibrios comerciales bilaterales; por lo tanto, al momento de asumir la presidencia, lo adoptó como una cuestión prioritaria. La lectura realizada por la administración con respecto a ello, se basa en vincular las ganancias del comercio con los desequilibrios comerciales bilaterales. En numerosas oportunidades, funcionarios de la administración han demostrado basar su análisis en la convicción de que el comercio es un juego de suma cero, donde el déficit comercial de EEUU significa una "pérdida de dinero" en favor de los países superavitarios (Wright, 2019). Precisamente así es como China se convirtió en el principal *target* de la política comercial norteamericana (Zelicovich, 2019).

El objetivo de la nueva administración frente al país asiático fue, a partir de entonces, lograr - a través de una política comercial coercitiva y el uso de instrumentos restrictivos al comercio - mejores condiciones para las empresas estadounidenses que operan en China, reducir el déficit comercial que caracteriza a EEUU en la relación bilateral y hacer más competitivas a las empresas de origen estadounidense frente a las chinas.

Conforme al gobierno de Trump, China estaría buscando apropiarse de la tecnología y los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses en el territorio chino, y estaría llevando a cabo prácticas comerciales injustas en favor de sus empresas; todo ello violando los compromisos y obligaciones internacionales asumidos (USTR, 2018 c). Pero las preocupaciones de EEUU frente a las políticas industriales y comerciales chinas no son una

³ Esto se suma a un batería de medidas de política comercial revisionista, incluida la retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP o actualmente CPTPP, por sus siglas en inglés), la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés que pasó a denominarse USMCA), la revisión del Acuerdo Comercial con Corea del Sur (KORUS, por sus siglas en inglés), la imposición de aranceles a las importaciones de acero y aluminio a socios comerciales claves y el anuncio sobre la consideración de imponer aranceles especiales a la importación de automóviles de la Unión Europea, entre otras cuestiones (Ossa, 2019).

novedad, sino que se remontan al 2001, año en el que se oficializó el ingreso del país asiático a la organización. Desde aquel momento en el que dos modelos económicos divergentes⁴ comenzaron a coexistir en un mismo campo de juego, toda controversia entre ambas partes ha sido tratada en el seno de la propia OMC, pero actualmente se están dirimiendo por una vía alternativa: la de la unilateralidad.

En este giro en la política exterior de EEUU es esperable que el régimen multilateral de comercio se vea perjudicado. Así, en esta investigación se postuló la siguiente pregunta: *¿Cómo afectó la guerra comercial entre Estados Unidos y China al funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio en el período 2017-2019?*

Como objetivo general de la investigación se propone analizar el efecto de la guerra comercial entre EEUU y China en el funcionamiento de la OMC en el período 2017-2019. Para realizar esta tarea, como objetivos específicos de la investigación se pretende, en primer lugar, analizar el impacto que ha tenido la modificación de aranceles en el marco de la guerra comercial en la función administrativa, particularmente en el cumplimiento de los acuerdos y las reglas negociadas multilateralmente; en segundo lugar, analizar el impacto que ha tenido la guerra comercial en la resolución de conflictos como recurso alternativo al Órgano de Solución de Controversias de la OMC; y por último, en tercer lugar, analizar el impacto de la guerra comercial en la función de negociación.

La imposición unilateral de aranceles adicionales por parte de EEUU justificados en cuestiones de defensa ante disrupciones del mercado, seguridad nacional, incumplimiento de acuerdos internacionales y violación de la propiedad intelectual – específicamente en la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 337 de la Ley de Comercio de 1930 –, no han hecho otra cosa que estimular a los estados afectados, en particular a China, a responder con medidas retaliatorias que llevaron a una inminente escalada arancelaria, en donde la tensión se volvió un rasgo característico de la relación bilateral.

Si bien son varios los países que comparten con EEUU las preocupaciones sobre el sistema económico chino y sus prácticas comerciales – como las subvenciones a la producción industrial, las transferencias de tecnología forzadas y la amenaza a los derechos de propiedad intelectual –, hay un acuerdo generalizado de que el ámbito apropiado para tomar medidas contra ello debe

⁴ Lo distintivo entre ambas naciones se relaciona con el rol que ocupa el Estado en la economía, el proceso de toma de decisiones, las políticas y prácticas comerciales, los niveles de desarrollo e incluso las culturas de negociación.

ser el multilateral, manifestando que las acciones emprendidas por EEUU son totalmente contrarias a la arquitectura institucional internacional en materia comercial⁵.

Hasta hace poco, la OMC a pesar de estar atravesando una de sus crisis más profundas – como resultado de la rigidez de sus procedimientos, de la ausencia de normas que regulen nuevas actividades económicas y por la existencia de normas desactualizadas⁶ – era considerada un modelo de gobernanza global con una jurisprudencia internacionalmente consensuada y mecanismos para enfrentar disputas en estos campos. Pero, indudablemente, la actuación de la actual administración estadounidense frente a la organización, representan un *shock* para las normas y entendimientos esenciales del acuerdo (Brewster, 2018).

En el caso de EEUU un orden basado en normativas a menudo significó la aplicación de las normas y procedimientos de EEUU al resto del mundo. Si este fue el resultado natural de la hegemonía disfrutada por dicho país durante los años de post-guerra, hoy en día, en un mundo en el cual el poder está más ampliamente disperso, el unilateralismo cuestiona la totalidad del sistema (Tussie, 2006). Como señala Mark Hu:

“The advanced economies that built and championed the postwar project in the first place are leading the way. In the wake of the changing geopolitics and economic patterns associated with China’s rise, they [the advanced economies] now appear set to turn their backs on their own project.” (Hu, 2016, p. 63)

La perduración del conflicto con China y el recurso a instrumentos de dudosa sustentabilidad con el régimen multilateral han puesto en jaque la legitimidad y vigencia de un orden de comercio internacional basado en normas y de la propia OMC, signo icónico de dicho orden liberal internacional (Zelicovich, 2019, p. 19). En consecuencia, hay una generalizada preocupación de que, eludir el mecanismo de solución de controversias no sólo socava la autoridad de la organización – viendo reducida su capacidad para orientar las conductas de los países miembros –, sino que también puede alentar a otros países a desviarse de sus obligaciones comerciales al emplear medidas unilaterales similares; imposibilitando, asimismo, el arribo a

⁵ Durante el año 2018 comenzaron a surgir conversaciones entre distintos bloques de países para abordar esta cuestión - junto con propuestas para la reforma de la OMC -, siendo las reuniones trilaterales entre EEUU, la Unión Europea y Japón las más representativas. Aunque el alcance de la reforma sugerida es más amplio, la necesidad de actualizar las normas de subsidios y empresas de propiedad estatal son un denominador común (Rubini, 2019).

⁶ Tras el fracaso de la Ronda Doha, la entrada en vigor de numerosos acuerdos de libre comercio tanto bilaterales, regionales como mega-regionales fueron en tendencia creciente, reflejando la frustración de los países en torno a la falta de progreso en el ámbito multilateral. Según cifras oficiales, para el 2016, el número acumulado de notificaciones de acuerdos de dicha índole fue de 450, una cifra que cuadruplicó lo notificado en 2001 (Base de datos OMC: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>)

consensos en torno a las negociaciones pendientes - sobre temáticas de nueva y larga data - que se desarrollan en su foro⁷.

Dicho esto, la conjetura de partida que guio la investigación sostiene que el desencadenamiento de la guerra comercial entre EEUU y China ha impactado a nivel global, y la OMC está en el corazón de la disputa. La crisis de globalización en la que tiene lugar esta escalada arancelaria, está asociada a un vacío de hegemonía que deviene de la falta de voluntad por liderar y mantener el orden internacional existente; y es este vacío el que ha afectado el desempeño institucional y operativo de la organización en sus tres principales funciones: administrativa, de resolución de conflictos y negociadora (ver Figura 1).

Con respecto a la función administrativa, por el uso discrecional de argumentos como la seguridad nacional y el comercio desleal para imponer aranceles, y la preeminencia de la legislación nacional por sobre los acuerdos y reglas negociadas multilateralmente. En relación a la resolución de conflictos, por el desafío a la legalidad de las medidas adoptadas en el marco de la guerra comercial; además del abordaje directo y unilateral como una alternativa viable para la resolución de conflictos frente al Órgano de Solución de Controversias. Por último, la función negociadora se ve afectada por la desconfianza y falta de compromiso de EEUU en torno al multilateralismo, y la existencia de posturas divergentes que imposibilitan cualquier avance en las negociaciones vigentes y de nuevos acuerdos.

Figura 1

Esquema de la hipótesis



Estado de la Cuestión

El traspaso del GATT a la OMC ha sido exhaustivamente estudiado desde múltiples perspectivas y temáticas, encontrando una extensa bibliografía disponible. A grandes rasgos, para comprender el funcionamiento, los pilares y toda su matriz institucional que hoy en día componen la principal organización que representa el 98% de los intercambios comerciales mundiales,

⁷ Cuando se hace mención a los temas de larga data, se hace referencia a la agenda de Doha, que engloba numerosas temáticas vinculadas a la agricultura, la pesca, los servicios, la facilitación del comercio, entre otras. Por su parte, la nueva agenda de temas se relaciona con las llamadas “nuevas iniciativas” en materia de comercio electrónico, facilitación del comercio de servicios, facilitación de las inversiones y las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y participación de las mujeres en el comercio, principalmente.

Vangrasstek (2013), Cuenca García (2006), Hoekman y Mavroidis (2007), Hoekman y Kostecki (2009) y la OMC (2008) han desarrollado extensos documentos que echan luz sobre estas cuestiones. Asimismo, en “The Oxford Handbook on the World Trade Organization” (Narlikar, Daunton y Stern, 2012) y “The Evolution of the Trade Regime” (Barton et al., 2006), se aborda desde diferentes perspectivas (desde el Derecho Internacional, las Relaciones Internacionales y la Economía Política) su estructura y evolución.

En pocas palabras, la misión de la OMC es lograr que el sistema internacional de comercio funcione de la manera más fluida y previsible posible. Además de buscar la reducción y eliminación de barreras al comercio como reconocen Irwin (2015), Card y Daschle (2011) y Narlikar, Daunton y Stern (2012), la OMC fue altamente exitosa al establecer un mecanismo de solución de controversias lo suficientemente efectivo para hacer cumplir las reglas que los estados se comprometieron a obedecer, y dirimir conflictos que puedan surgir en dicha materia. La centralidad del rol de EEUU en dicho proceso ha sido estudiada por Allee (2012), quien realiza un análisis multinivel (uno sistémico, uno estatal y otro societal), para explicar la política exterior del país frente al régimen multilateral de comercio.

La elección de Donald Trump en el año 2016, marcó un cambio rotundo en el tono presidencial respecto a la política comercial estadounidense frente a sus socios comerciales y la OMC hasta aquel entonces. Como sostiene Sanahuja (2017), es el primer presidente de ese país que desde los años treinta cuestiona abiertamente el internacionalismo liberal a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente, y en particular de las normas comerciales en las que se sustenta la globalización. Irwin (2019) agrega que está más interesado en elevar los aranceles y restricciones a las importaciones en lugar de disminuirlos a través de acuerdos comerciales. Asimismo, Wright (2019) afirma que desde la administración Trump se tiene una visión del comercio como un juego de suma cero donde los déficits son interpretados como sumamente perjudiciales para el país, tomándolo como un indicador para demostrar que son los grandes perdedores del comercio internacional.

Teniendo en cuenta ello, podemos ver que las preocupaciones que suscitan a EEUU las políticas industriales y comerciales de China, han sido el principal motivado del desencadenamiento de la guerra comercial con el país asiático. Pero como lo exponen Paul Blustein (2019) en su libro “Schism: China, America and the Fracturing of the Global Trading System”, Stewart Paterson (2018) en “China, Trade and Power: Why the West’s Economic Engagement Has Failed” y Nany Hur (2018) en “Historical and Strategic Concern over the US-China Trade War: Will They Be within the WTO?”, éstas preocupaciones tienen origen en el ingreso de

China a la organización. La adhesión del país asiático ha sido exhaustivamente estudiada dado su particular modelo de desarrollo económico y su distinción con respecto a los compromisos asumidos por los miembros existentes y que posteriormente ingresaron a la OMC. (Halverson, 2004; Lardy, 2002; Lam, 2009; Wu, 2016; Nedumpara y Weihuan, 2018; Blustein, 2019)

De igual forma, el modo en que la administración republicana más reciente ha decidido abordar la cuestión ha puesto en vilo al mundo en general, y al sistema multilateral de comercio basado en reglas en particular. Efectivamente, las medidas adoptadas bajo una lógica de aproximación agresiva pueden generar un daño al régimen en el largo plazo (Bown e Irwin, 2019; Donnan y Sevastopulo, 2017; Paletta y Swanson, 2017; Pallavi, 2019; Zelicovich, 2019).

Mantener el sistema multilateral de comercio, como bien apuntan Card y Daschle (2011) requiere la capacidad, la voluntad y el deseo de EEUU de hacer cumplir las reglas comerciales. Dentro de los informes de divulgación científica que se realizaron sobre esta temática de manera generalizada se hallan: “The China-U.S. Trade War and Future Economic Relations” de Lawrence J. Lau (2018), “Trade Threats, Trade Wars: Bargaining, Retaliation, and American Coercive Diplomacy” de Ka Zeng (2004), “Trade War: Future War Looming Between The US And China And The Effects On The Modern World” de Aryeh Ksah (2019).

Por último y en lo que particularmente refiere al impacto de la guerra comercial sobre la OMC y el futuro de la globalización, Meredith A. Crowley en “Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity” (2019) ha reunido breves informes de opinión de distintos investigadores en torno a dicha cuestión que dan lugar al debate y análisis actual y futuro en torno a: la adhesión de China a la OMC y cómo su desarrollo e integración económica a través del comercio mundial condujeron al mayor conflicto comercial del mundo en décadas, los costos de dicho conflicto y la apertura de interrogantes en torno a la posible supervivencia y florecimiento del sistema multilateral de comercio o, por el contrario, a su estancamiento y fin en un ambiente de incertidumbre sobre la futura cooperación política y económica internacional.

Teniendo en consideración este cuerpo de literatura, este trabajo de investigación busca ahondar sobre los debates planteados, retomando algunas ideas y concentrándose en analizar ciertos indicadores que denotan cómo ha impactado la guerra comercial en las tres principales funciones del organismo multilateral – administrativa, de resolución de conflictos y negociadora –, siendo acompañado por evidencia empírica actualizada que demuestra cómo se fueron desarrollando los sucesos.

Marco Teórico-conceptual

Siguiendo a Sanahuja (2017), el sistema internacional actualmente está atravesando una etapa de rápido cambio estructural hacia formas no hegemónicas⁸, que se presenta como una crisis de la globalización⁹. En esa crisis se entrecruzan: a) los procesos de cambio de poder generados por la propia globalización; b) el agotamiento de un ciclo económico basado en la transnacionalización productiva; c) los límites sociales y ecológicos del modelo; d) sus fallas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional como en el plano global (Sanahuja, 2017, p. 41).

Uno de los principales rasgos del escenario actual de crisis es el crecimiento del nacionalismo y del populismo en diferentes lugares del mundo (Hale y Held, 2018). Como señala Rodrik (2018), estamos entrando en una nueva fase en la economía mundial en donde alcanzar cooperación global se vuelve mucho más compleja, “hoy el globalismo está en retirada y el estado-nación ha demostrado que está muy vivo”. El referéndum por el *Brexit* y la elección de Donald Trump como presidente han sido considerados los acontecimientos más simbólicos (Zelicovich, 2018 b). Esto vino acompañado de un aumento de la polarización y movilización en torno al desempeño de las instituciones internacionales (Zurn, 2018), la expansión de lecturas mercantilistas¹⁰, y por ende, de medidas restrictivas de comercio que, analizando el caso de la actual administración de EEUU, ha desembocado en lo que Grossman y Helpman (1993) nos presentan en su texto como “*guerra comercial*”. Éstas estallan cuando los gobiernos nacionales de un país toman medidas comerciales unilaterales – imponiendo aranceles o cuotas a las importaciones -, invitando a tomar represalias con formas similares de proteccionismo comercial a los socios comerciales que se perciben perjudicados por esas medidas. A largo plazo, y a medida que aumenta la escalada arancelaria y las tensiones, una guerra comercial puede impactar sobre el comercio internacional en general de manera negativa, disminuyendo los intercambios y elevando las barreras en detrimento de la cooperación política y económica internacionales.

⁸La hegemonía es entendida como una relación congruente de capacidades materiales, instituciones e ideas (Sanahuja, 2017).

⁹ En un contexto económico, la globalización se entiende como un proceso de incremento de la interdependencia entre los Estados, que es impulsado por el comercio internacional, los flujos de capital, el conocimiento y la tecnología, y los flujos migratorios; y que tiene lugar en el marco del orden liberal internacional. (Zelicovich, 2018 a: 43). De forma similar, De la Dehesa (2000) la entiende como un proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial en los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales.

¹⁰ El mercantilismo es una escuela de pensamiento que tuvo su auge durante los siglos XVI y XVIII. Rodrick (2018) señala que, a diferencia de la lógica del enfoque liberal para la cual los beneficios económicos del comercio surgen de las importaciones baratas (incluso si el resultado es un déficit comercial), los mercantilistas ven al comercio como un medio para apoyar la producción y el empleo internos, tendiendo a favorecer la promoción directa de las exportaciones y restringiendo las importaciones. De esta forma, se asocia el superávit de la balanza comercial con el poder y la seguridad del Estado (Hoekman y Kostecki, 2009).

La guerra comercial generalmente se interpretan como un juego no cooperativo de fijación de tarifas internacionales (Chongbunwatana, 2004); como un “dilema del prisionero”, es decir, resultados dañinos provocados por un comportamiento individual racional (Bagwell y Staiger, 2002). Ossa (2019) reflexiona que, si bien hay beneficios derivados del comercio, los países aún tienen incentivos para imponer unilateralmente aranceles de importación, ya que esto les permite beneficiarse a expensas de otros países. Una guerra comercial surge cuando todos los países participan simultáneamente en tales “políticas de empobrecimiento del vecino” (*beggar-thy-neighbour policies*) y los aranceles aumentan en todas partes.

Hay múltiples interpretaciones teóricas en lo que a guerras comerciales refiere. Algunos autores como Conybeare (1985) plantean que en las mismas, los estados se ocupan principalmente de objetivos económicos directamente relacionados con la balanza comercial; y los medios utilizados son restricciones en el flujo de bienes y servicios. Bagwell y Staiger (2002), por su parte, sostienen que, después de todo, los gobiernos no sólo se preocupan por su bienestar en términos económicos (enfoque económico tradicional), sino también tienen motivaciones políticas (enfoque de economía política). En consonancia con ello, Baldwin expone:

“In tariff-setting discussions among policymakers, one does not typically observe any reference to the terms of trade. Instead, in providing protection to particular sectors, policy makers cite such justifications as equity considerations, e.g. protecting employment and income levels of unskilled labour, offsetting unfair practices on the part of foreign countries, such as dumping, and responding to the pressures of politically powerful industries. In other words, governments pursue political objectives in their tariff-setting actions.” (Baldwin, 2012, p. 75)

Siguiendo con ello, dada la interdependencia que hay entre la economía y la política, esta investigación procederá a ser abordada desde la Economía Política Internacional (EPI). Gilpin (2001) sostiene que “mientras que los economistas ven a la Economía como un mercado compuesto de fuerzas impersonales, los especialistas en economía política lo interpretan como un sistema sociopolítico integrado por actores con poder” (Gilpin, 2001, p. 38). Es decir, se reconoce que elementos propios de las relaciones de poder y de las instituciones, condicionan el funcionamiento de la economía, y viceversa (Zelicovich, 2016, p. 66).

Específicamente, para este trabajo se va a tomar la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, planteada por primera vez en 1979 por Charles Kindleberger, pero retomada por Robert Gilpin. En su libro “La Economía Política de las RRII”, el autor considera que en los años ‘80 debido a la crisis de hegemonía de EEUU, la economía liberal internacional estaba en un proceso de crisis y

creciente proteccionismo. En palabras de Gilpin; “la teoría no sostiene que una economía internacional sería incapaz de existir y funcionar en ausencia de hegemonía (...) sostiene que un tipo particular de orden económico internacional – el liberal – no podría florecer y alcanzar su desarrollo pleno, si no fuera en presencia de tal poder hegemónico” (1990, p. 86).

En *Global Political Economy*, Gilpin retoma la teoría y la relaciona con el concepto de regímenes internacionales¹¹: “*Although many liberal scholars consider the concepts of hegemony and of regimes to be incompatible or even opposed to one another, regimes governing economic affairs cannot function without a strong leader or hegemon*” (Gilpin, 2001: 97). En pocas palabras, el autor sostiene que los regímenes internacionales dependen de la hegemonía, y el líder hegemónico sigue su propio interés a largo plazo cuando mantiene la economía liberal internacional.

En la literatura, la vinculación entre hegemonía y regímenes internacionales cuenta, desde los años '80, con dos versiones predominantes. Por un lado, la versión neorrealista centrada en torno a la Teoría de la Estabilidad Hegemónica descrita más arriba, la cual habla de la necesidad de un liderazgo como elemento central para sostener toda una arquitectura de libre comercio (Herrera Santana, 2017, p. 29), y donde la cooperación y el mantenimiento de los regímenes internacionales es posible en un escenario de perpetuación de hegemonía; y, por el otro lado, el intergubernamentalismo o la visión neoliberal que sostiene que la hegemonía puede facilitar la cooperación pero no es condición necesaria o suficiente para que se produzca (Keohane, 1988, p. 51). Por ello, esta última versión sostiene que puede haber cooperación después de la hegemonía dado que, los intereses comunes de los principales estados capitalistas, estimulados por los efectos de los regímenes internacionales existentes - creados, en su mayoría durante un período de hegemonía norteamericana - , son suficientemente fuertes como para hacer posible, aunque no inevitable, una cooperación sostenida (Keohane, 1988, p. 63-64).

La Teoría de la Estabilidad Hegemónica al definir la “*hegemonía*” desde el punto de vista de la preponderancia de los recursos materiales, sostiene que los poderes hegemónicos deben tener control sobre cuatro grupos de recursos: materias primas, fuentes de capital, mercados y ventajas competitivas en la producción de bienes. De cierta forma esto afirma un vínculo automático entre poder y liderazgo que va a ser reinterpretado por Keohane y Nye. Los autores mantienen el énfasis en el poder pero examinan con mayor profundidad las características internas del estado fuerte. La hegemonía se define como una situación en la que “un estado es

¹¹ Krasner los define como un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los distintos actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales (Krasner, 1983: 2).

suficientemente poderoso como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales, y está dispuesto a hacerlo” (Keohane y Nye, 1977, p. 44). Esto, no supone que la fuerza crea automáticamente incentivos para proyectar el propio poder en el exterior. Las actitudes domésticas, las estructuras políticas y los procesos de toma de decisión son también importantes (Keohane, 1988, p. 53).

Frente a la coyuntura actual de las relaciones económicas internacionales, particularmente en lo que respecta al intercambio comercial y al propósito de este trabajo, resulta interesante retomar el debate de los ´80 y prestar atención a las advertencias de los autores sobre la necesidad de un líder hegemónico comprometido con los mercados abiertos. Siguiendo los postulados de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, los mercados abiertos son un bien público¹² que tiende a ser escaso a no ser que haya un país que tenga la motivación y los medios para proporcionarlo (Vangrasstek, 2013, p. 616). En *Trade War: The clash of economic systems endangering global prosperity*, Aaditya Mattoo y Robert Staiger sostienen:

“A global hegemon will choose to underwrite and support a rules-based multilateral system of international economic policy cooperation that constrains its own power because the benefits of this type of open system vastly exceed the costs for a global power. However, as the hegemon’s power begins to be challenged by the rise of a major competitor, the advantages of a rules-based system wane relative to the gains that can be achieved through power-based based bilateral bargaining.” (Mattoo y Staiger en Crowley, 2019, p. 3)

Vangrasstek (2013) señala que Gran Bretaña rindió el servicio de garantizar la apertura de los mercados en la segunda mitad del siglo XIX, EEUU lo hicieron en la segunda mitad del siglo XX; pero el problema con que se encuentra la sociedad internacional actual es cómo manejar un sistema multilateral de comercio en que no hay un claro país hegemónico.

Como explica Schweller (2014), ocurre que, cuando un hegemón disminuye su situación de poder frente a un emergente, ya no está dispuesto a continuar asumiendo los costos de mantener el orden existente y sus instituciones. Por lo tanto, reclama que éste adopte mayores obligaciones y responsabilidades por el rol que pasa a ocupar en el sistema internacional.

El autor sostiene que, el poder emergente, por su parte – al menos en el corto plazo – va a tender a eludir o evitar asumir mayores compromisos respecto del orden establecido por la

¹² De acuerdo a Samuelson (1954), los bienes públicos poseen dos características fundamentales: no son “excluíbles”, es decir, no puede impedirse su disfrute; y no hay rivalidad en su consumo, es decir, que el consumo de ese bien por una persona no disminuye su disponibilidad para las demás personas.

potencia hegemónica de la época (*shirker* rol). El comportamiento del emergente ubicado dentro de esta caracterización, se presenta como una postura intermedia entre los modelos clásicos propuestos por teóricos sobre la difusión del poder respecto de los poderes emergentes: rol de “seguidor” (postura concertada, cooperativa) o “revisionista” (postura conflictiva, disruptiva) frente al orden establecido. La conducta del *shirker*, suele asociarse con la de un *free-rider*, es decir, aquel que desea los privilegios del estatus y el prestigio, pero no está dispuesto a pagar por ellos, ni asumir las responsabilidades que vienen acompañadas con la gobernanza global del comercio internacional. Esto abre un escenario en el que, frustrado el hegemón por el comportamiento de sus competidores y tratando de evitar su declive, finalmente se retirará de sus compromisos globales, sin dejar ningún estado o grupo de estados para que administren el sistema internacional (Schweller, 2014).

En síntesis, ni los análisis que abordan meramente las relaciones de poder, ni aquellos que se focalizan en las relaciones económicas por sí solos alcanzan para explicar la realidad en curso. El orden mundial actual está caracterizado por el agotamiento/ralentización de la globalización, el crecimiento de los nacionalismos y del populismo en diferentes lugares del mundo, el menor liderazgo de EEUU y la emergencia de nuevos poderes, la expansión del mercantilismo, la erosión del multilateralismo, el alejamiento de las reglas vigentes y el aumento de las tensiones comerciales. En este marco, la EPI, con su carácter interdisciplinar, cobra relevancia.

Diseño Metodológico

El presente trabajo se realizó con un tipo de investigación cualitativa, de carácter analítico. A través de la estrategia metodológica cualitativa se buscó interpretar y analizar los datos recolectados para explorar nuestro objeto de estudio.

Las fuentes disponibles para llevar la investigación adelante fueron fuentes primarias y secundarias. Por un lado, las fuentes primarias están compuestas por documentos oficiales y estadísticos emitidos por el gobierno de EEUU y China como así de la OMC, sus acuerdos y los discursos oficiales emitidos por sus representantes. Por el otro, las secundarias se componen por artículos de revistas científicas, capítulos de libros y libros relacionados con la temática.

Esta investigación pretendió constatar cómo el vacío de hegemonía (variable independiente) dentro del régimen multilateral de comercio potenciado por el desencadenamiento de la guerra comercial entre EEUU y China (variable interviniente) afecta negativamente al funcionamiento institucional y operativo de la OMC (variable dependiente).

Para tal fin, por un lado, la técnica de recolección de datos utilizada fue la observación de documentos relativos a la normativa comercial vigente en el seno de la OMC y las políticas aplicadas por los gobiernos nacionales de las partes implicadas en la disputa comercial. Por el otro lado, las técnicas de análisis fueron: el análisis de los discursos, el análisis de contenido para los documentos del proceso de aplicación de aranceles y represalias comerciales, y el análisis estadístico descriptivo de datos para dar cuenta de los grados de cumplimiento, participación y promoción de las partes en el ámbito multilateral de comercio. Todo ello sumado al análisis bibliográfico de la documentación vinculada al tema catalogada y fichada anteriormente.

Respecto al marco temporal, el recorte de este proyecto está dado por la llegada de Donald Trump al poder en enero de 2017 y el cese del funcionamiento del Órgano de Apelaciones en diciembre de 2019. Si bien la aplicación de aranceles persiste, en los últimos meses no ha habido una mayor escalada producto de los intentos actuales de mantener negociaciones bilaterales en pos de arribar a un acuerdo parcial entre ambos países.

Orden de los Capítulos

El desarrollo de la presente tesina se organizó de la siguiente manera: en el primer capítulo se realiza un recorrido en la evolución del sistema multilateral de comercio y la adhesión de China a la OMC. La idea de este primer capítulo introductorio es brindar una breve descripción de los sucesos pasados, y el rol que las potencias implicadas en la actual disputa comercial fueron ejerciendo a lo largo del tiempo. A partir de allí, en los siguientes capítulos se indagan cuestiones más específicas. El segundo capítulo analiza el impacto de las modificaciones de aranceles en el marco de la guerra comercial en la función administrativa de la OMC. En particular se examina el cumplimiento de las partes de los acuerdos y las reglas negociadas multilateralmente, es decir, se enfoca en las funciones legislativas de reporte/notificación y monitoreo de políticas comerciales de la organización. El tercer capítulo se centra específicamente en la repercusión de la escalada arancelaria en la función de resolución de conflictos. Se hace especial referencia a la utilización de la vía unilateral como recurso alternativo al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, que lleva a cabo la función judicial y de adjudicación, actuando como un tribunal/corte con capacidad para dirimir las controversias entre países miembros bajo su competencia en materia comercial, dictaminando fallos. El cuarto y último capítulo investiga el impacto de la guerra comercial en la función negociadora. Aquí se aborda otra de las funciones legislativas de la OMC pero como foro de negociación y toma de decisiones en torno a la creación y modernización de reglas y acuerdos sobre temáticas vinculadas al comercio internacional. Por

último, las conclusiones finales cierran la investigación esbozando los resultados a los que arribamos a lo largo de la misma.

CAPÍTULO 1 – ANTECEDENTES

“Si el sistema mundial de comercio tiene una Constitución, la misma se plasma en los artículos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y ahora en su organización sucesora, la Organización Mundial del Comercio.” (Bagwell y Staiger, 2002, p. 11).

Evolución del Sistema Multilateral de Comercio

Tras la Segunda Guerra Mundial, ante los problemas económicos planteados en el comercio mundial, el Departamento de Estado norteamericano publicó en diciembre de 1945 una “Propuesta para la Expansión del Comercio Mundial y el Empleo”, que recomendaba a los países aliados celebrar una conferencia para plantear medidas internacionales para la expansión del comercio y el mantenimiento del empleo. Fue una reacción contra los males que habían caracterizado el mundo comercial de los años treinta: excesivo bilateralismo y puesta en práctica generalizada de métodos proteccionistas¹³ (Cuenca García, 2004, p. 90).

En la Conferencia de La Habana de 1947, a la que asistieron sólo 21 países, se elaboró la llamada “Carta de La Habana”, la cual tenía previsto crear la Organización Internacional de Comercio (OIC) para el establecimiento de normas para una amplia gama de cuestiones comerciales. Pero ocurrió que el Congreso estadounidense se negó a ratificarla¹⁴, y en consecuencia, se optó por aceptar únicamente el capítulo IV de la carta fundacional de la OIC relativo a la política comercial, el cual recogía la idea de la reducción arancelaria; así nació el GATT.

El Acuerdo tuvo una trascendencia no prevista por sus redactores –pasó de ser un acuerdo provisional a permanente -, convirtiéndose en el principal instrumento para elaborar normas comerciales aceptadas para regular el comercio mundial (Cuenca García, 2004).

El GATT era un contrato entre partes, y no una organización en la que los países fueran miembros; y, en el marco de ese arreglo contractual, sus compromisos tenían un carácter más provisional que definitivo. Desde el punto de vista del comercio internacional, el mayor o menor grado de cumplimiento del Acuerdo dependía: de la voluntad de las partes, del alcance de la legislación en materia comercial de los Estados y de las tensiones entre intereses comerciales (Cuenca García, 2004, p. 91).

¹³ El diseño de la posguerra para la política comercial internacional fue animado por una preocupación decidida para evitar repetir los errores de la década de 1920 y 1930 (Hudec, 1990). Las políticas proteccionistas adoptadas, especialmente la Ley de aranceles Hawley-Smoot de EEUU de 1930 - que aumentó los aranceles sobre productos extranjeros de un promedio de 38 a 52 por ciento -, resultó en un efecto dominó (Hoekman, 2014), es decir, obtuvo respuestas de represalia inmediatas por parte de Francia, Italia, Gran Bretaña, Canadá, Alemania, Japón y otros países.

¹⁴ El Congreso consideró que la Carta de La Habana restringía en exceso la soberanía norteamericana; asimismo, Gran Bretaña se opuso por temor a que la nueva regulación eliminara el sistema de “preferencias imperiales” en vigor para aquel momento (Steinberg, 2007).

Los principios que inspiraron al GATT – y hoy continúan siendo los pilares fundamentales en los que descansa la OMC – fijaron tanto las reglas básicas para la liberalización como así también las excepciones a estas reglas (Steinberg, 2007):

- *Principio/cláusula de nación más favorecida (NMF)* – artículo I –, establece que todas las ventajas comerciales en materia de derechos arancelarios que sean concedidas por cualquier Parte Contratante a otra u otras, se deben extender a todos los países signatarios de forma automática.
- *Principio de igualdad de trato* – artículo III –, pretende situar en condiciones homólogas a un mismo producto, ya sea nacional o extranjero/importado. Es decir, que todo producto que traspasa la frontera no puede ser tratado de forma distinta al trato otorgado a un producto nacional.

Ambos principios son componentes del *principio general de no-discriminación* que refiere a que las importaciones del mismo producto de diferentes países tienen derecho a recibir el mismo tratamiento en un mercado determinado, salvo excepciones en lo que a la creación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras refiere.

- *Principio de reciprocidad* – artículo XXVIII bis –, establece que las negociaciones para la reducción general y progresiva de aranceles, tienen lugar mediante rondas de negociación periódicas y están basadas en el intercambio de concesiones entre las partes, lo que implica que deben ser equilibradas (Mattoo y Staiger, 2019).

Steinberg señala que este último principio tenía dos objetivos: primero, reflejaba la lógica mercantilista que todavía hoy empapa las negociaciones comerciales internacionales y que considera que las importaciones son peligrosas y sólo deben aceptarse si al mismo tiempo se aumentan las exportaciones. Segundo, fijaba el marco para que las negociaciones fueran continuas, entendiendo que, como los grupos de interés proteccionistas siempre intentarán establecer nuevas barreras al comercio internacional, la apertura de los mercados sólo es sostenible si los países están constantemente inmersos en rondas de liberalización (Steinberg, 2007, p. 24).

Desde su establecimiento en 1947, el GATT fue el marco de ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales en las que los países se obligaban a los acuerdos que consideraban oportunos, lo que permitía un amplio margen de maniobra a los gobiernos.¹⁵ Esta flexibilidad

¹⁵ Este sistema conocido como “GATT a la carta”, tenía como objetivo encontrar un equilibrio entre el avance de la integración económica a nivel global y el mantenimiento de la soberanía económica de los estados. Aprovechar de esta forma los beneficios de la integración y aumentar el uso eficiente de los recursos a escala mundial, al tiempo en que se

quedaba asegurada por una serie de excepciones contempladas, según las cuales cada país podía suspender algunos de los acuerdos temporalmente bajo una serie de restricciones si sus industrias nacionales sufrían la competencia internacional pero siempre de forma temporal, bajo los auspicios del GATT y respetando el principio de reciprocidad (artículos VI, XII, XIV, XIX, XX, XXI). El objetivo de estas disposiciones es evitar las prácticas desleales y suavizar los costes de ajuste que ocasionaba la apertura comercial. Al aliviar la presión causada por la competencia extranjera perjudicial, se supone que estos deberes defensivos preservan la legitimidad política del sistema (Steinberg, 2007).

Algunas de las medidas defensivas de comercio más importantes a las que es necesario hacer referencia, y en la que se va a volver a hacer mención en los capítulos siguientes dado que conforman el mayor elemento de conflictividad en los litigios de la OMC, y en especial en el relacionamiento de EEUU y China – son: antidumping, derecho compensatorio y salvaguardia.

- La *medida antidumping* consiste en aplicar un derecho de importación adicional a un producto determinado de un país exportador determinado para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al “valor normal” o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional del país importador.
- Los *derechos compensatorios* son medidas defensivas que toma un país importador, generalmente en forma de un aumento de los derechos, con el objeto de contrarrestar las subvenciones concedidas en el país exportador a los productores o a los exportadores que, en última instancia, perjudican a la industria nacional de un país importador.
- Las *medidas de salvaguardia* son restricciones temporales de las importaciones de un producto determinado con el fin de proteger a una rama de producción nacional específica frente a un aumento repentino de las importaciones de un producto que cause o amenace causar daño grave a esa rama de producción.

A estos tres instrumentos comerciales, se agregan otras normas de excepción como las medidas adoptadas por cuestiones de *seguridad nacional*. Conforme a dicha disposición, los Miembros tienen el derecho de apartarse de los compromisos contraídos en los Acuerdos del GATT/OMC en virtud de proteger los intereses esenciales relacionados con su seguridad nacional. Esta excepción hace énfasis principalmente en las medidas aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional. A pesar de que las excepciones relativas a la seguridad son una cláusula común en los tratados internacionales, esta ha sido escasamente invocada y su

respetaba la libertad de los gobiernos para poner en práctica las políticas de estabilización que consideraran más oportunas para la consecución de sus objetivos internos de crecimiento y empleo (Steinberg, 2007).

interpretación como aplicación ha suscitado fuertes roces entre los Miembros¹⁶ (Vásquez Arango, 2011).

Durante aproximadamente medio siglo, los acuerdos del GATT hicieron posible la expansión de los flujos comerciales de manera continuada en gran medida gracias a la reducción paulatina de los aranceles¹⁷. En la octava y última ronda de negociación del GATT, la Ronda Uruguay, se decidió entregar el testigo de la liberalización comercial a la OMC, que se convertiría en el marco institucional común para la regulación y el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros (Cuenca García, 2004). El establecimiento de la misma coincidió con el final de la Guerra Fría, lo que para algunos fue considerado como una oportunidad para diseñar un sistema mundial más representativo, cooperativo y ampliado¹⁸.

Hasta el final de la etapa del GATT, los únicos bienes supuestamente comercializables eran bienes tangibles. El “comercio” hacía referencia principalmente al movimiento de mercancías a través de las fronteras y los únicos instrumentos disponibles de “política comercial” eran los aranceles, los contingentes y las demás medidas que regulaban directamente las transacciones en la frontera. Pero dado los avances en la tecnología como en las demandas de los principales actores del sistema, la política comercial comenzó a abarcar otros aspectos del comercio, como el movimiento transfronterizo de servicios, de capital, de ideas (la propiedad intelectual) e incluso de personas (la presencia de personas físicas como proveedores de servicios) (Vangrasstek, 2013). En este sentido, la creación de la OMC vino acompañada de un marco regulatorio ampliado que ya no se restringía a regular el intercambio transnacional de bienes (como el Acuerdo del GATT-94), sino que incorporó tratados relativos a servicios (AGCS), propiedad intelectual (ADPIC) e inversiones (AMIC); así como también incorporó una base más amplia de Miembros y con ello, una se multiplicó el número de asuntos sometidos a procedimientos de solución de controversias.

Esta ampliación del ámbito fue el motivo principal de que los países decidieran establecer un organismo totalmente nuevo en la Ronda Uruguay, pues se consideró una reforma

¹⁶ Como se profundizará en los capítulos siguientes, esta cláusula fue invocada por EEUU en marzo de 2018, como justificación para la imposición de aranceles al acero y aluminio contra sus socios comerciales. El principal foco de discusión es su carácter discrecional y no justiciable (Pallavi, 2018; Bown, 2019).

¹⁷ Se estima que el arancel *ad valorem* promedio sobre bienes industriales cayó más del 40 por ciento a menos del 4 por ciento (Bagwell y Staiger, 2002).

¹⁸ El GATT fue principalmente liderado por el “club” de países ricos y con ideas afines conformado por: EEUU, la Comunidad Europea (antecesora de la UE), Japón y Canadá. Los acuerdos y las agendas eran establecidas por ellos, y relativamente pocos miembros en desarrollo asistían a las sesiones de negociación en los años setenta y ochenta. Los países en desarrollo no bloqueaban ni se entrometían en el progreso en la liberalización comercial dado que por su situación de atraso en el desarrollo económico, recibían ciertas flexibilidades y excepciones; y se beneficiaban de lo negociado gracias al principio de NMF y el *free-riding*. (Baldwin, 2010).

institucional necesaria para que todas las nuevas cuestiones y los nuevos acuerdos estuvieran sometidos a la misma serie de reglas de solución de diferencias y con el mismo rigor se exija su cumplimiento.

Los cambios que introdujo la OMC con respecto al GATT deben entenderse como la respuesta de los Estados para ampliar las normas que regulan el proceso de creciente interdependencia económica. Se trató de intensificar la cooperación internacional para dar una respuesta institucional y legal al aumento de la integración, continuar promoviendo la expansión del comercio y hacer más transparente la elaboración de la política comercial (Steinberg, 2007, p. 38).

Si bien no hay nada nuevo al respecto en términos de funcionamiento cotidiano y enfoque general, lo que cambió con el establecimiento de la OMC fue que el sistema comercial se alejó de un régimen donde la implementación de muchas reglas era “voluntaria” y la resolución de disputas dependía en gran medida de la diplomacia y el pragmatismo, hacia uno donde las normas se aplican a todos los Miembros por igual y la solución de controversias es “más legalista” y vinculante (Hoekman y Mavroidis, 2007). Esto, ha quedado ilustrado en la expansión en la cobertura de las disciplinas - incorporando nuevos temas a la agenda multilateral -; el aumento de los casos de solución de controversias y la cantidad de requisitos formales de notificación (Hoekman y Kostecki, 2009).

El proceso de Adhesión de la República Popular China a la OMC y las reacciones de EEUU

El proceso de ingreso de un nuevo Miembro a la OMC se inicia cuando un país interesado presenta, por escrito, una solicitud de adhesión de conformidad con el art. XII del Acuerdo de Marrakech. El Consejo General de la OMC solicita la conformación de un Grupo de Trabajo para examinar dicha solicitud. A partir de allí, si se han resuelto los principios y las políticas básicas con el Grupo de Trabajo, los Miembros individuales de la OMC entablan negociaciones bilaterales con el país solicitante sobre los compromisos específicos que esta último aceptará como condición de su membresía¹⁹. A grandes rasgos, los términos de la adhesión se concentran en tres documentos: el informe del Grupo de Trabajo, el Protocolo de Adhesión y los anexos adjuntos que contienen los compromisos específicos de liberalización comercial del nuevo miembro (Halverson, 2004; Hoekman y Kostecki, 2009).

Vangrasstek (2013) señala que, en dicho proceso, es muy difícil el deslinde entre los intereses políticos y económicos. Los Miembros disponen de tres opciones en caso de estar en

¹⁹ Si bien las negociaciones son bilaterales, todos los cambios que se acuerden se extienden al resto de los miembros de acuerdo con el principio NMF.

desacuerdo con que un país se una a la organización: bloquear la adhesión, invocar la cláusula de “no aplicación” o intentar obtener compromisos del país que solicita la adhesión.

En el primer caso, si bien las normas establecen formalmente que se necesita una mayoría de dos tercios para la aceptación, en la práctica, las adhesiones, como todas las demás decisiones en la OMC, se basan en el consenso. Con respecto a la segunda opción, los Acuerdos de la OMC no se aplica entre dos Miembros si uno u otro no consiente en dicha aplicación en el momento en que pase a ser Miembro cualquiera de ellos (art. XIII del Acuerdo de Marrakech). Por último, un Miembro puede persuadir al solicitante e intentar extraer mayores concesiones que vayan más allá de lo estrictamente económico-comercial.

El caso de la República Popular China fue muy particular debido tanto al tamaño de su mercado como de su modelo económico que combina iniciativas características de una economía de mercado con una fuerte presencia del Estado y del Partido Comunista Chino en la organización y funcionamiento de su economía²⁰.

El proceso de negociación duró alrededor de 15 años, y fueron los funcionarios de comercio estadounidenses quienes se desempeñaron como los principales interlocutores de Beijing en las mismas²¹, exigiendo numerosas concesiones como precio de admisión, que se apartaron de las condiciones de adhesión establecidas normalmente a un país en proceso de adhesión a la OMC (Halverson, 2004; Lardy, 2002).

Como los funcionarios chinos a menudo remarcaron, la apuesta de China para ingresar a la OMC no se trataba de “unirse” (*join*); sino de “volver a unirse” (*re-join*) a un sistema del cual su país había sido co-fundador cinco décadas atrás (Blustein, 2019). China fue una de las partes contratantes del GATT²², pero no iba a ser hasta la llegada de Deng Xiaoping al poder – y las reformas económicas y políticas introducidas por él –, que la economía china se abriría a los inversores extranjeros y al mundo, y lo que despertaría el interés de Beijing en el sistema multilateral de comercio. Así es como, para el año 1982, China obtuvo el “estatus de observador”

²⁰ Algunos autores suelen describir al sistema como un “Capitalismo de Estado” (Szamoszegi y Kyle, 2012); otros se resisten a adoptar este término dado que otros países - como Rusia - suelen identificarse bajo esta categoría, siendo el caso chino distinto a cualquier otro, por lo que suelen utilizar “China Inc” para describirlo (Fishman, 2006; Wu, 2016; Powell, 2016).

²¹ En los procesos de adhesión, la mayoría de las preguntas y demandas dirigidas a los solicitantes suelen proceder de un pequeño círculo de Miembros, en particular de los desarrollados (Vangrasstek, 2013). Esto quedó manifestado en el caso de la adhesión de China. Long Yongtu, jefe negociador para la adhesión de China a la OMC observó: “We thought that GATT accession negotiation was a multilateral negotiation. [...] Then we realized that the US was the absolute leading power in this organization. So if China was in the impasse with the US, no other countries could help us to break this impasse.” (Liang, 2002: 702)

²² China fue parte del GATT bajo el gobierno nacionalista, quienes a partir de la Revolución de 1949 y la proclamación de la República Popular China sentaron sus bases en Taiwán y retiraron formalmente su estatus como parte contratante del Acuerdo. (Bahala, 2000; Blustein, 2019)

en el GATT, y para 1986, presentó una solicitud para *reanudar*²³ su condición de parte contratante. Los sucesos de Tiananmen cambiaron el panorama, las negociaciones se vieron interrumpidas abruptamente para volver a retomarse a finales de 1992. Aunque China fue signataria de los acuerdos de la Ronda Uruguay, no pudo concluir sus negociaciones de adhesión para 1995, cuando la OMC entró en vigor.

Finalmente, el impulso sobre la solicitud de China se proporcionó cuando EEUU y China concluyeron un acuerdo bilateral sobre la entrada de China a la OMC en noviembre de 1999. Así, para noviembre de 2001, en el marco de la Reunión Ministerial de Doha, tras la votación de los Miembros, se materializó su ingreso a la OMC.

Algunos de los compromisos más destacados a los que China asumió como condición para ingresar a la organización fueron plasmados en su Protocolo de Adhesión (WTO Doc. WT/L/432).

En primer lugar, en lo relativo a acceso a mercado, debió reducir significativamente las barreras arancelarias y no arancelarias sobre bienes industriales y agrícolas. Para los bienes industriales, los aranceles se reducirían a una tasa promedio de 8.9% para 2005 y se mantendría ese promedio frente a futuros aumentos²⁴. Para la mayoría de los productos agrícolas, se eliminarían las cuotas – siendo reemplazadas por aranceles²⁵ - y los subsidios a la exportación. En segundo lugar, se liberalizaron una serie de sectores de servicios que anteriormente se encontraban cerrados o severamente limitados a la inversión extranjera como las finanzas, telecomunicaciones y servicios jurídicos, entre otros (Halverson, 2004). En tercer lugar, China prometió cumplir con todas las normas de la OMC, desde la protección de la propiedad intelectual extranjera hasta la eliminación de los requisitos de contenido local que había impuesto a muchas empresas de propiedad extranjera y *joint ventures*.

En cuanto a obligaciones procesales, se estableció un Mecanismo de Revisión de Transición, por lo que China estaría sujeta a revisiones anuales por un período de 8 años posterior a su adhesión, adicional y complementaria a la revisión del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales establecido para los Miembros de la OMC.

²³ China sostuvo que la "retirada" de Taiwán en 1950 no tenía fuerza legal porque como una cuestión de derecho internacional, la Revolución de 1949 no cambió el estatus legal de China; por lo tanto, a China se le debía permitir "reanudar" su condición anterior - como parte contratante del GATT - en lugar de solicitar la adhesión. Esto fue rechazado por las partes del GATT, y China se vio obligada a someterse al proceso de adhesión regular (Lam, 2009).

²⁴ El nivel arancelario promedio de China sobre bienes industriales representó menos de un tercio de las cifras que prevalecían en otros mercados en desarrollo como India (32.4%), Brasil (27%) e Indonesia (36.9%) (Lardy, 2002).

²⁵ En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, los miembros acordaron reemplazar las restricciones cuantitativas sobre los productos agrícolas con aranceles (Hoeckman y Kostecki, 2009).

Asimismo, aceptó la utilización por parte de sus socios comerciales de tres mecanismos defensivos de comercio que, en última instancia, reducirían el flujo de bienes chinos en los mercados extranjeros (Lardy, 2002):

1. Derechos compensatorios frente a los subsidios estatales;
2. Medidas *antidumping* y tratamiento de China como “Economía no de mercado” (ENM en adelante);
3. Y, creación de una salvaguardia especial (“Salvaguardia de Transición Específica del Producto”) frente a disrupciones de mercado.

Según la Sección 15 del Protocolo de Adhesión, se acordó un plazo de 15 años en el que China recibiría el status de ENM en las investigaciones antidumping. Esto significó la aplicación de reglas antidumping especiales a los productores y exportadores chinos basándose en el supuesto de que no operan de acuerdo con las condiciones de una economía de mercado²⁶. Por otro lado, bajo la sección 16 del Protocolo de Adhesión, se incluyó una salvaguardia especial que, contrariamente a lo que exige el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, permitía a los Miembros imponer contingentes y aranceles a los productos chinos ante una demostración de daño en el mercado doméstico por un período de 12 años (Hoekman y Mavroidis, 2007).

Por último, China obtuvo el status de país en desarrollo (PED), lo que significó que tendría derecho a un “Trato especial y diferenciado” dentro de la OMC, es decir que gozaría de ciertas disposiciones especiales que comprenden, por ejemplo, períodos más largos para la aplicación de los Acuerdos y compromisos negociados, así como mayor flexibilidad en las medidas de apertura, entre otras cuestiones. La aceptación de esta categorización a China por el resto de la membresía se produjo dados los términos de entrada a los que la nación asiática se había sometido a comparación de otros países en desarrollo.

Así, el ingreso de China a la OMC, abrió paso a una nueva era en el comercio internacional. Bill Clinton lo describió como: *“An opportunity that comes along once in a generation. [...] Supporting China’s entry into the W.T.O. is about more than our economic interests; it is clearly in our larger national interest”* (Clinton, 2000). Fue así como en simultáneo con la adhesión del país a la organización, EEUU le otorgó de manera permanente e incondicional el estatus de NMF,

²⁶ Según el Acuerdo Antidumping de la OMC, un producto queda sujeto a una investigación antidumping cuando se exporta desde una ENM, lo que implica que su precio es inferior al precio en el mercado doméstico. Por ende, el Acuerdo permite a las autoridades del país importador, determinar el margen de dumping “construyendo” el “valor normal” del producto en el mercado interno, o en algún mercado de referencia (o sustituto). Por ejemplo, en la práctica, EEUU suele utilizar esta última vía; las autoridades realizan el cálculo de dumping utilizando los costos de producción en un tercer país para determinar el valor construido. (Halverson, 2004; Nedumpara y Zhou, 2018). El 11 de diciembre de 2016, venció el plazo estipulado en dicha cláusula pero su interpretación y aplicabilidad continúa siendo extensamente debatido.

denominado bajo la legislación estadounidense “Estatus de Relaciones Comerciales Normales Permanentes” (PNTR, por sus siglas en inglés)²⁷.

Como destaca Blustein, la China de los años ‘90 no era la misma que había intentado unirse al GATT en 1986. Para 1996, el país asiático contaba con el séptimo mayor PIB del mundo y sus exportaciones alcanzaron una importante suma de dólares que no sólo consistían en manufacturas intensivas en mano de obra (como juguetes, zapatos e indumentaria), sino también bienes de mayor valor agregado (como equipos de música, componentes y accesorios de computadora, acero y maquinaria eléctrica, entre otros). “*With the inclusion of China, a nation of 1.25 billion at the time, the “W” in the trade body’s acronym attained validity that it previously lacked*” (Blustein, 2019, p. 11).

En respuesta a la mayor apertura y previsibilidad del mercado producto de la incorporación de China a la OMC, las operaciones de las compañías extranjeras con sede en China se expandieron dramáticamente, posicionándose como principal destino de inversión extranjera directa para 2002. Las importaciones de bienes particularmente estadounidenses a China aumentaron de 16 mil millones de dólares en 2000 a casi 70 mil millones en 2008. Asimismo, la creciente demanda de *commodities* por parte de China aumentó los precios de los productos básicos para América del Sur, África y otras regiones emergentes del mundo (Blustein, 2019).

Al igual que en la administración Clinton, en la administración Bush predominó la opinión de que Beijing estaba progresando gradual pero decididamente hacia la liberalización económica gracias al impulso de la membresía en la OMC. Por lo tanto, se buscó adoptar una postura de “espera” y “tolerancia” (*wait and see*) frente a China, quien iría asumiendo las obligaciones dentro de la organización (Blustein, 2019).

Durante la administración Obama, el relacionamiento tuvo otra impronta. Si bien para 2010, China había cumplido todos sus compromisos de reducción arancelaria – se redujo el nivel arancelario medio de 15,3% en 2001 al 9,8%; el promedio de los tipos arancelarios aplicados a las manufacturas pasó de 14,8% a 8,9%; y los aranceles sobre los productos agrícolas descendieron de 23,2% al 15,2% (State Council Information Office, 2018) –, sus políticas y prácticas comerciales no estuvieron exentas de críticas desde los distintos sectores de la economía estadounidense.

²⁷ Esta ley permitió reducir la incertidumbre en la relación económico-comercial entre ambos países dado que, otorgó un carácter permanente al continuo acceso por parte de las importaciones chinas a bajas tasas arancelarias. Anteriormente, ocurría que, aquel beneficio debía ser aprobado anualmente por el Presidente, y posteriormente sometido al control del Congreso dado que se trataba de una ENM (según clasificación otorgada por el gobierno de EEUU). Pierce y Schott (2019) señalan que es importante destacar que, en caso de haber fracasado dicha renovación, los aranceles estadounidenses sobre la mayoría de las importaciones chinas se habrían elevado sustancialmente, del 4% al 37% para la industria manufacturera promedio. Como resultado, el PNTR mejoró los incentivos para el comercio y la inversión en diversas actividades para ambos países (Crowley, 2019).

Resulta asimismo importante destacar que, para aquel entonces, China ya había superado a EEUU en las exportaciones de mercancías (ver Tabla 1); cuestión no menor dado que esa brecha se ha profundizado cada vez más.

Tabla 1

Exportación de bienes (en miles de millones de dólares), período 2006-2010

Año	Estados Unidos	China
2006	1.025.967	968.978
2007	1.148.199	1.220.456
2008	1.287.442	1.430.693
2009	1.056.043	1.201.612
2010	1.278.495	1.577.754

Nota. Adaptado de Base de datos OMC, <https://data.wto.org/>.

El sector manufacturero estadounidense alegaba que el ingreso masivo de productos chinos al país constituía una amenaza a su producción y era la principal causa de desempleo²⁸. Asimismo, las empresas radicadas en China han acusado al país de ciertas prácticas comerciales que van en contra de los compromisos y principios establecidos por la OMC. Desde el gobierno central, para hacer frente a estas reivindicaciones, se recurrió en numerosas instancias al Órgano de Solución de Controversias; incluso se le ha negado el estatus de “Economía de Mercado”, y se ha avanzado por vías alternativas a la multilateral²⁹.

De igual forma, la OMC no ha servido simplemente como foro para que los gobiernos occidentales reivindiquen sus derechos contra China (Blustein, 2019). China es un país cada vez más activo en la OMC, y su papel dentro del sistema ha evolucionado desde su adhesión. China ha pasado de ser un “tomador de reglas” que acepta pasivamente las reglas existentes impuestas por otros países, a un “explotador de reglas” existentes en su beneficio, a un “creador de reglas” que está haciendo nuevas reglas que refleja sus propios intereses (Gao, 2012, p. 76).

Como sostiene Mark Hu, “*not surprisingly, as China’s importance in global trade has increased, so too has the number of WTO disputes concerning China.*” (Hu, 2016, p. 2). El país asiático ha pasado a litigar con más frecuencia ante el Órgano de Solución de Diferencias. Los problemas de capacidad y las inhibiciones culturales frente a las diferencias jurídicas

²⁸ Algunos autores consideran que el desempleo ya venía en aumento desde la década de los ‘70, y que como un todo, la apertura y liberalización comercial con China benefició a EEUU en tanto que: reasignó recursos hacia sectores de ventaja comparativa y aumentó el valor agregado real, lo que significó un aumento sustancial de la productividad laboral agregada (Pierce y Schott, 2019).

²⁹ Obama ha sido el principal promotor de acuerdos mega-regionales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica que se enmarcó dentro de su estrategia de “Giro al Pacífico”, buscando incrementar la presencia económica y militar estadounidense en Asia.

desaparecieron como consecuencia de la evolución de los intereses y la experiencia dentro de la organización, hasta el punto de que el antiguo predominio de las diferencias entre la UE y EEUU en la lista de asuntos ha cedido paso a los asuntos que enfrentan a China contra EEUU (Gao, 2012; Vangrasstek, 2013). Según datos oficiales, entre 2006 y 2015, cuarenta y cuatro casos, que representan más de una cuarta parte de la carga de trabajo de la OMC, han involucrado a China como demandante o demandado³⁰.

La mirada de la actual administración estadounidense sobre la participación de China en la OMC, se aleja de las administraciones anteriores. Explícitamente, el informe del USTR al Congreso sobre el cumplimiento de la OMC en China del año 2017 comienza declarando: "*It seems clear that the United States erred in supporting China's entry into the WTO on terms that have proven to be ineffective in securing China's embrace of an open, market-oriented trade regime*" (USTR, 2018 c, p. 2). Y en el reporte del año 2018 agrega:

"The United States' approach to China is more aggressive than in the past. Out of necessity, the United States is now using all available tools – including domestic trade remedies, bilateral negotiations, WTO litigation and strategic engagement with like-minded partners – to respond to the unique and very serious challenges presented by China. But the goal for the United States remains the same. The United States seeks a trade relationship with China that is fair, reciprocal and balanced." (USTR, 2019, p. 3). "[...] relying solely on the WTO and its mechanisms to address China's unfair practices is a recipe for failure" (USTR, 2019, p. 11).

Por lo tanto, lo que diferencia las medidas actuales de los remedios comerciales anteriores es su magnitud, y la retórica que lo respalda (Rubini, 2019, p. 89). La desconfianza de la eficacia de la OMC con respecto a las prácticas comerciales chinas, ha sido uno de sus principales justificativos para iniciar la guerra comercial.

A través del recorrido de la historia del sistema multilateral de comercio, se constató que ha sido una historia de altibajos con desacuerdos pero también de búsqueda de soluciones mediante la solución de controversias, el entendimiento mutuo y la cooperación. Sin lugar a dudas, los Miembros de la OMC se enfrentan actualmente a un mundo diferente al que existía en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que lograr la

³⁰ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

cooperación mundial es cada vez más complejo producto de la emergencia de nuevos poderes que impacta en la gobernanza comercial global³¹.

Reflejando una determinada distribución de poderes, la gobernanza global del comercio internacional ha logrado mantener constante la estructura de orden prioritario y de valores compartidos en torno a las relaciones comerciales internacionales y transnacionales, pero ha sido dinámica en la producción de normas, respondiendo a los cambios que se sucedieron en las prácticas del comercio desde mediados de siglo XX, momento fundante de su configuración. Desde comienzos del siglo XXI, sin embargo, esta capacidad de adaptación ha evidenciado limitaciones y se ha extendido la idea de que la gobernanza global del comercio internacional se encuentra en transición, a medida que se acentúa la erosión de la hegemonía norteamericana y emergen actores y procesos alternativos como ejes de poder (Zelicovich, 2018 b, p. 697). En particular, China ha sido planteada como uno de los desafíos geopolíticos más importantes de nuestros tiempos, siendo su particular estructura económica lo que la distingue del resto del mundo (Wu, 2016).

En esta dirección, las reglas básicas deben actualizarse ocasionalmente para coincidir con las realidades en evolución porque sin una adecuada reforma, es posible que se abran escenarios donde los Miembros comiencen a ignorar las reglas de la OMC, retornando a un sistema de comercio mundial manejado por los poderes políticos como sucedió en el siglo XIX, con el GATT (Baldwin, 2010).

³¹ La gobernanza global del comercio internacional está conformada por los procesos e instituciones que ordenan la cooperación internacional entre actores estatales y no estatales en materia de comercio internacional (Zelicovich, 2018 b: 697).

CAPÍTULO 2 – FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Habiendo repasado en el capítulo anterior la evolución histórica del régimen internacional de comercio, a partir de este capítulo se propone abordar nuestro objeto de estudio, es decir, el análisis de la repercusión de la guerra comercial sobre las distintas funciones que los organismos que componen la OMC tienen a su cargo. En este capítulo se analizará la función administrativa de la organización. En primera instancia se describe brevemente lo que la misma supone en la práctica, para luego hondar sobre cómo ha repercutido en el normal desempeño de la misma el comportamiento de los actores implicados en la contienda arancelaria y, por último, indagar si la premisa de la hipótesis en este aspecto se comprueba o refuta.

Conforme argumentamos, sería esperable encontrar que la crisis de hegemonía, potenciada por la guerra comercial, genere efectos negativos en la función administrativa de la OMC, por el uso discrecional de argumentos como la seguridad nacional y el comercio desleal; y la preeminencia de la legislación nacional por sobre los acuerdos y reglas negociadas multilateralmente.

Descripción de la Función

De manera generalizada, al hablar de la OMC, la negociación y la solución de controversias atraen la mayor atención, pero el "trabajo normal" y las actividades diarias de los órganos de la OMC son una parte fundamental del sistema. Es a través de ella que se identifican posibles agendas de negociación, se supervisan y discuten los acuerdos, se evalúan los desempeños económicos, se desactivan posibles conflictos a través de las consultas y los intercambios de información, se presentan dificultades en la implementación y, en general, los Miembros de la OMC plantean cuestiones de su interés que hacen más efectiva la cooperación multilateral (Hoekman, 2019).

En pocas palabras, la función administrativa de la organización consiste en la recopilación, análisis y difusión de la información sobre las prácticas y las políticas comerciales de los Miembros promoviendo la transparencia – generando niveles óptimos de previsibilidad – y velando por el cumplimiento de las normas multilateralmente acordadas. Para ello se utilizan principalmente tres mecanismos: las notificaciones que los Miembros están obligados a hacer de sus propias leyes y políticas, los exámenes realizados por el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) y las actividades de vigilancia de la Secretaría.

Estos mecanismos de transparencia reducen la incertidumbre y las asimetrías, mejoran la calidad de los debates y permiten la detección temprana de posibles violaciones a las normas,

evitando llegar a la instancia de solución de controversias. Cuando los Miembros están obligados a informar sobre sus propias medidas y son objeto de exámenes periódicos y de una vigilancia regular, es más probable que tanto ellos como la comunidad en general de la que forman parte detecten violaciones potenciales de los compromisos antes de que estas se produzcan o, si ya se han adoptado las medidas, antes de que algún interlocutor comercial se vea obligado a plantear el asunto ante el Órgano de Solución de Diferencias (Vangrasstek, 2013, p. 298).

En conjunto, sirven de instrumento para determinar si los Miembros están respetando los compromisos que asumieron en el marco de la OMC y para saber en qué medida utilizan el “margen de actuación” autorizado por los acuerdos y por sus listas (Vangrasstek, 2013, p. 297). Esto resulta importante tanto para el Miembro en cuestión como para sus interlocutores comerciales.

En el Glosario de la OMC, una "notificación" es definida como una “obligación en materia de transparencia en virtud de la cual los gobiernos de los Miembros deben informar al órgano competente de la OMC sobre sus medidas comerciales en caso de que éstas pudieran tener un efecto sobre otros Miembros”. Este, es el mecanismo más antiguo heredado de la etapa del GATT, son principalmente responsabilidad de los Miembros y se centran exclusivamente en hechos.

La única diferencia importante de las notificaciones en la era de la OMC, aparte de la mayor accesibilidad a las notificaciones producto del avance de la tecnología y la internet, es el gran número de notificaciones que los países están obligados a hacer dada la ampliación de las reglas de comercio a otros ámbitos. En lugar de centrarse únicamente en las reducciones arancelarias, la OMC ha ampliado enormemente su cobertura para incluir barreras no arancelarias, como medidas comerciales correctivas, barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, regulaciones de servicios y medidas de derechos de propiedad intelectual, y cualquier otro tipo de medidas que puedan influir en la producción y el comercio (el Anexo 1 del Acuerdo de la OMC contiene una lista indicativa de las mismas). Debido a que la mayoría se refieren a medidas regulatorias detrás de la frontera (*behind-the-border regulatory measures*) que son difíciles de controlar (Gao, 2018, p. 2), la transparencia ha demostrado ser “un elemento indispensable del sistema multilateral de comercio”, como lo señaló la OMC en su publicación oficial conmemorando el vigésimo Aniversario de la OMC (2015, p. 61).

Hay distintos tipos de obligaciones y procedimientos de notificación según la forma que adoptan - dependiendo si son auto-informadas, es decir, cuando un actor proporciona la información sobre su propio comportamiento; o informadas por terceros, cuando la información

sobre el comportamiento de un actor es proporcionada por otro/s -, el acuerdo en cuestión que las soliciten y el tipo de notificación que se trate³².

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC en adelante), por su parte, se estableció en un momento de transición entre el GATT y la OMC, provisionalmente en el año 1988 y a partir de allí ha evolucionado en su labor. El MEPC hace referencia a investigaciones generales realizadas periódicamente en conjunto por los Miembros y la Secretaría de la OMC. Los documentos son dos informes (uno de los Gobiernos y otro de la Secretaría) que abarcan numerosos aspectos de las políticas comerciales de un Miembro, con inclusión de su entorno económico, la estructura y los procedimientos de los órganos encargados de la formulación de las políticas, sus leyes y políticas sobre el comercio y asuntos conexos, sus leyes y políticas sectoriales y la composición real de su comercio, entre otras cosas (Vangrasstek, 2013). En pocas palabras, se trata de un ejercicio que da visibilidad a la política de los Miembros, y que a su vez, les brinda una perspectiva a éstos de cómo son vistos en el mundo.

El Informe de Vigilancia de la Secretaría implica en cierto grado un juicio de las políticas de los Miembros al proporcionar comentarios, pero no necesariamente implica una interpretación de las reglas. El informe no tiene ningún efecto jurídico en los derechos y obligaciones de los Miembros, ni tampoco conlleva ninguna consecuencia legal, siendo el supuesto de comportamiento que “la iluminación puede cambiar una política” (Collins-Williams y Wolfe, 2010; Vangrasstek, 2013). La frecuencia con la que se llevan a cabo depende, en última instancia, del peso de cada país Miembro en el comercio mundial³³.

Por último, las actividades de vigilancia, se realizan en colaboración con otras organizaciones internacionales y están destinadas expresamente a identificar cualquier posible “retroceso” por parte de los Miembros (Vangrasstek, 2013, p. 297). Este mecanismo de transparencia es parte de una respuesta colectiva a la crisis financiera de 2008 para desarrollar lo que el Director General de la OMC en aquel entonces, Pascal Lamy, denominó “*a radar picture*” de nuevas medidas comerciales, ante el temor del aumento del proteccionismo (Collins-Williams y Wolfe, 2010).

³² Las notificación pueden ser de carácter periódico (es decir, semestrales, anuales, bienales o trienales); que deban realizarse por única vez, es decir, de única notificación; o *ad hoc*, es decir, aquellas que deben presentarse en caso de que se adopte una determinada medida.

³³ El calendario previsto por el Acuerdo establece que cada 2 años deben ser objeto de examen los Miembros “grandes” (es decir, los 4 mayores Miembros. Estados Unidos y China entran dentro de la primera categoría); los Miembros medianos cada 4 años (16 países están incluidos en esta categoría); y luego se encuentra el resto de los Miembros, cuyo número es variable y creciente, cuyo examen se lleva a cabo cada 6 años (aunque para algunos, en especial, para los países menos adelantados el plazo es más flexible, pudiendo extenderse en el tiempo).

Tanto el MEPC como las actividades de vigilancia ocupan un lugar intermedio entre las notificaciones (práctica de auto-vigilancia) y el mecanismo de solución de diferencias (Vangrasstek, 2013, p. 298).

Cabe destacar que los procedimientos de transparencia en los Acuerdos de la OMC van más allá de lo que normalmente se encuentra en los regímenes multilaterales. Como señalan Collins-Williams y Wolfe:

“The WTO transparency norm is not about the ‘accountability’ or transparency of the WTO itself, a common theme in the literature on international organizations, nor is it directly about whether governments and other centres of authority disclose enough information to the public. [...] The aim is to enhance the effectiveness of the WTO agreements.”
(2010, p. 552)

Disciplinas globales deben promover la transparencia y reducir la incertidumbre sobre las políticas, tanto para los socios comerciales como para los actores económicos. Tener la oportunidad de discutir una medida con socios comerciales puede ayudar a evitar conflictos y prevenir disputas. Por ejemplo, los Acuerdos sobre Salvaguardias y Antidumping especifican los procedimientos internos que deben seguirse cuando un gobierno contempla restringir las importaciones de socios comerciales y abre la posibilidad para consultas con los estados que podrían verse afectados por dichas restricciones; incluso contempla la posibilidad de demandar una compensación comercial (abordado en detalle más adelante).

Crisis de la Función Administrativa

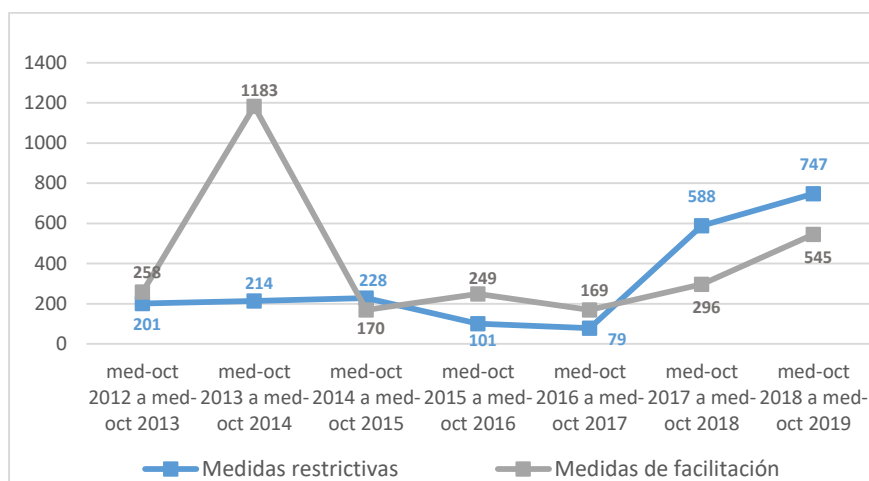
La OMC regula el uso de la política comercial por parte de los Miembros de la OMC, pero esto no implica abordar la cuestión básica de si los gobiernos deberían utilizar políticas nacionales o comerciales para lograr objetivos particulares. Es decir, el tema de la eficiencia no se aborda directamente, sino que el énfasis radica en los efectos que estas medidas generan respecto de terceros. Por lo tanto, aunque los países son libres de usar políticas comerciales domésticas, la OMC generalmente los alienta a usar menos medidas que distorsionen el comercio (Hoeckman y KostECKI, 2009). Justamente lo hace para garantizar el cumplimiento y la efectividad de las normas multilateralmente establecidas.

Durante el último tiempo, si bien se han seguido aplicando medidas destinadas a facilitar el comercio, las cifras que presentan los últimos informes del Director General al OEPc, muestran que su crecimiento ha sido muy inferior en comparación con la cobertura de las medidas

restrictivas del comercio³⁴ desde mediados de octubre de 2017, las cuales continuaron en aumento para los períodos abarcados por los años 2018 y 2019 (ver Figura 2).

Figura 2

Valor del comercio abarcado por nuevas medidas de restricción y facilitación de las importaciones (en miles de millones de dólares)



Nota. Adaptado de Base de Datos de Vigilancia del Comercio de la Secretaría de la OMC, 2019 (WT/TPR/OV/22).

Según el último informe disponible de la Secretaría³⁵, para el año 2018 se aplicaron 131 nuevas medidas restrictivas de comercio. Más del 80% de esas medidas se aplicaron a las importaciones, y dentro de esa categoría principalmente se corresponde a un aumento de los aranceles. Como consecuencia, en el primer semestre de 2018, el comercio mundial creció más en términos de valor que en términos de volumen debido al aumento de los precios de los bienes y servicios objeto de ese comercio³⁶.

Para el período de mediados de octubre de 2018 a mediados de octubre de 2019, el crecimiento del comercio mundial se paralizó y se registraron 102 nuevas medidas restrictivas del comercio. Según datos oficiales, el valor del comercio abarcado por las medidas de restricción de las importaciones se estimó en 746.900 millones de dólares, una de las mayores cifras registradas

³⁴ Los informes de la Secretaría distinguen entre medidas restrictivas, correctivas y de facilitación de comercio. Las primeras, y las que se tomarán en consideración en este capítulo, tienen que ver con incrementos arancelarios, restricciones cuantitativas, impuestos y derechos de exportación, principalmente. Las medidas correctivas son aquellas investigaciones iniciadas por antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias. Por último, las medidas de facilitación comprenden la eliminación o reducción arancelaria, la simplificación de procedimientos aduaneros, la eliminación de impuestos a las importaciones y derechos de exportación.

³⁵ (WTO Doc. WT/TPR/OV/W/14).

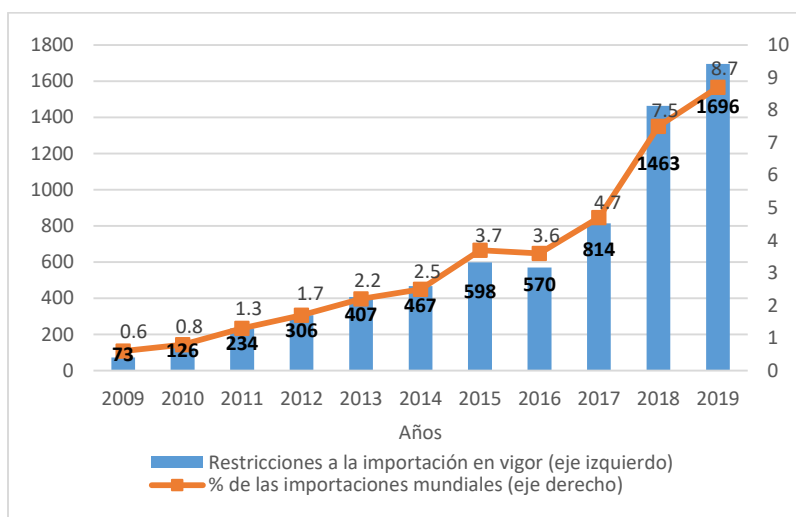
³⁶ (WTO Doc. WT/TPR/OV/21).

desde octubre de 2012, y que representó un incremento del 27% en comparación con la cifra de la anterior revista general anual (588.300 millones de dólares)³⁷.

El informe asimismo observa que, en términos generales, esa evolución es significativa y se debe principalmente a una serie de restricciones comerciales bilaterales impuestas por algunas de las principales economías del mundo. En suma, la Figura 3 ilustra que el número acumulado de restricciones de las importaciones aplicadas desde 2009 y que están todavía en vigor indica que dichas restricciones afectan al 8,7% de las importaciones mundiales.

Figura 3

Comercio acumulado de mercancías abarcado por medidas de restricción de las importaciones período 2009-2018 (en miles de millones de dólares)



Nota. Adaptado de Base de Datos de Vigilancia del Comercio de la Secretaría de la OMC, 2020 (WT/TPR/OV/W/14).

Además de ello, el último informe anual del Director General destaca que el aumento de las medidas restrictivas fue acompañado de una continua desigualdad en el cumplimiento de las prescripciones en materia de notificación de los diversos Acuerdos de la OMC, de un nivel elevado de actividad en el sistema de solución de diferencias, y de un continuo aumento de las preocupaciones comerciales planteadas en un mayor número de órganos de la OMC. Esto último, incluso planteándose en reuniones sucesivas de un mismo órgano, lo que indica que muchas preocupaciones refieren a problemas persistentes y complejos.

Como mencionamos anteriormente, entendemos que dos mecanismos son claves para la crisis de la función administrativa: por un lado, el aumento de los aranceles a las importaciones

³⁷ (WTO Doc. WT/TPR/OV/22).

actuando sobre el rol de OMC de vigilancia del comercio y, por otro. la cuestión de las notificaciones.

Vigilancia: Aumento de los Aranceles a las Importaciones

El aumento de los aranceles a las importaciones durante el período 2017 a 2019, y en particular durante el año 2018, se deben en gran medida a la “beligerancia arancelaria” existente entre EEUU y China.

En base a la información recabada de la Base de Datos de Vigilancia del Comercio de la OMC³⁸, durante el año 2018, las medidas restrictivas de comercio representadas por un aumento de los aranceles a las importaciones en el marco de la escalada arancelaria y la guerra comercial constituyeron aproximadamente el 20% de las medidas restrictivas a las importaciones por aumentos arancelarios impuestas en dicho año. El punto crítico no ha sido su cantidad – en años anteriores se aplicó un mayor número de medidas dañinas del comercio –, sino la naturaleza de las mismas, en aparente confrontación y desafío con los compromisos internacionales en la OMC³⁹. En particular, EEUU fue el impulsor de estas medidas, a la que otros socios comerciales respondieron con medidas similares. Tanto una parte como las otras infringieron las reglas de la OMC dado que, desde la organización, se obliga a los países a abstenerse de tales acciones a menos que hayan sido autorizadas por un tribunal basado en un procedimiento de adjudicación adecuado⁴⁰, lo cual no sucedió.

Bajo orden de la administración Trump, la Oficina del Representante de Comercio de los EEUU (USTR, por sus siglas en inglés) y otros organismos nacionales fueron encomendados con la tarea de llevar a cabo investigaciones con el propósito de detectar desafíos y amenazas a la economía estadounidense por parte de sus socios comerciales. A partir de dichos hallazgos, EEUU comenzó a imponer una serie de medidas entre las que se combinaron salvaguardias, suba de aranceles generales bajo la pretensión de ser excepciones por razones de seguridad nacional, y aranceles para socios específicos por pretendidas situaciones de comercio “injusto”, especialmente en lo atinente a transferencia tecnológica y propiedad intelectual (Zelicovich, 2018 a). Dada la base en la que se sustentó cada una de estas iniciativas, es necesario examinarlas en detalle puesto que entendemos que suponen un desafío a la eficacia de los acuerdos de la OMC, sus reglas y normas multilateralmente establecidas.

³⁸ <https://tmdb.wto.org/es>.

³⁹ La compatibilidad de estas medidas con las normas OMC es considerada por el Órgano de Solución de Diferencias de OMC en los siguientes casos: DS543, DS544, DS545, DS546, DS547, DS548, DS550, DS551, DS552, DS554, DS556, DS557, DS558, DS559, DS560, DS561, DS562, DS564, DS565, DS566, DS585 y DS587.

⁴⁰ Esto se analizará de manera detallada en el próximo capítulo.

En primer lugar, el 7 de febrero del año 2018 bajo la Sección 201 del Acto Comercial de 1974, EEUU impuso aranceles adicionales a lavarropas y paneles solares como una medida de “salvaguardia global” (USTR, 2018 a). Si bien esto significó la aplicación de una medida global, es decir, independientemente de los orígenes de los productos bajo las disciplinas de la OMC, el documento subraya a China como el principal objetivo, dado el aumento continuo de sus importaciones para ambos tipos de productos; lo que se sumó a las medidas antidumping y compensatorias ya existentes contra las importaciones chinas.

En segundo lugar, para el 1 de marzo del mismo año, citando el deterioro de su seguridad nacional y la amenaza a su economía interna, EEUU anunció la imposición de aranceles adicionales al acero y al aluminio, de un 25% y un 10% respectivamente, en virtud de la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 (United States Department of Commerce, 2018). El inciso (d) de la mencionada legislación otorga la potestad al Presidente y al Secretario de Comercio de considerar el impacto de la competencia extranjera en el bienestar económico de las industrias nacionales individuales y actuar en consecuencia ante “cualquier desempleo sustancial, disminución en los ingresos del gobierno, pérdida de habilidades o inversiones, u otros efectos graves que resulten del desplazamiento de cualquier producto nacional por importaciones excesivas”. En el marco de la OMC, EEUU invocó el artículo XXI del Acuerdo del GATT relativo a la seguridad nacional. Sobre la misma, la postura estadounidense ha sido consistente a lo largo de la historia del GATT/OMC de que esta cláusula es auto-crítica y, por lo tanto, no susceptible de revisión o resolución por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD en adelante) de la OMC.

Históricamente, dada la naturaleza conflictiva de esta disposición, los Miembros de la OMC se han moderado al invocarla, y de hecho, EEUU no había utilizado una justificación de seguridad nacional para imponer aranceles por más de 30 años, es decir, no desde la creación de la OMC. El núcleo de discusión se enfoca en su aplicación. Si bien se presume que tiene carácter auto-crítico, lo que significa que cada país puede determinar cuándo se ve amenazada su seguridad; según lo estipulado en el inciso (b) (iii) del artículo XXI, la excepción se aplicará en circunstancias excepcionales, esto es, “en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional”.

Según Bhala, existe una amenaza potencial de que los Miembros de la OMC usen esta disposición para lograr objetivos proteccionistas en lugar de proteger sus intereses esenciales de seguridad. Esta actitud es calificada por el autor como *cowboy behavior*, haciendo alusión al comportamiento de un vaquero dado que un miembro sancionador no necesita dar aviso previo

de sanciones de seguridad nacional inminentes, ni debe notificar antes o después de la imposición de aranceles u otra medida restrictiva. Asimismo, tampoco necesita obtener la aprobación ni ratificación de sus medidas por parte de la OMC o sus Miembros⁴¹. Sin embargo, el autor destaca que es políticamente prudente que un miembro sancionador notifique previamente a otros Miembros de la OMC e intente obtener una masa crítica de aquiescencia multilateral, sino un apoyo de facto, antes de utilizar el artículo en cuestión. Dar aviso previo no es solo una cuestión de cortesía y respeto por los socios comerciales, sino también una forma de reducir la fricción (Bahala, 1998, p. 271). La presentación del hecho consumado a la comunidad internacional inevitablemente da lugar a disputas con los socios comerciales afectados quienes buscarán imponer represalias en defensa de sus industrias nacionales.

En el caso particular de la imposición de aranceles adicionales al acero y al aluminio por parte de EEUU, la medida fue principalmente destinada a sus socios comerciales tradicionales. Si bien China se encuentra entre los principales exportadores de metales del mundo, sus importaciones a EEUU ya se encontraban sujetas a altos derechos antidumping y compensatorios en el marco de la OMC. Por lo tanto, el aumento arancelario no impactó tan severamente a los fabricantes chinos a comparación de los exportadores en países como Canadá, Brasil, México, Corea del Sur, Unión Europea, Japón y Rusia⁴²; algunas de las naciones que, ante el anuncio del aumento de aranceles estadounidenses a las importaciones de metales, comenzaron a planear repuestas de represalia e iniciar procesos formales de disputa ante la OMC.

A partir de ello, EEUU emitió una declaración en la que revisaría los aranceles y eximió algunos países por un período estipulado de tiempo⁴³, y efectivamente, el 23 de marzo de 2018 los nuevos aranceles entraron en vigor sin ningún tipo de criterio preestablecido para ser removidos.

Las medidas excedieron los aranceles consolidados multilateralmente tanto de EEUU como de los demás Miembros que impusieron aranceles de represalia, violando el art. II inciso 1 (a) (b) del Acuerdo del GATT que estipula que:

⁴¹ Estas tres implicaciones del Artículo XXI se manifiestan en una discusión del Consejo del GATT sobre las restricciones comerciales impuestas a Argentina entre abril y junio de 1982 como resultado de la Guerra de las Islas Malvinas. Aquí se determinó que cada parte contratante del GATT era su propio juez para ejercer sus derechos en pos de defender su seguridad nacional.

⁴² US International Trade Administration, "Global Steel Trade Monitor": <https://beta.trade.gov/gstm>.

⁴³ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states-2/> y <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-2/>. Entre los países a los que otorgó excepciones se encuentran la República de Corea, Brasil y Argentina, con quienes EEUU negoció la imposición de restricciones voluntarias a sus exportaciones (VERs, por sus siglas en inglés) (Bown, 2020).

- a) Cada parte contratante concederá al comercio de las demás partes contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte apropiada de la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo.
- b) Los productos enumerados en la primera parte de la lista relativa a una de las partes contratantes, que son productos de los territorios de otras partes contratantes, no estarán sujetos -al ser importados en el territorio a que se refiera esta lista y teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella- a derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la lista. Dichos productos estarán también exentos de todos los demás derechos o carga de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de ésta que excedan de los aplicados en la fecha de este Acuerdo o de los que, como consecuencia directa y obligatoria de la legislación vigente en el territorio importador en esa fecha, hayan de ser aplicados ulteriormente.

Asimismo, EEUU al eximir posteriormente a algunos estados de manera provisional o permanente, violó el principio de NMF estipulado en el art. I del GATT.

Los Estados afectados han rechazado la defensa de seguridad nacional de EEUU y, en cambio, caracterizaron su accionar como una "salvaguardia encubierta" (European Commission, 2018) y, en consecuencia, procedieron a adoptar contramedidas⁴⁴. En reuniones consecutivas del OSD, la UE, China, Turquía, Noruega, Canadá y México – a quienes posteriormente se sumaron Suiza e India –, han expresado que los derechos adicionales, en su contenido y sustancia, se adoptaron como medidas de salvaguardia porque se habían aumentado en tal cantidad y se habían realizado en condiciones tales que causaban o amenazaban causar un daño grave a los productores nacionales de dichos bienes protegiendo las ramas de producción estadounidenses de los efectos económicos de las importaciones (OMC, 2018 a).

En la jerga de la OMC, un Estado puede iniciar medidas de salvaguardia para corregir un aumento reciente y temporal de las importaciones que causa o amenaza causar daños graves a su rama de producción nacional (contenido en el art. XIX del Acuerdo GATT y art. 1 del Acuerdo de Salvaguardias (SGA en adelante)). Frente a ello, un Estado afectado por una medida de salvaguardia tiene derecho a impugnar legalmente la política a través de un proceso formal de disputas y solicitar una compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio (estipulado en el art. 8.1 del SGA). En consecuencia, la respuesta de los Estados afectados por el aumento de los aranceles estadounidenses sobre sus importaciones fue invitar

⁴⁴ En el caso de China, el país impuso aranceles sobre productos estadounidenses por un valor de \$2.400 millones de dólares.

al país a consultas para llegar a un entendimiento según lo establecido en el párrafo 3 del art. 12 del SGA:

“El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8.”

Sin embargo, EEUU se negó a participar, argumentando que los artículos citados no aplican en su caso producto de que el alza arancelaria no era una medida de salvaguardia, sino que era necesario para la protección de sus intereses de seguridad esenciales dado el papel clave que desempeñan el acero y el aluminio en la defensa nacional de EEUU (OMC, 2018 b). Así es como en reuniones consecutivas del OSD, la delegación estadounidense reafirmó la imposición de aranceles justificado en la Sección 232 de la legislación estadounidense y el art. XXI del Acuerdo GATT respectivamente. Adicionalmente, la delegación estadounidense en reunión del OSD argumentó que las medidas de retorsión eran inconsistentes bajo las reglas de la OMC y solicitó el establecimiento de grupos especiales encargados de examinar las contramedidas adoptadas por Canadá (DS557), China (DS558), la UE (DS559), México (DS560), Turquía (DS561), Rusia (DS566) e India (DS585).

En su defensa, los Miembros replicaron nuevamente que los aranceles eran, a todos los efectos, medidas de salvaguardia y que, por lo tanto, los aranceles en respuesta – y la consiguiente suspensión de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes a EEUU –, quedaban justificados de conformidad con el párrafo 2 del art. 8 del SGA que establece lo siguiente:

Si en las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 no se llega a un acuerdo en un plazo de 30 días, los Miembros exportadores afectados podrán, a más tardar 90 días después de que se haya puesto en aplicación la medida, suspender, al expirar un plazo de 30 días contado a partir de la fecha en que el Consejo del Comercio de Mercancías haya recibido aviso por escrito de tal suspensión, la aplicación, al comercio del Miembro que aplique la medida de salvaguardia, de concesiones u otras obligaciones sustancialmente

equivalentes resultantes del GATT de 1994, cuya suspensión no desapruere el Consejo del Comercio de Mercancías.

Por lo tanto, las represalias de conformidad con el párrafo 3 del art. XIX del Acuerdo GATT y el párrafo 2 del art. 8 del SGA son una excepción a los art. 22 y 23 del ESD, los cuales prohíben a los Miembros adoptar medidas sin previa autorización del Órgano de Solución de Diferencias⁴⁵. Esto se debe a que el propósito mismo de las represalias en virtud del SGA es reparar de inmediato el daño causado por una medida de salvaguardia a la industria nacional del Estado afectado.

En tercer lugar, relacionado con las prácticas comerciales desleales⁴⁶, en agosto del año 2017, el USTR, Robert Lighthizer, bajo órdenes del Presidente, inició una investigación sobre las leyes, políticas y prácticas de China en virtud de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Sobre la base de dicha legislación, el USTR está autorizado a amenazar, y en caso de que se considere necesario, imponer restricciones comerciales ante tres tipos de conductas que un gobierno extranjero lleve a cabo:

“(1) a violation that denies U.S. rights under a trade agreement; (2) an “unjustifiable” action that “burdens or restricts” U.S. commerce; and (3) an “unreasonable” or “discriminatory” action that “burdens or restricts” U.S. commerce. The statute defines “commerce” to include goods, services, and investment.” (Congressional Research Service, 2020)

Los hallazgos a los que se arribaron en la investigación, acusaron a China de llevar a cabo prácticas comerciales desleales relacionadas con la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y la innovación⁴⁷. Así es como, para el mes de junio del año 2018, Trump anunció la imposición de aranceles sobre las importaciones chinas por un valor de \$60 mil millones de dólares que se materializaron en dos instancias. Para el 6 de julio se aplicaron aranceles a bienes

⁴⁵ Esto se analizará de manera detallada en el próximo capítulo.

⁴⁶ La retórica estadounidense sobre la necesidad de un comercio “libre” pero también “justo” no es una novedad. Como describe Robert Baldwin (1987), a finales de los años sesenta, los legisladores estadounidenses y los grupos industriales comenzaron a afirmar que sus políticas proteccionistas eran una respuesta necesaria a las acciones “injustas” de productores y gobiernos extranjeros. Esta narrativa se manifestó oportunamente en un momento en que la posición competitiva de EEUU en ciertos sectores comenzaba a declinar. El autor señala que la afirmación de EEUU de estar “nivelando el campo de juego” se ha convertido en una justificación principal tanto para su agresiva búsqueda de la liberalización por parte de otros estados bajo el GATT/OMC como para su propio uso de medidas que distorsionan el comercio (Baldwin, 1987).

⁴⁷ Resumen de las conclusiones de la investigación: las políticas chinas no son razonables, son discriminatorias y constituyen injustamente una carga para el comercio estadounidense. Estas incluyen: 1) La utilización de restricciones sobre la propiedad intelectual extranjera para exigir o presionar a las empresas estadounidenses para que revelen o transfieran tecnología a entidades chinas para acceder al mercado chino; 2) Imposición de requisitos discriminatorios de concesión de licencias de tecnología en condiciones de mercado; 3) Dirección y facilitación de manera injustificada la inversión y adquisición de empresas y activos estadounidenses con el objetivo de transferir tecnología a gran escala; 4) Realización y apoyo de intrusiones cibernéticas no autorizadas en las redes de compañías estadounidenses para acceder a información confidencial y otros secretos comerciales (USTR, 2018 b).

provenientes de China por un valor de \$34 mil millones de dólares y para el 23 de agosto por \$16 mil millones respectivamente (The White House, 2018 b). Simultáneamente, EEUU presentó un reclamo ante la OMC (DS542) en el que alegó inconsistencias de las prácticas chinas con respecto a lo estipulado en el artículo 3 del Acuerdo ADPIC relativo al trato nacional con respecto a la protección⁴⁸ de la propiedad intelectual extranjera, y el artículo 28 del mismo Acuerdo, referido a los derechos conferidos a un titular de una patente (principalmente lo que respecta al uso de las mismas por terceras partes sin consentimiento por parte del titular).

Ante el aumento arancelario bajo la Sección 301, China adoptó represalias "de igual escala y fuerza" en julio y agosto respectivamente; y a su vez, inició una disputa formal en la OMC (DS543). China alegó que las medidas arancelarias estadounidenses no han sido autorizadas por una decisión del OSD de la OMC (estipulado en el art. 23 del ESD), y que además son incompatibles con los principios contenidos en el art. I y II del Acuerdo del GATT. Ante la represalia china, EEUU sostuvo que los aranceles adicionales fueron necesarios para proteger la moral pública – estipulado en el art. XX inciso a) del GATT⁴⁹ – frente a los supuestos “robos” de tecnología, propiedad intelectual y secretos industriales expuestos en la investigación del USTR. EEUU argumenta que las prácticas chinas, como los requisitos para que las empresas extranjeras transfieran sus tecnologías o licencias en condiciones no comerciales, y el robo cibernético, "socavan las normas estadounidenses contra el robo y la coerción y socavan la creencia en la competencia leal y el respeto por la innovación, todos los cuales son aspectos clave de la cultura estadounidense"; por lo tanto, combatirlos es una cuestión de protección de la “moral pública”. Asimismo, presentó reclamos por la violación al principio de NMF de las medidas arancelarias de represalias de China (DS558); que fue respondida por China contra los aranceles adicionales estadounidenses (DS565 y DS587).

Es importante destacar que la justificación estadounidense a la acción unilateral se dirige al hecho de que las transgresiones de Beijing recaen por fuera de las normas de la OMC. De hecho, en la reunión del Órgano de Solución de Controversias del día 27 de marzo de 2018, el

⁴⁸ A los efectos de los artículos 3 y 4 del Acuerdo ADPIC, la “protección” comprende los aspectos relativos a la existencia, adquisición, alcance, mantenimiento y observancia de los derechos de propiedad intelectual así como los aspectos relativos al ejercicio de los derechos de propiedad intelectual de que trata específicamente el Acuerdo.

⁴⁹ Para el 15 de septiembre de 2020, el Grupo Especial constituido para examinar el caso (DS543: Estados Unidos – Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China), distribuyó su informe en el que concluyó que EEUU no ha satisfecho la carga que le corresponde de demostrar que las medidas en litigio están justificadas provisionalmente al amparo del art. XX a) del GATT y que, por lo tanto, las mismas, son incompatibles con las disposiciones del GATT mencionadas por China (art. I y II del GATT). Como resultado, se concluyó que EEUU ha anulado o menoscabado ventajas resultantes para China de dicho Acuerdo en el sentido del art. XXIII 1 a) del GATT (OMC, 2020). El 26 de octubre, EEUU decidió apelar aquella decisión (WT/DS543/10) pero dado su bloqueo al Órgano de Apelación, no puede procederse al establecimiento de dicha sección.

representante de EEUU en Ginebra, el Embajador Dennis Shea, defendió la política de su gobierno al declarar: "Estados Unidos no hizo ningún hallazgo en la investigación de la Sección 301 de que China incumplió sus obligaciones con la OMC" (US Mission in Geneva, 2018, p. 15). Y agregó que, en la medida en que cualquier acto, política o práctica china parecía violar las reglas del organismo comercial, EEUU seguiría debidamente los principios multilaterales al presentar una queja – como fue el caso relacionado con la concesión de licencias de tecnología –; pero la administración Trump sostuvo que imponer sanciones por el comportamiento chino que no está cubierto por las normas de la OMC estaba dentro de los derechos estadounidenses.

Estas declaraciones posteriormente fueron reforzadas en diciembre del mismo año, en el marco 14° Examen de las Políticas Comerciales de EEUU de la OMC:

"Some are criticizing the United States' approach as unilateralist and protectionist. In our view, this is a serious and perhaps purposeful misread of our actions and intentions. In the case of the Section 301 investigation, the facts demonstrating forced technology transfer were quite clear, and the United States had a stark choice: either take action to protect itself against the serious, ongoing harm from China's policies and practices or accept that this harm will continue because the WTO does not provide the necessary disciplines or remedies. We would prefer being able to use the WTO, but China's trade regime increasingly is not compatible with it." (USTR, 2018 d)

Eso plantea un interrogante de cómo el sistema multilateral de comercio puede conservar su autoridad si los países miembros, de manera individual, se sienten autorizados a establecer y hacer cumplir las normas por sus propios medios⁵⁰.

Notificaciones: Problemas de cumplimiento/transparencia

Otro elemento que ha contribuido a la crisis de la OMC en la función administrativa ha sido el del cumplimiento de las obligaciones de notificación de los diversos acuerdos de la OMC. Conforme dan cuenta los reportes de la propia OMC, existen una serie de déficits en este pilar⁵¹, que se han acentuado con la guerra comercial.

⁵⁰ Cabe destacar que la administración Trump también ha invocado la Sección 301 al abrir investigaciones contra la UE por los subsidios a las compañías fabricantes de aeronaves civiles (en abril 2019), y contra Francia por un nuevo impuesto de servicios digitales (en julio 2019).

⁵¹ El documento "Obligaciones en materia de notificación y cumplimiento" (G/L/223/Rev.27 del 11 de febrero de 2020), actualiza la información respecto al cumplimiento por parte de los Miembros de las notificaciones de carácter regular o periódico que atañen los diferentes Acuerdos hasta el 31 de diciembre de 2019.

Los Miembros saben que tienen un problema en relación a esta cuestión y han estado tomando medidas para mejorar la notificación desde el comienzo de la Ronda de Doha en 2001 en los grupos de negociación, en los Comités y en las Ministeriales, incluida la 11va Conferencia Ministerial de Buenos Aires (Wolfe, 2018). Antes de celebrada, un grupo de 47 países desarrollados y en desarrollo, en un comunicado al Consejo General, destacaron que el cumplimiento de las obligaciones de notificación a menudo es insatisfactorio, lo que socava la función de supervisión de la OMC porque la información es tardía, incompleta o de baja calidad (OMC, 2017 a).

Existe un reconocimiento general de que muchos de los Miembros no cumplen plenamente con las prescripciones correspondientes (Hoekman, 2019). Wolfe (2018) destaca diversas razones por lo que considera que esto ocurre: 1) El cumplimiento de las notificaciones varía según el tipo de notificación que se trate (las que se notifican sólo una vez suponen un proceso sencillo a comparación de las medidas de notificación regulares que resultan más complejas en tanto que requieren contar con capacidad de monitoreo); 2) La definición de transparencia como "la voluntad de un gobierno de divulgar información relevante para las políticas", hace que esta disposición varía manifiestamente entre los países; 3) La capacidad burocrática afecta la notificación, siendo este uno de los principales obstáculos para los países en desarrollo y menos adelantados dada la complejidad de los procesos y la carga que suponen.

Dicho esto, el problema más grave, por lo tanto, no es el almacenamiento, la difusión y el acceso a las notificaciones, sino su presentación (Vangrasstek, 2013). Una de las más recientes propuestas "para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificaciones" ha sido presentada por EEUU en el mes de octubre de 2017 (JOB/CTG/10; JOB/GC/148). La misma incluye la consideración del uso de contra-notificaciones y la introducción de medidas administrativas para los Miembros que se atrasen en la presentación de sus notificaciones. Entre dichas medidas, se considera la posibilidad de negarle a los representantes de un país Miembro la posibilidad de presidir órganos de la OMC, de no proporcionarle documentación de la organización, la suspensión al acceso al sitio web de la organización; incluso hasta se considera la posibilidad de designar a un Miembro como inactivo.

El USTR, Robert Lighthizer, destacó la iniciativa de la delegación estadounidense en este aspecto y declaró en Buenos Aires:

"It is impossible to negotiate new rules when many of the current ones are not being followed. This is why the United States is leading a discussion on the need to correct the sad performance of many Members in notifications and transparency. Some Members are intentionally

circumventing these obligations, and addressing these lapses will remain a top U.S. priority” (USTR, 2017)

Principalmente los dichos fueron dirigidos a China y sus obligaciones de notificación relativas a los subsidios, la ayuda interna y las empresas comerciales del Estado⁵². En los últimos Informes al Congreso sobre el cumplimiento de China con la OMC, EEUU subrayó que la transparencia regulatoria de China continúa siendo un problema persistente. Acusa al país de no haber presentado nunca, desde su adhesión a la organización, una notificación completa de las subvenciones mantenidas por el gobierno central; y de únicamente haber notificado una subvención otorgada por el gobierno subcentral luego de que EEUU haya impugnado dicha práctica en un caso presentado en la OMC. Asimismo, en cuanto a ayuda interna, alega que China no sólo se retrasa en proporcionar la información (para mayo de 2015 notificó medidas hasta el año 2010, y en diciembre de 2018 informó sobre las medidas de ayuda para el período 2011-2016), sino que también ha superado los niveles *de minimis*⁵³ permitidos a sus productos (USTR, 2020 b). La Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China en su informe de 2018 declara que China ha presentado notificaciones a la OMC de forma periódica sobre la enmienda, revisión y aplicación de leyes, reglamentos y medidas pertinentes según lo exige la OMC; y que, para enero de 2018, China había presentado más de mil notificaciones que abarcaban áreas como políticas de subvenciones centrales y subcentrales, agricultura, reglamentos técnicos, normas, procedimientos de evaluación de la conformidad, comercio de Estado, comercio de servicios y leyes y reglamentos de propiedad intelectual (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2018).

La propuesta de EEUU obtuvo adhesiones por parte de algunos países – como Argentina, Australia, Canadá, Costa Rica, Japón, Nueva Zelanda, Taipei Chino y la UE –; que posteriormente presentaron una declaración conjunta (JOB/CTG/14; JOB/GC/204). Pero algunos otros mostraron diferencias con la misma. Se alega que las sanciones administrativas contenidas en la propuesta perjudicarían a los Miembros que realmente luchan por cumplir los requisitos, en especial los países en desarrollo y menos adelantados por el elevado tecnicismo que comprenden algunas de las notificaciones en virtud de los Acuerdos de la OMC (OMC, 2017 b; OMC, 2019 c)⁵⁴.

⁵² Se define a las empresas comerciales del Estado como empresas gubernamentales y no gubernamentales, incluidas las entidades de comercialización, que se ocupan del comercio de mercancías para su exportación y/o importación.

⁵³ Cantidades mínimas de ayuda interna que están permitidas aun cuando tengan efectos de distorsión del comercio (suele considerarse hasta el 5 por ciento del valor de la producción para los países desarrollados y hasta el 10 por ciento para los países en desarrollo).

⁵⁴ Para junio de 2019, Cuba, India, Mauricio, Nigeria, Sudáfrica, Túnez, Uganda y Zimbabwe, presentaron una comunicación, en la que se insta a adoptar un "enfoque inclusivo" – más constructivo, simplificado y colaborativo – de

Situación actual de la Función: ¿Cómo se ve el Vacío de Hegemonía?

A veces se dice que la OMC existe ya sea para negociar o para resolver controversias, una visión que oscurece los mecanismos de transparencia, la tercera vía a través de la cual las reglas y prácticas de la OMC influyen en el sistema comercial (Collins-Williams y Wolfe, 2010, p. 551). Si bien la transparencia no está en la agenda de negociaciones actual de la Ronda de Doha como tal, la consideración de los requisitos de notificación y otros aspectos de la transparencia se encuentran presentes en todas las negociaciones; siendo no sólo importantes para las cuestiones existentes – ya cubiertas por el marco jurídico de la OMC –, sino también para las nuevas que aún no se han incorporado al sistema multilateral de comercio.

Retomando el concepto de guerra comercial descrito en el marco teórico de esta tesis, se sostiene que estos actos proteccionistas recíprocos por parte de EEUU como de otros Miembros de la OMC, en particular China, no han hecho más que aumentar los costos económicos-comerciales futuros, reduciendo la confianza y con ello, limitando la capacidad administrativa de la OMC en su conjunto.

Este tipo de medidas restrictivas, a menudo impuestas sin estándares identificables y sin ninguna responsabilidad o represalia efectiva, socavan los propósitos integradores de cooperación del sistema de comercio mundial. En especial, la excepción de seguridad nacional, perpetúa un enfoque de las relaciones internacionales basado en el poder que genera un desequilibrio entre las realidades de la soberanía nacional y el espíritu de una forma más multilateral de gobernanza económica mundial (Cann, 2001, p. 414). Como señaló la UE, el caso de la solicitud presentada por siete reclamantes para el establecimiento de un grupo especial contra EEUU por la imposición de aranceles bajo el argumento de seguridad nacional, fue un hecho sin precedente: “Un Miembro nunca ha sido objeto de tantas solicitudes de establecimiento de un grupo especial en un solo día” (OMC, 2018 a). Esto demuestra el alto grado de rechazo que tales medidas suscitaron entre los Miembros. Si bien una coordinación más estrecha de las disposiciones sobre notificación y consultas, vigilancia y monitoreo puede no solucionar el problema del resurgimiento de restricciones a las importaciones, puede llegar a conducir a una cierta moderación mutua entre los Miembros. En un escenario de transición como el actual se hace necesario un liderazgo capaz de catalizar esos valores en acciones concretas, algo que hoy está ausente.

la transparencia habida cuenta de la capacidad limitada de los países en desarrollo y los países menos adelantados para cumplir las obligaciones de notificación (OMC, 2019 a).

Dicho escenario es resultado de las cambiantes percepciones sobre el valor de la cooperación multilateral institucionalizada, y del equilibrio global del poder económico, lo que hace que la simple publicación de listas arancelarias, aunque continúe siendo una forma esencial de transparencia, ya no sea suficiente. Ahora, los socios comerciales y los actores económicos necesitan tener información sobre una amplia gama de políticas nacionales que tienen la capacidad de afectar el flujo de transacciones a través de las fronteras, políticas nacionales que están cada vez más sujetas a las obligaciones de la OMC (Collins-Williams y Wolfe, 2010, p. 553). Pero esa información no puede obtenerse si no es a través de la disposición y el compromiso de los Miembros a cooperar y coordinar sus políticas en el ámbito multilateral para que el sistema de vigilancia y administración pueda cumplir satisfactoriamente su función, y que se renueve la confianza sobre ello.

En consecuencia, se puede concluir que la escalada arancelaria ha repercutido negativamente en la función administrativa. La conducta observada por parte de EEUU resulta coincidente con lo que las teorías, como la de Schweller, anticipan que será el comportamiento de un hegemón en declive frente a la cooperación multilateral.

En lo que respecta a las notificaciones, si bien EEUU realizó una propuesta para mejorar aquel aspecto; la misma no ha logrado avances sustantivos. La crisis en este punto se relaciona a un cambio en el funcionamiento de la economía global, y la incapacidad de EEUU de impulsar un mejor control a través del instrumento multilateral.

Por otra parte, en torno a la vigilancia, al invocar la retórica de seguridad nacional y de comercio injusto, EEUU ha tratado de conciliar el uso de medidas proteccionistas – justificadas en distintas secciones de su legislación doméstica –, con la defensa de los principios del régimen comercial internacional liberal; algo que no ha hecho más que desafiar los compromisos multilaterales y contribuir al aumento de las barreras al comercio que lejos están de aquellos principios por los cuales se estableció el sistema en primer lugar.

CAPÍTULO 3 – FUNCIÓN DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Este capítulo tiene como objetivo analizar la función de resolución de controversias que vela por el cumplimiento de los compromisos negociados y, en última instancia, se ocupa de la adjudicación. Primero, se desarrolla una breve descripción de la función y su evolución del GATT a la OMC. En segundo lugar, se pretende relevar nuestro objetivo específico de analizar el desafío que las medidas adoptadas en el marco de la guerra comercial suponen para dicha función. Por último, se hace un resumen sobre el estado actual de la misma, con el fin de indagar si parte de nuestra hipótesis en general y al respecto de esta función, se comprueba o refuta.

Conforme se argumentó, sería esperable encontrar que la crisis de hegemonía, potenciada por la guerra comercial, genere efectos negativos en la función de resolución de controversias de la OMC, por el desafío a la legalidad de las medidas adoptadas en el marco de dicha contienda arancelaria; además del abordaje directo y unilateral como una alternativa viable para la resolución de conflictos frente al Órgano de Solución de Diferencias.

Descripción de la Función

La creación de la OMC durante la Ronda Uruguay vino acompañada de normas más amplias que exigían un mayor rigor de su cumplimiento, y en este sentido, se produjo una importante innovación: se estableció un Mecanismo de Solución de Controversias a través del cual los países Miembros resolverían cualquier disputa comercial que tengan con otro Miembro que haya violado esas reglas o haya negado el beneficio de la negociación entre las partes.

Como estipula el Entendimiento de Solución de Diferencias (en adelante ESD) en el artículo 3 inciso 2, el objetivo del sistema es “preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público.”

Por más de 20 años, el Órgano de Solución de Controversias ha provisto un proceso ordenado, transparente y no discriminatorio a través del cual los Miembros pueden resolver sus disputas comerciales y mantener la cooperación (Bown, 2019).

El ESD abarca todas las disputas que surgen en virtud de los acuerdos de la OMC – es decir: GATT, AGCS y ADPIC –, y para cada uno de los asuntos, se utilizan los mismos procedimientos para resolver disputas, lo que da lugar a la existencia de un único mecanismo unificado de solución de disputas.

El procedimiento normalmente comienza cuando uno o más Miembros impugnan formalmente las medidas de otro Miembro que supuestamente infringen los compromisos contraídos por ese Miembro en la OMC. En el caso de los bienes, hay tres tipos de reclamaciones y alegaciones que pueden darse (art. XXIII del Acuerdo del GATT):

1. Reclamo de violación, que consiste en una afirmación de que una o más disciplinas o compromisos negociados han sido violados.
2. Reclamo de no-violación, que consiste en una medida que anula una concesión otorgada previamente a pesar de que no se estén violando/infringiendo reglas específicas.
3. Reclamo de situación, bajo la cual un miembro puede argumentar que cualquier otra situación no contenida por las primeras dos, ha llevado a la anulación o menoscabo de un beneficio negociado.

En términos generales, si un Miembro decide iniciar una denuncia formal, lo primero que debe hacer es presentar el caso al OSD y, a partir de allí, se abre un período de consultas bilaterales entre las partes por un plazo de 60 días (art. 4 del ESD). La apertura a un espacio de consultas resulta fundamental. Desde la organización se alienta a las partes implicadas en una diferencia a celebrarlas – independientemente de la etapa del proceso en que se encuentren – a fin de lograr resolver el asunto de manera extra-judicial para alcanzar, lo que en la jerga de la OMC se conoce como, una “solución mutuamente acordada” (estipulado en el art. 3.7 del ESD).

En caso de que las consultas fracasen y las partes no logren resolver la diferencia, se puede solicitar el establecimiento de un panel. Luego de solicitado, la Secretaría de la OMC es la encargada de establecer el grupo especial, redactar los términos de referencia y determinar su composición. Dicho panel es considerado el tribunal de “primera instancia” de la OMC, y está conformado por tres panelistas o jueces que sirven a título individual, sin vinculación gubernamental. Si las partes aceptan a los jueces designados, se procede al establecimiento del tribunal (art. 6, 7 y 8 del ESD).

Una vez aprobado, el grupo especial se encarga de examinar los hechos y argumentos, y celebrar reuniones con las partes (y terceras partes interesadas). Asimismo, pueden buscar información y asesoramiento técnico de cualquier otro organismo, a la vez que emitir cuestionarios a las partes (art. 11 y 13 del ESD). Posteriormente, el grupo es responsable de emitir dos informes – uno provisional y otro final –, tanto a las partes como al OSD dentro de un período de 6 meses; excepcionalmente 9 meses en la práctica; aunque el promedio es un poco más de un año (Hoeckman y Kosteki, 2009). A partir de allí, el OSD debe adoptar el informe del panel en un

plazo de 60 días, a menos que exista consenso para no adoptarlo⁵⁵, o una parte apele la conclusión del panel (art. 12, 15 y 16 del ESD).

El Órgano de Apelación (en adelante OA) representa la “segunda instancia” de resolución de disputas. El mismo está compuesto por 7 miembros⁵⁶, los cuales se limitan a juzgar asuntos de derecho y la consistencia legal de los informes del panel. Debe tratarse de “personas de prestigio reconocido, con competencia técnica acreditada en derecho, en comercio internacional y en la temática de los acuerdos abarcados en general” (art. 17.3 del ESD), y que actúen con independencia a los intereses de un gobierno. A diferencia de los jueces que conforman el grupo especial *ad hoc*, los miembros que componen el OA cumplen un mandato de 4 años (con capacidad de renovación).

Luego de una solicitud de apelación, el caso es designado a tres de los siete miembros del OA, a quienes deben completar el procedimiento de apelación en un plazo máximo de 90 días (art. 17.5 del ESD). La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste. El informe resultante de su actuación puede “confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial” (art. 17.6 del ESD), pero es definitivo y debe ser adoptado por el OSD en última instancia (art. 17.14 del ESD).

A partir de allí, si el grupo especial o el OA concluyeran que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado⁵⁷ la ponga de conformidad con ese acuerdo; porque, en última instancia, la OMC no busca establecer sanciones, sino la “solución positiva de la diferencia”.

Además de formular recomendaciones, el grupo especial o el OA podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas (art. 19 del ESD). Se establece un “plazo prudencial” el cual puede ser: propuesto por el Miembro afectado y aprobado por el OSD; convenido por las partes en la diferencia; o determinado mediante arbitraje (art. 21.3 del ESD). En caso de incumplimiento, las partes deben negociar una compensación hasta la plena aplicación de las resoluciones. En caso de no arribar a un acuerdo en cuanto a la compensación, el OSD puede

⁵⁵ Esta práctica es mayormente conocida como “consenso negativo o en contrario” y actúa de forma automática. Esto es, la norma requiere que todos los Miembros presentes en una reunión se opongan a la medida o decisión propuesta para que no se adopte. En el caso particular de una disputa comercial, la decisión se considera adoptada salvo que haya consenso para que no lo sea. Por lo tanto, para que sea bloqueada una resolución, todos los Miembros de la OMC deben estar de acuerdo en que el informe del panel es fundamentalmente erróneo.

⁵⁶ A los que se va a referir en adelante como árbitros o jueces.

⁵⁷ El “Miembro afectado” es la parte en la diferencia a la que vayan dirigidas las recomendaciones del grupo especial o del Órgano de Apelación.

autorizar la adopción de medidas de retorsión⁵⁸ hasta la plena aplicación de las resoluciones (art. 22 del ESD). Simultáneamente, se abre la posibilidad de arbitraje con respecto al nivel de la suspensión si se alega que no se han seguido los principios y procedimientos relativos a la adopción de medidas de retorsión (art. 22.6 y 22.7 del ESD).

En resumen, el papel del OSD es aliviar un problema de coordinación que enfrentan los miembros de la OMC al especificar una adjudicación de procedimiento acordada (Horn y Mavroidis, 2007). El mecanismo proporciona un foro objetivo en el que se pueden determinar los hechos de un asunto (mediante un intercambio de información y una evaluación independiente), evitando la adopción de represalias unilaterales (*an immediate "tit-for-tat" response*) (Bagwell y Staiger, 2002). Para ello, el OSD toma decisiones que tienen carácter vinculante y que obliga a los estados Miembro a modificar aquellas políticas que entren en conflicto con cualquiera de sus tratados. Asimismo, cuando este tribunal falla a favor de algún estado Miembro, éste queda autorizado para imponer sanciones comerciales contra el país que haya violado los acuerdos hasta que el Estado miembro sancionado modifique esas prácticas⁵⁹. La existencia de estas sanciones funciona como incentivos para que los países cumplan con la regulación de la OMC (Steinberg, 2007).

Evolución del Sistema de Solución de Controversias del GATT a la OMC

El OSD de la OMC resultó ser un avance significativo con respecto al mecanismo de solución de diferencias provisto por su antecesor, el GATT. El actual enfoque para la resolución de disputas suele ser descripto como uno más legalista y menos diplomático, en dónde el derecho prima por sobre la negociación política.

El uso más frecuente de la solución de diferencias en la era OMC en relación con los años del GATT es en parte simplemente un reflejo de la expansión en la cobertura de las disciplinas multilaterales y el aumento de la membresía (Hoekman y Kostecki, 2009, p. 93).

El procedimiento para la solución de las disputas comerciales en el marco del GATT se encontraba plasmado en el art. XXIII del Acuerdo y se basaba en el principio del consenso. Esto significaba que el Consejo del GATT debía aprobar por consenso la decisión tanto de establecer un grupo especial que examinara una controversia como también las conclusiones a las que

⁵⁸ Las medidas de retorsión o represalia suponen la "suspensión concesiones", es decir, la suspensión de medidas equivalentes contra el país infractor (contramedidas). La magnitud de la represalia está determinada por el OSD (art. 22.2 del ESD). A tal efecto, el demandante presentará una lista de productos cuyo nivel de aranceles pretende aumentar solo frente al demandado (art. 22.3 del ESD).

⁵⁹ En este sentido, cabe señalar que la mayoría de las decisiones del mecanismo de resolución de diferencias suelen dar lugar a mayor proteccionismo y no a mayor liberalización, puesto que autorizan sanciones comerciales, que se plasman en aranceles mayores.

arribara dicho grupo especial. Dos aspectos caben subrayar de esta mecánica. Por un lado, aseguraba que ambas partes en una disputa tuvieran que ponerse de acuerdo sobre el resultado, aumentando la probabilidad de implementación. Pero por el otro lado, creaba oportunidades para que las partes en una disputa bloqueen el inicio o la finalización del proceso, lo que reducía en gran medida el valor de los compromisos negociados dado que en pocas palabras, el demandado contaba con “poder de veto” en cualquier instancia de la disputa (Vangrasstek, 2013). En consecuencia, el proceso legal resultante era incierto, las disputas se terminaban abordando mediante negociación o no se trataban en absoluto; y en última instancia, el sistema terminaba beneficiando a aquellos que tenían poder (Bown, 2019, p. 27).

En la década de los '80 y '90, un número creciente de disputas comerciales que no pudieron resolverse suscitaban inquietudes con respecto a la efectividad de los procedimientos de solución de diferencias del GATT. Estas disputas reflejaron la intensificación de la competencia resultante de los patrones cambiantes de las ventajas comparativas⁶⁰, así como las disposiciones vagas del GATT y las diferencias en su interpretación en áreas claves como agricultura y subsidios. Muchas de las cuestiones más controversiales se referían a áreas donde las reglas eran poco claras o que, para el momento, eran objeto de las negociaciones en curso⁶¹ de la Ronda Uruguay (Hoekman y Kostecki, 2009; Bown, 2020). En particular, y sumado a ello, dos de los problemas más difíciles de resolver en los últimos años de existencia del GATT fueron la preocupación que suscitaba que los países pudieran bloquear el funcionamiento de los grupos especiales y el hábito consiguiente de EEUU de adoptar medidas unilaterales para proteger sus intereses (Vangrasstek, 2013).

A medida que aumentaba el número de asuntos sometidos a solución de diferencias, aumentaba el porcentaje de asuntos cuya solución era bloqueada⁶². Este número creciente de reclamaciones y de no adopción de los resultados incitó a EEUU a buscar unilateralmente solución a sus diferencias. A principios del decenio de 1980, la base legal de EEUU sobre reciprocidad descansaba en la Sección 301 de la Ley Arancelaria de 1974 (hoy citada por la actual administración contra China). EEUU respaldaba su uso ante la insuficiencia de normas en el sistema que abarcaran una amplia gama de temas como la regulación en materia de propiedad intelectual y *law enforcement* (Blustein, 2019).

⁶⁰ En la década de los '80, se visualiza una disminución de la competitividad de EEUU y Europa frente a la creciente industria japonesa (Blustein, 2019).

⁶¹ Los intereses de exportación de EEUU se habían desplazado considerablemente hacia los servicios y sectores intensivos en propiedad intelectual, incluidos servicios financieros, farmacéutica y la industria del entretenimiento que el GATT no cubría.

⁶² Véase Vangrasstek (2013).

Desde aquel entonces, la utilización de dicha disposición por parte de EEUU para imponer aranceles fue impugnada por sus socios comerciales. Uno de los casos más destacables sobre el tema fue presentado por la Comunidad Europea (antecesora de la UE) en 1998⁶³ en el cual alegaba que dicha disposición autorizaba el uso de medidas unilaterales sin buscar primero el recurso a la OMC.

En virtud de lo establecido en los artículos 22 y 23 del ESD, si un Miembro decide entablar una disputa, debe presentar el caso a los órganos de adjudicación de la OMC, no debe avanzar por vía unilateral y tomar represalias. Los Miembros tienen que esperar a la adopción de un informe – sea por parte del grupo especial o del OA – antes de determinar qué derechos o beneficios les corresponden en virtud de un acuerdo de la OMC están siendo negados y qué resoluciones o recomendaciones del OSD no han sido cumplidas.

Los artículos citados resultan importantes para muchos países porque tiene por objeto disciplinar el uso de legislación doméstica como fundamento para imponer medidas restrictivas de comercio. Solo si un Miembro no cumple con el resultado del proceso y el OSD autoriza represalias, se pueden utilizar instrumentos como la Sección 301 de EEUU para tomar represalias. Incluso entonces, la magnitud de las medidas de represalia que pueden imponerse primero debe ser determinada por la OMC (Hoekman y Kostecki, 2009).

El grupo especial que trató el caso mencionado, llegó a la conclusión de que tener una ley en vigor “no era incompatible” con las obligaciones de EEUU en el marco de la OMC, aunque el texto de la ley en sí mismo pueda constituir una amenaza de accionar unilateral (OMC, 1999). Durante el proceso, EEUU se comprometió a no imponer sanciones en virtud de tal sección hasta tanto no haya obtenido previamente la aprobación del OSD, y en la fe de esa garantía, el caso terminó sin que se le pidiera a EEUU abolir dicha disposición.

Crisis de la Función de Resolución de Controversias

El resultado final de la Ronda Uruguay fue el establecimiento de un proceso de disputas compuesto por dos etapas (*a two-stage process*) (Hoekman y Kostecki, 2009), en el que el sistema “orientado a la diplomacia” fue sustituido por un sistema mayormente “orientado a las normas” y “basado en sanciones” que incluía la delegación de autoridad a paneles independientes (McDougall, 2018 a).

Desde su establecimiento, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC ha resuelto un elevado número de diferencias comerciales. Desde 1995, se han planteado 596 diferencias

⁶³ DS152: Estados Unidos — Artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974.

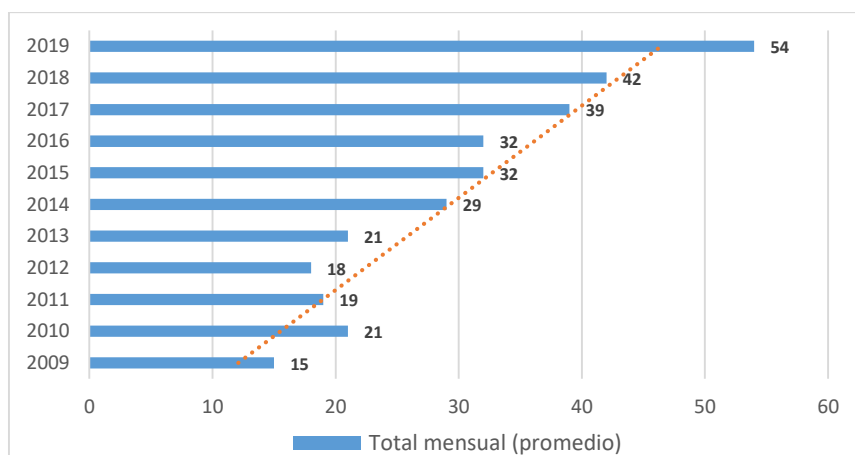
ante la organización, y se han publicado más de 350 fallos, por lo que se ha ganado la reputación de ser la "joya de la corona" del sistema de comercio mundial. Aunque algunos vieron esto como una prueba del éxito rotundo del sistema, no fue sorprendente, dado que la OMC tenía un nuevo margen para las disputas: más países miembros como potenciales demandantes y demandados, más comercio y más compromisos que podrían ser violados (Bown, 2020).

Entre el período 1995-2016, los países que comercializaron en mayor volumen han tendido a involucrarse más en las disputas de la OMC⁶⁴. Las cuestiones tradicionales relacionadas con el comercio de mercancías generan todavía la gran mayoría de los asuntos. En principio el objeto de las diferencias varía en función del demandado, pero la utilización de medidas comerciales correctivas – como antidumping, salvaguardias y derechos compensatorios –, son el motivo más frecuente de reclamaciones.

Durante los últimos años, la actividad en la esfera de solución de diferencias ha prolongado la tendencia creciente con respecto al número de diferencias presentadas y en curso. Pero sobre todo, a partir del año 2017, los Miembros interpusieron un número significativamente mayor de reclamaciones sobre supuestas infracciones de los Acuerdos de la OMC por otros Miembros, lo que significó un aumento del 22% con respecto al año 2016 (Figura 4).

Figura 4

Promedio mensual de procedimientos en curso en los últimos 10 años (período 2009-2019)



Nota. El gráfico comprende procedimientos de grupos especiales (iniciales y establecidos), arbitraje y apelación. Adaptado de: Informe Anual OMC 2020.

Pero en particular, durante el año 2018 y 2019, el patrón de disputas que surgió fue distinto de los períodos anteriores⁶⁵. No sólo la cantidad de casos presentados fue mayor a los

⁶⁴ Véase Bown (2020).

⁶⁵ Para comprender lo que implica ese cambio, es necesario hacer una distinción entre disputa comercial y guerra comercial. La primera es específica, susceptible de ser justiciable bajo un marco normativo acordado como el que

años anteriores, sino que, la mayoría de ellos fue en respuesta a una variedad de políticas potencialmente incompatibles con la OMC impuestas tanto por la administración Trump como por socios comerciales en respuesta a esas políticas de EEUU⁶⁶. Ocurre que cada parte condena los aranceles impuestos por la otra como incompatibles con la OMC, mientras que defiende los suyos como justificados por alguna regla o excepción de la organización (Gao, 2019). Ante esto, el OSD se enfrenta al desafío de determinar la legitimidad de las medidas adoptadas por ambas partes implicadas en la contienda, en particular por EEUU y China.

Los debates que plantean las medidas relacionadas a la llamada “guerra comercial” – desarrolladas en el capítulo anterior – son principalmente dos:

- El aumento de los aranceles al acero y al aluminio bajo la Sección 232 ¿debe ser considerado una excepción de seguridad nacional respaldada por el art. XXI del GATT, y por lo tanto, los demás Miembros de la OMC estarían violando las normas al imponer medidas de represalia (postura estadounidense); o por el otro lado, debe ser tratado como una medida de salvaguardia que se ha prorrogado para lo cual, las medidas en compensación comercial están legalmente justificadas bajo las normas de la OMC (postura china y otros socios comerciales)?
- El aumento de los aranceles bajo la Sección 301 en justificación por las prácticas desleales chinas relativas a la propiedad intelectual ¿debe ser considerado legítimo dado que dichas prácticas violan normas acordadas en el Acuerdo ADPIC – e incluso aspectos no regulados por él –, y dañan la moral pública de EEUU (postura estadounidense); o por el otro lado, es inconsistente con los artículos I y II del GATT, y el debido proceso establecido en el OSD sobre resolución multilateral de una controversia a través de una adjudicación neutral estipulado en el art. 23 del ESD (postura china)?

El sistema de reglas comerciales de la OMC desalienta cualquier conducta unilateral en el sentido que establece que, hasta tanto las autoridades del OSD no autoricen medidas de represalia contra una supuesta infracción sobre las leyes comerciales de otro u otros países Miembros, un estado debe abstenerse de hacerlo. Por lo tanto, el recurso a medidas comerciales

provee la OMC. En cambio, una guerra comercial, si bien puede originarse en una disputa comercial, puede desarrollarse tanto dentro como fuera de un sistema como el de la OMC. En el primer escenario - una guerra comercial dentro de la OMC - podría involucrar una o una serie de disputas que presenten "violaciones" de los acuerdos de la OMC pero que se desarrollen dentro del marco del sistema de solución de diferencias de la OMC. Sin embargo, el segundo escenario - una guerra comercial fuera de la OMC -, implica saltarse el marco normativo existente para lograr ciertos objetivos económicos y políticos nacionales. Una guerra comercial puede ser puramente bilateral, pero cuando socava el orden comercial internacional y amenaza los intereses económicos de un círculo más amplio de países que imponen contramedidas, la guerra comercial puede convertirse en una “guerra comercial mundial” (Hur, 2018 y Pallavi, 2018).

⁶⁶ Véase nota al pie número 39.

unilaterales por parte de EEUU resulta una desviación de las normas, e incluso de las administraciones estadounidenses anteriores que han seguido las reglas del debido proceso de solución de controversias estipuladas con el fin de preservar el poder y la legitimidad del sistema (Brewster, 2018).

Este debate en el seno del OSD presenta a los jueces, la oportunidad para que determinen el papel del multilateralismo y el rol del poder en el comercio mundial; pero la desconfianza de EEUU frente al Órgano ha ido en aumento. Si bien distintas administraciones estadounidenses han expresado sus preocupaciones en diversas instancias con respecto al OSD y, en particular, al funcionamiento del OA por su “extralimitación judicial” (*judicial overreaching*), esto es, por la apropiación de facultades más allá de las conferidas por los Miembros a través de las normas escritas (lo que hace a EEUU en esta cuestión un “objeto persistente” que ha venido construyendo sus preocupaciones desde hace décadas (McDougall, 2018 a)), la llegada de la administración estadounidense más reciente ha puesto de manifiesto estas diferencias de larga data de una manera que ahora incluso puede representar una amenaza existencial para el sistema en su conjunto.

La Oficina del USTR, en su Reporte de febrero de 2020 sobre el Órgano de Apelaciones de la OMC, sintetiza 7 principales preocupaciones de la administración Trump para con el mecanismo de resolución de disputas que, siguiendo a McDougall (2018 a), pueden dividirse en tres grandes categorías: sustantivas, sistémicas y procesales.

En primer lugar, en la esfera sustantiva encontramos aquellas preocupaciones vinculadas a las interpretaciones de los órganos de decisión. EEUU considera que los jueces de la OMC en diversas ocasiones han tratado de aumentar o disminuir los derechos y las obligaciones de los Miembros sin respetar las normas de la OMC redactadas y acordadas multilateralmente. Para este punto, el informe cita casos específicos de interpretaciones otorgadas en materia de subsidios, barreras técnicas al comercio, salvaguardia, derechos antidumping y compensatorios que EEUU considera no reflejan lo negociado, sino más bien fueron respuestas insatisfactorias, erróneas o incompletas.

En segundo lugar, las preocupaciones de carácter sistémico se relacionan con el enfoque adoptado por el OA en cuanto a la definición del alcance de sus mandatos. Aquí EEUU plantea que los jueces de apelación violan lo establecido en el ESD al proporcionar: opiniones consultivas (*obiter dicta*); razonamientos legales y conclusiones más allá de las necesarias para resolver una disputa; revisiones (no autorizadas) de cuestiones de hecho de los grupos especiales; y al establecer un sistema de precedentes vinculantes como fuente autorizada de interpretación de

las obligaciones de la OMC. En relación con esto último, el Reporte subraya: “[...] *the WTO agreements reserve for WTO Members, through the Ministerial Conference and General Council, the “exclusive authority to adopt interpretations” of these agreements.*” (USTR, 2020, p. 7).

Por último, las cuestiones de procedimiento refieren a diferentes prácticas que EEUU acusa a los jueces de apelación de llevarlas a cabo excediendo sus mandatos, estas son:

- Incumplimiento del plazo obligatorio de 90 días para completar las apelaciones.
EEUU alega que el panel de apelaciones actúa contrariamente al principio de “solución rápida de controversias” establecido en el art. 3 del ESD y en otras disposiciones, como el art. 17.5 que limita la duración de los procedimientos de apelación y que explícitamente declara: “Por regla general, la duración del procedimiento entre la fecha en que una parte en la diferencia notifique formalmente su decisión de apelar y la fecha en que el Órgano de Apelación distribuya su informe no excederá de 60 días. [...] En ningún caso la duración del procedimiento excederá de 90 días.”.
- Extensión del servicio de los miembros del OA más allá de la terminación de su mandato.
Esta práctica está autorizada a hacerse de conformidad con la regla 15 de los Procedimientos de Trabajo para el Examen en Apelación siempre y cuando lo apruebe el OA y sea previamente notificado al OSD. Sobre este punto EEUU argumenta que aunque el OA ha introducido dicha disposición, las reglas de la OMC acordadas por los Miembros no otorgan al OA tal autoridad, es decir, no puede el OA decidir unilateralmente la prórroga de sus miembros para resolver apelaciones en las que comenzaron a trabajar antes de que expirara su mandato sin autorización expresa del OSD. “[...] *the Dispute Settlement Understanding (art. 17.2) is clear that only WTO Members, sitting as the Dispute Settlement Body, have the authority to appoint (and reappoint) individuals to serve on the Appellate Body.*” (USTR, 2020 a, p. 5). Asimismo, EEUU aludió que en varias ocasiones los períodos de extensión son extremadamente prolongados – con una duración mayor a un año después de expirado el mandato -, por lo que los antiguos miembros continuaban percibiendo sus honorarios mensuales sin autorización de los Miembros.

Todas esas críticas se suman a los fallos desfavorables que ha tenido EEUU en el OSD que no fueron bien recibidos por la administración. Según declaraciones de Trump en una entrevista del canal de noticias *Fox News*, la OMC “se creó para beneficiar a todos menos a nosotros”; y agregó: “Perdemos las demandas, casi todas las demandas en la OMC”⁶⁷. Sin embargo, la

⁶⁷ Transcripción completa de la entrevista en: www.valuwalk.com/2017/10/trump-dobbs/.

afirmación sobre las pérdidas de EEUU en los casos no condice con los datos reales. El informe emitido por sus asesores económicos, cita investigaciones que concluyen que EEUU tiene un historial mejor que el promedio de disputas victoriosas en la OMC (Informe Económico del Presidente en conjunto con el Informe Anual del Consejo de Asesores Económicos, 2018). Y en particular con respecto a las disputas comerciales con China, en el período 2002-2019, del total de 23 casos que presentó como demandante ante la OMC, ganó 20, quedando 3 pendientes de resolución; mientras que, China, ganó 6 de los 16 casos presentados contra EEUU, es decir, aproximadamente un tercio de los mismos; quedando 6 como pendientes hasta la actualidad (ver Tabla 2). Cabe destacar que varios de los casos pendientes corresponden a reclamos por las medidas – y contramedidas – impuestas por ambas partes en el marco de la guerra comercial; los cuales podrían abandonarse si las negociaciones bilaterales lograsen prosperar pero mientras tanto, son parte del listado de casos que el OSD debe resolver.

Tabla 2

Casos en la OMC entre Estados Unidos y China, período 2002-2019

	EEUU como demandante	China como demandante
Total de casos en la OMC	23	16
Resuelto vía/durante las consultas	9	1
Fallo a favor del demandante	11	5
Fallo a favor del demandado	0	1
Decisión dividida	0	3
Pendientes de resolución	3	6

Nota. Adaptado de “*In the US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States*”, PIIE, 2019, <https://www.piie.com/research/piie-charts>, y actualizada con datos del status de las disputas en la OMC.

Principalmente, los casos de EEUU contra China se dirigen a una amplia gama de prácticas como: derechos y cuotas de exportación, subsidios y restricciones al acceso al mercado de los sectores de servicios. Como señala Hur (2018), “el OSD ha sido un foro para que Estados Unidos persiga su enfoque orientado al mercado mientras involucra a China en la liberalización del mercado global liderada por Estados Unidos” (2018, p. 405). Por parte de China, casi la mitad de los casos presentados contra EEUU refieren a reclamos sobre el uso de remedios comerciales: las investigaciones estadounidenses de derechos antidumping y compensatorios, en particular las metodologías utilizadas por EEUU para el cálculo de los márgenes de dumping (*zeroing*), y las subvenciones.

A pesar de que EEUU en las disputas comerciales con China ha acarreado más victorias que pérdidas, la administración Trump mantiene un escepticismo en cuanto a que las prácticas comerciales chinas se mantengan en línea con las normativas de la OMC; por lo que ha sustituido la forma para abordar sus preocupaciones frente a China, pasando de litigar en el marco del sistema multilateral (con jueces imparciales) a resolver sus diferencias a nivel bilateral y con una elevada carga política.

El rol de EEUU en la Crisis de la Función de Resolución de Controversias

El progreso realizado desde el GATT a la OMC ha proporcionado legitimidad al OSD y ha aumentado la confianza de los Miembros en la institución, principalmente porque es un sistema orientado por normas. Dicha característica es esencial para asegurar el cierto nivel de independencia adquirido por el mecanismo, así como para mejorar la previsibilidad y la seguridad jurídica de las normas y su interpretación (Vangrasstek, 2013). Sin embargo, no puede negarse la necesidad que tiene el sistema de ser actualizado para poder responder más efectivamente a las necesidades que han aparecido a lo largo de su existencia. Desde la conclusión de la Ronda Uruguay es el tiempo más largo que el régimen ha pasado sin actualizar significativamente sus normas⁶⁸.

Sin lugar a duda los problemas emergentes, propios del nuevo siglo, requieren de una interpretación dinámica de los acuerdos y las normas comerciales existentes en la solución de diferencias de la OMC. A medida que la OMC se adapta a la economía global cambiante, las disputas tienden a volverse más complejas y desafiantes, tanto por sus hechos como por la novedad de las cuestiones legales presentadas. Por ello, muchas de las disconformidades que EEUU presenta con respecto al funcionamiento del OSD y el tratamiento otorgado a un sistema económico como el chino – imprevisto en el momento de su establecimiento –, son compartidas por otros Miembros de la OMC. Pero la vía elegida por la administración Trump para encargarse de estas cuestiones evocó una reacción contraria en el resto de la membresía, dado que en diversas declaraciones, sus representantes han expresado su desacuerdo entorno al camino elegido por EEUU para introducir reformas al OSD.

⁶⁸ En la Conferencia Ministerial de Marrakech que concluyó la Ronda Uruguay en abril de 1994, los países acordaron revisar el ESD para 1998. Sin embargo, las conversaciones fracasaron y posteriormente, en la Conferencia Ministerial de Doha de 2001, los Miembros de la OMC acordaron continuar las conversaciones sobre la mejora del ESD, independientemente de las conversaciones de la Ronda, pero la realidad es que ha habido pocos avances al respecto desde entonces (Payosova et al., 2018).

Bloqueo de EEUU al nombramiento de nuevos miembros en el Órgano de Apelación

Esta *crisis existencial* (Danish y Kwa, 2019) tiene su germen en el año 2017 ante la falta de consenso⁶⁹, producto de la objeción de EEUU para designar nuevos miembros (o reelegirlos) que compongan el OA, lo que determinó su parálisis y virtual cese de funcionamiento.

En el transcurso de aquel año finalizó el mandato de dos árbitros que habían servido su segundo mandato consecutivo – Peter Van den Bossche (2009-2013, 2013-2017) y Ricardo Ramírez-Hernández (2009-2013, 2013-2017) – y se dio a conocer la renuncia de Hyun Chong Kim (2016-2017). En el año 2018, se sumó la expiración del primer mandato sin renovación de Shree Baboo Chekitan Servansing (2014-2018). Frente a este escenario, el OA quedó compuesto por tres miembros: Ujal Singh Bhatia (2011-2015, 2015-2019), Thomas R. Graham (2011-2015, 2015-2019) y Hong Zhao (2016-2020); y cuatro cargos vacantes.

Finalmente, el 10 de diciembre de 2019, venció oficialmente el mandato de dos de los últimos tres miembros restantes – quedando únicamente Hong Zhao como la última jueza en funcionamiento – lo que contravino la obligación jurídica establecida en el párrafo 2 del artículo 17 del ESD según la cual "las vacantes se cubrirán a medida que se produzcan", privando al OA del quórum necesario para atender los recursos de apelación de las nuevas resoluciones adoptadas por los grupos especiales.

No es la primera vez que EEUU bloquea la designación de miembros del OA, hubo dos casos anteriores: en 2011, bloqueó el renombramiento de Jennifer Hillman (EEUU) y para el año 2016, la reelección de Chang Seung-wha (República de Corea). Independientemente de las razones expuestas en aquellos casos, esta vez la política de la administración fue más allá de las anteriores. Como sostiene Brewster: *"The Trump administration's policy of blocking all Appellate Body nominees, regardless of judicial philosophy, is a categorical change. The policy seeks to end the dispute resolution process altogether, rather than addressing more narrow objections to the trajectory of WTO jurisprudence."* (2018, p. 3). Es decir, lo que ha hecho la actual administración ha sido un bloqueo total del órgano en lugar de abordar objeciones específicas de la jurisprudencia.

Si bien más de dos tercios de los Miembros han propuesto conjuntamente iniciar el proceso de selección para "cubrir los puestos vacantes en el Órgano de Apelación, de conformidad con el ESD

⁶⁹ La votación para la designación de nuevos Miembros que componen el OA necesita contar con el consenso de los 164 miembros. El principio de consenso es definido en el art. 2.4 del ESD como "ningún Miembro presente en la reunión del OSD en que se adopte la decisión se oponga formalmente a ella".

y con el fin de que pueda desempeñar adecuadamente sus funciones”⁷⁰, EEUU continúa oponiéndose firmemente alegando que “las preocupaciones sistémicas identificadas continúan sin abordarse” (US Mission in Geneva, 2019, p. 18).

Las preocupaciones relativas al OA identificadas por EEUU atañen distintos niveles de complejidad y requieren soluciones de diversa índole que los Miembros de la OMC han buscado abordar a través de un activo debate en el transcurso de los últimos años a fin de evitar el *impasse* del OA. Al respecto se presentaron varias propuestas de reforma por parte de los Miembros⁷¹, e incluso el Embajador David Walker (Nueva Zelanda) como facilitador del proceso, presentó un proyecto de decisión del Consejo General. Allí, se reconoce que en algunos aspectos, “el Órgano de Apelación no ha estado funcionando como está previsto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias”, y al respecto, plantea numerosos cambios (OMC, 2019 b). Entre ellos, el documento otorgaba una serie de concesiones significativas para EEUU como la de reforzar la interpretación de EEUU de cómo los paneles y el OA deberían actuar en el área de los casos antidumping (Danish y Kwa, 2019).

Ninguna de estas propuestas resultó suficiente para arribar a un consenso y evitar que el OA cese su funcionamiento. La delegación estadounidense continúa afirmando que sus preocupaciones no han sido resueltas (US Mission in Geneva, 2020), pero tampoco ha respondido a las propuestas con contrapropuestas o alternativas.

A la luz del inminente estancamiento en el OA, el día 24 de enero de 2020, 17 Miembros de la OMC acordaron llevar adelante la propuesta promovida por la Unión Europea respecto al establecimiento de un Acuerdo Interino Multipartidario de Apelaciones sustentado en el art. 25 del ESD (European Commission, 2020). La revisión en apelación mediante arbitraje tiene la intención de “replicar lo más fielmente posible todos los aspectos sustantivos y de procedimiento, así como a la práctica del Examen en Apelación”, que permanecerá vigente hasta que el OA pueda volver a retomar sus funciones.

Teniendo en consideración el proceso y las reglas estipuladas en el ESD, los países Miembros de la OMC que hubieran decidido apelar luego del 11 de diciembre de 2019 bajo el normal procedimiento estipulado en el ESD ya descrito, se hubieran visto privados de ese

⁷⁰ Documento “Nombramiento de Miembros del Órgano de Apelación”, WTO Doc. WT/DSB/W/609/Rev. 18, 19 de junio de 2020 (última revisión del documento). Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/DSB/W609R18.pdf&Open=True>.

⁷¹ Esto incluye Comunicaciones al Consejo General por parte de: Unión Europea, China, Canadá, India, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza, Australia, República de Corea, Islandia, Singapur y México (WT/GC/W/752); Australia, Singapur, Costa Rica, Canadá y Suiza (WT/GC/W/754); Honduras (WT/GC/W/758, WT/GC/W/759, WT/GC/W/760, WT/GC/W/761); Taipei Chino (WT/GC/W/763); Brasil, Paraguay y Uruguay (WT/GC/W/767); Japón y Australia (WT/GC/W/768); Tailandia (WT/GC/W/769); China (WT/GC/W/773) y Grupo Africano (WT/GC/W/776), entre otros.

derecho. *“The United States’ block on Appellate Body nominations is a direct assault on the idea that disputes should be resolved through a neutral interpretation of trade law rather than more negotiated, economic-power-based solution”* (Brewster, 2018, p. 4).

Esto parece ir en línea directa con las opiniones del Oficial de Comercio para EEUU, Robert Lighthizer quien en múltiples oportunidades ha dejado clara la necesidad de introducir reformas en el sistema pero muchas veces ha hecho alusión al sistema anterior:

“Before the WTO, under the GATT, and there was a system where you would bring panels and then you would have a negotiation. [...] It’s a system that, you know, was successful for a long period of time. Now, under this binding dispute-settlement process, we have to figure out a way to have – from our point of view, to have it work.” (CSIS, 2017)

La pérdida del sistema de solución de diferencias de su mecanismo de aplicación amenazó con retornar *de facto* a un sistema de diferencias como el de la era GATT en el que las partes perdedoras podrían bloquear la adopción de informes de grupos especiales pero ahora con el simple recurso a la “apelación” (Danish y Kwa, 2019). Como señaló el Director General Adjunto de la OMC, Alan Wolff: *“The natural consequence of dispute settlement becoming inoperative is to return trade relations, where no agreed solution is found by the parties, to a state of nature — combat without rules.”* (Wolff, 2018). Y, por lo tanto, donde toda disputa comercial individual corre el riesgo de convertirse en una “mini” guerra comercial. Y, en última instancia, serían los países en desarrollo y los menos adelantados los grandes perjudicados en este escenario dada la menor capacidad de poderío político y económico para imponerse ante los más desarrollados (Danish y Kwa, 2019).

En consecuencia, la negativa de EEUU no deja de ser una muestra de cómo las medidas unilaterales son capaces de cuestionar al sistema en su conjunto como resultado de la hegemonía ostentada. [...] Estados Unidos pone en evidencia el dilema: seguridad nacional y libre comercio, esto es, defensa del espacio de política pública en materia de seguridad frente a los principios fundamentales del libre comercio (Bas, 2020, p. 25). Esto quedó expuesto en el Examen de las políticas comerciales de EEUU del año 2018 donde se declara: “Los Estados Unidos no permitirán que ninguna organización multilateral les impida adoptar medidas que sean esenciales para el bienestar económico del pueblo estadounidense” (WTO Doc. WT/TPR/G/382, 2018, p. 5). A lo que el Embajador estadounidense en Ginebra, Dennis Shea, agregó: *“Our trade policy is steadfastly focused on the national interest, including retaining and using U.S. sovereign power to act in defense of that interest.”* (USTR, 2018 d).

Por lo tanto, el estancamiento actual es solo la última entrega de un esfuerzo de larga data, pero progresivamente creciente, para lograr, ya sea a través de la acción colectiva o individual, un equilibrio diferente entre las funciones políticas y de adjudicación de la OMC. Sin embargo, lo que comenzó como un esfuerzo por restaurar un grado de control de los Miembros y brindar orientación sobre enfoques interpretativos apropiados ahora puede ser mucho más dadas las preocupaciones de la actual administración estadounidense sobre el multilateralismo y los términos de su comercio con otras economías importantes. (McDougall, 2018 a, p. 10)

En definitiva, el cuestionamiento no tiene como foco el funcionamiento del Órgano de Apelación, sino todo el multilateralismo en materia comercial en general; y como señaló Wolff:

“[...] the United States, the guarantor and lead sponsor of the multilateral trading system, has not given explicit assurance that it intends to continue in that role. Its words and actions are seen as being inconsistent with it wearing that mantle (Wolff, 2018).

En consecuencia, se puede considerar que el accionar de EEUU – directo y unilateral – justificado en su legislación doméstica, ha desafiado los estándares internacionales que alguna vez se comprometió a liderar y mantener. La constante crítica a la labor del OSD y el veto al OA expuesto en los numerosos discursos y documentos oficiales citados arriba, no fueron acompañados de propuestas con posibles reformas y soluciones por parte de la delegación estadounidense; incluso ha rechazado las presentaciones de terceros como alternativas viables. Todo ello, analizado en conjunto, pone en cuestionamiento el verdadero compromiso y la voluntad de EEUU con respecto a la función de solución de controversias de la organización frente al ejercicio del componente político en las disputas comerciales y una mayor flexibilidad en su actuación fundamentado en su derecho interno.

En conclusión, la situación de virtual parálisis del OA es un síntoma de crisis en la cooperación comercial multilateral frente al auge de los reclamos de mayor espacio para la soberanía estatal.

Aun así, el multilateralismo sigue siendo el ámbito clave para encontrar miradas convergentes y respuestas consensuadas frente a problemas comunes, superando o negociando los intereses divergentes entre Estados o grupos de Estados (Bas, 2020; McDougall, 2018 a).

El desafío está en encontrar los caminos que permitan proteger los intereses soberanos al tiempo que el sistema multilateral no sea puesto en jaque por las acciones de un solo Estado. (Bas, 2020, p. 29). Esto requerirá un nuevo compromiso de autocontrol y el surgimiento de una nueva forma de liderazgo inclusivo que pueda trazar un camino de regreso al respeto del comercio basado en reglas y las instituciones que lo sustentan (McDougall, 2018 b, p. 5).

CAPÍTULO 4 – FUNCIÓN DE NEGOCIACIÓN

En este capítulo se pretende relevar cómo repercutió la guerra comercial en la función de negociación que supone el proceso de toma de decisiones y de elaboración de reglas y normas comerciales multilateralmente vinculantes. Primeramente, se presenta un paneo general de lo que comprende dicha función para posteriormente indagar sobre cómo esta función ya subsumida en una crisis, se vio nuevamente desafiada por la guerra comercial. Por último, se procede a la recapitulación de los argumentos planteados para analizar si lo dicho cuadra con lo establecido en la hipótesis.

Como se argumentó, sería esperable encontrar que la crisis de hegemonía, potenciada por la guerra comercial, genere efectos negativos en la función de negociación de la OMC, por la desconfianza y falta de compromiso de EEUU en torno al multilateralismo, y la existencia de posturas divergentes que imposibilitan cualquier avance en las negociaciones vigentes y de nuevos acuerdos.

Descripción de la Función

La negociación es la fuerza impulsora del sistema de comercio multilateral. El artículo III inciso 2 del Acuerdo por el que se establece la OMC (formalmente conocido como el Acuerdo de Marrakech) declara lo siguiente:

“La OMC será el foro para las negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo. La OMC podrá también servir de foro para ulteriores negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, y de marco para la aplicación de los resultados de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial.”

Así es como a través de las negociaciones en el marco de la OMC, se pueden acordar reglas y procedimientos sobre políticas comerciales relacionadas a disposiciones de acuerdos ya concluidos; así como también sobre temas nuevos puestos en agenda.

La creación de normas, reglas y procedimientos ocurre a través de mecanismos de toma de decisiones que promueven la inclusión y la cooperación entre países disímiles – en términos de tamaño y riqueza – como lo es la membresía de la OMC.

Evolución de la función del GATT a la OMC

Las negociaciones comerciales muestran tanto continuidad como cambio en la OMC con respecto a la etapa del GATT, pero incluso los dos componentes principales de la continuidad han sido objeto de crítica (Vangrasstek, 2013, p. 331).

Uno de los componentes tiene que ver con la forma en que se llevan a cabo los procesos de negociación. Tradicionalmente, las negociaciones se han llevado a cabo en órganos permanentes y *ad hoc*. Para ello es preciso distinguir entre la Conferencia Ministerial y la Ronda de Negociaciones. La Conferencia Ministerial es el órgano máximo de decisión de la OMC; mientras que las denominadas “rondas de negociaciones” son una práctica que consiste en el abordaje de múltiples temas en un plazo prolongado de tiempo. Dentro de las rondas, hay que considerar instancias formales multilaterales de negociación – como las Conferencias Ministeriales y los Comités de Negociación –, y las instancias informales, en donde unas pocas delegaciones suelen reunirse – como la Sala Verde y las Conferencias Miniministeriales, entre otras –.

El problema de las rondas de negociación fue que, al incrementarse la cantidad de Miembros y complejizarse la agenda de temas incluidos, resolver la negociación cada vez llevó más tiempo. Esto ya era evidente en los últimos años de la etapa GATT, donde cada ronda era más larga que la anterior⁷². La extensión de las mismas no sólo repercute en la velocidad con la que se logra la liberalización multilateral, sino que también influye en la voluntad de los países de lograr resultados de forma unilateral o bilateral (Vangrasstek, 2013). Hoy más que por los resultados logrados, ha sido la ausencia de otros mecanismos con igual ambición lo que denota la continuidad de las rondas como principal canal para alcanzar acuerdos multilaterales, siendo la Ronda Doha la más reciente entre Miembros de la OMC, que inició formalmente en Doha (Qatar) en el año 2001.

El otro componente de la continuidad tiene que ver con la práctica de unir todos los temas que se plantean en aquellas rondas negociadoras en un “todo único”, lo que representa una novedad de la última ronda de la etapa del GATT: la Ronda Uruguay. Esa expresión se concibió originariamente como “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, es decir que, ninguna parte del conjunto final de acuerdos estaba definitivamente convenida hasta que los demás elementos de las negociaciones se convinieran. Por lo tanto, en cada ronda de negociaciones, los

⁷² En total, el GATT ha sido el marco de ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales desde su establecimiento en 1947 hasta su sustitución por la OMC en 1995. Las últimas tres rondas tuvieron una duración de tres (Ronda Kennedy de 1964-1967), seis (Ronda Tokio 1973-1979) y once años (Ronda Uruguay 1986-1994), respectivamente.

Estados Miembros de la OMC debían llegar a un compromiso único que consistía en aceptar todos los acuerdos como un paquete indivisible⁷³ (Steinberg, 2007).

La idea de esta cláusula era asegurar que cualquier acuerdo que eventualmente se alcanzara reflejara de manera más equilibrada los intereses de todos los Miembros. Y, además, ampliar el rango de concesiones y transacciones posibles, incorporando distintas áreas temáticas bajo el paraguas de una negociación y un acuerdo final únicos (Bouzas y Zelicovich, 2014, p. 970). El todo único actuó así en la Ronda Uruguay como una medida para promover la confianza que daba mayor credibilidad a los compromisos. Estas reformas posibilitaron que en la ronda se llegara a un paquete unificado de medidas con “algo para todos”, que respondía a las peticiones tanto de los países desarrollados como en desarrollo (Vangrasstek, 2013).

Al no poder quedarse fuera de aquellos acuerdos que perjudiquen sus intereses, todos los países tenían incentivos para intercambiar concesiones bajo el principio de reciprocidad hasta alcanzar entre todos un paquete equilibrado en cada ronda negociadora.

Este sistema de compromiso único pretendió convertirse en el embrión de la gobernanza multilateral del comercio mundial, puesto que aseguraba que las reglas de la OMC sean aplicables a todos sus Miembros, e incentivaba la formación de coaliciones y el intercambio de concesiones, pero esto no quedó exento de problemas y el estancamiento de la Ronda de Doha fue muestra de ello (Steinberg, 2007). El abandono *de facto* de este principio (con la aprobación del Acuerdo de Facilitación del Comercio en la Conferencia de Bali, y luego con el Acuerdo sobre Subvenciones a las Exportaciones en Nairobi), implicó el reconocimiento formal de la creciente dificultad para negociar acuerdos que tengan una membresía efectivamente multilateral.

En lo que al proceso de toma de decisiones respecta, la OMC mantiene la práctica del consenso seguido en el marco del GATT de 1947. Salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso, la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación (art. IX del Acuerdo de Marrakech).

El principio de consenso implica que debe haber “ausencia de una posición explícita en contrario”, es decir, que nadie debe oponerse (Hoekman y Kostecki, 2009). Según la *International Law Association*, el consenso “protege la calidad y el carácter incluyente del procedimiento de adopción de decisiones y atribuye a cada Miembro de la OMC un poder de veto, limitado por la presión política conjunta que no existiría en el caso de que se optase por un sistema de votación”

⁷³ Dos cuestiones a tener en cuenta, el principio del todo único: 1. Puede admitir ciertas excepciones para los países menos adelantados (PMA); 2. No debe confundirse con uniformidad de los compromisos de los países. Los Miembros consignan por separado sus compromisos específicos en Listas.

(Vangrasstek, 2013, p. 232). Ello asegura que incluso el Miembro más pequeño puede bloquear la aprobación de una decisión que considere contraria a sus intereses.

El requisito del consenso para lanzar nuevas negociaciones continúa siendo la regla actualmente vigente en la OMC, pero la complejidad para alcanzar acuerdos con una membresía tan diversa – incluso con *trade-offs* – se ha incrementado.

Las principales diferencias con la etapa del GATT tienen que ver con las nuevas cuestiones objeto de negociación, y la ampliación de la membresía. Los resultados obtenidos en materia de reducción de aranceles y otras barreras fronterizas al comercio pusieron en la agenda otras disciplinas (muchas de ellas de naturaleza no-fronteriza) cuya negociación resultó más conflictiva y cuya regulación dio lugar a una mayor intrusión en prácticas nacionales tradicionalmente no sujetas a la supervisión internacional. Paralelamente, la ampliación de la membresía se tradujo en la incorporación de nuevos países que transformaron un “club” relativamente selecto de naciones con visiones e intereses convergentes en un agrupamiento mucho más numeroso y heterogéneo. Con el correr del tiempo la tradicional hegemonía de la “alianza atlántica” también comenzó a mostrar signos de resquebrajamiento, producto de la diferenciación de intereses entre sus miembros y de la emergencia de nuevos actores influyentes en el escenario internacional (Bouzas y Zelicovich, 2014, p. 966).

La primacía de la “alianza atlántica” había sido el mecanismo clave de articulación de los acuerdos multilaterales en la era GATT, los que se extendían al resto de la membresía a través de la aplicación de los principios de reciprocidad y NMF. Si bien, la UE y EEUU siguen siendo dos Miembros con gran capacidad de influencia en la organización, tienen un menor peso del que solían tener en la etapa anterior. Hubo un tiempo en que el acuerdo entre esos dos socios era una condición necesaria y suficiente para la conclusión de una ronda de negociaciones comerciales (Vangrasstek, 2013), hoy esto ha cambiado como resultado del cambio en las relaciones de poder en el sistema de comercio multilateral actual. Desde un punto de vista amplio, algunos países – principalmente emergentes y en desarrollo –, han pasado de ocupar posiciones periféricas en el GATT a posiciones más centrales en la OMC; así como otros que recién se adhirieron al sistema con el establecimiento de la OMC. En el primer grupo, pueden destacarse Brasil, India y Sudáfrica, que figuraban entre las Partes Contratantes del GATT de 1947, mientras que en el segundo grupo se incluye a la República Popular China (que como vimos anteriormente, se adhirió en 2001) y la Federación de Rusia (que se adhirió en 2012).

Además de multiplicarse el número de actores estatales involucrados en las negociaciones también se alteró el equilibrio entre las coaliciones domésticas interesadas en la

evolución y las regulaciones del régimen multilateral. Frente a los avances logrados en la liberalización arancelaria en la mayoría de los sectores industriales relevantes para los países desarrollados, los nuevos intereses “ofensivos” progresivamente tomaron forma en áreas diferentes al comercio de bienes, siendo los temas regulatorios (de carácter no-fronterizo), los que adquirieron una especial relevancia. Los obstáculos crecientes para traducir esta agenda en acuerdos multilaterales efectivos, redujo su interés en ese foro y promovió un desplazamiento de energías y recursos hacia otras modalidades de negociación. Mientras los “intereses ofensivos” (típicamente asociados a la liberalización) encontraban canales más expeditos para traducir sus demandas en compromisos internacionales, la agudización de la competencia internacional en sectores tradicionales como consecuencia de la emergencia de nuevos países exportadores dinámicos (particularmente China) agravó las presiones proteccionistas domésticas y puso al régimen internacional en la mira de actores bien organizados. La sumatoria de estas transformaciones y la ausencia de resultados sustantivos en la Ronda de Doha después de más de una década de negociaciones abrió la puerta a un período de generalizado pesimismo sobre la eficacia y la funcionalidad del régimen multilateral (Bouzas y Zelicovich, 2014, p. 968-969).

Crisis de la Función de Negociación

La literatura muestra bastante consenso acerca de las principales transformaciones estructurales que afectaron la eficacia del régimen multilateral de comercio como foro de negociación (Bouzas y Zelicovich, 2014, p. 965). Entre ellas se destaca el cambio en la naturaleza de la agenda de negociación – aparición de cuestiones “detrás de las fronteras” propias del denominado “regionalismo del siglo XXI”⁷⁴ (Baldwin, 2011) –; la membresía más numerosa y heterogénea con intereses contrapuestos que demuestra la falta de consenso existente⁷⁵; las alteraciones en la influencia relativa de las coaliciones domésticas interesadas en temas de comercio (especialmente en los países desarrollados); y la emergencia de nuevos actores transnacionales organizados con intereses en el campo de la política comercial.

⁷⁴ En pocas palabras, tiene que ver con acuerdos preferenciales que son resultado de nuevas demandas funcionales planteadas por los cambios en la naturaleza del proceso productivo y la división internacional del trabajo. Su agenda de disciplinas extendidas ya no se concentraría en las preferencias arancelarias, sino en la armonización de políticas internas que crean barreras friccionales al comercio, aumentan los costos de hacer negocios en el exterior y limitan la movilidad y el acceso de las inversiones.

⁷⁵ La evidencia más clara de ello ha sido la incapacidad de los Miembros de concluir la Ronda Doha. Los temas de la agenda de Doha continúan siendo discutidos y, para la mayoría de ellos, no se advierte un acuerdo en el horizonte, al menos en el corto plazo.

El rol de EEUU en las Negociaciones Comerciales Multilaterales

Con la creación del GATT, la diplomacia comercial norteamericana había concentrado sus energías en las negociaciones multilaterales, pero el interés de EEUU por ejercer el liderazgo en este marco fue disminuyendo con el paso de los años. Ello se puso de manifiesto con el renovado auge del regionalismo sucedido durante distintas administraciones estadounidenses (lo vemos desde la firma del TLCAN y los primeros acuerdos preferenciales con socios específicos durante la década de los noventa, pasando por negociaciones bilaterales, regionales y mega-regionales propias del nuevo siglo)⁷⁶; así es como EEUU comenzó a cristalizar ciertos temas en acuerdos preferenciales que en el plano de las negociaciones multilaterales no encontraban cabida (Bouzas y Zelicovich, 2014).

En el GATT, EEUU tenía la capacidad económica y la voluntad, debido a su posición dominante, para crear y sostener el sistema de comercio multilateral a su semejanza (Allee, 2012). Durante las primeras ocho rondas, EEUU apoyó las negociaciones, y abrió sus mercados a las demás partes al contraer compromisos arancelarios, incluso de manera asimétrica. Así, EEUU fue el principal *demandeur*, presionando a otros países para que también abran y liberalicen sus mercados. Pero en la Ronda de Doha, por primera vez, las nuevas potencias emergentes y en desarrollo tomaron la ofensiva e hicieron de las políticas de Estados Unidos y otros estados industrializados avanzados un objetivo central de la OMC (Hopewell, 2016; 12).

En tiempos más recientes, el alejamiento de EEUU del multilateralismo ya venía dado desde la administración Obama, la cual había priorizado las negociaciones mega-regionales como estrategia de inserción en las relaciones comerciales internacionales⁷⁷. La llegada de la administración Trump acentuó la tendencia, sosteniendo se manera explícita que el bilateralismo debía ser la mejor forma para resolver los conflictos (Zelicovich, 2018 b). Esta preferencia al bilateralismo quedó plasmada en la “Agenda de política comercial e informe anual del presidente de los Estados Unidos sobre el programa de acuerdos comerciales” del año 2017:

The overarching purpose of our trade policy – the guiding principle behind all of our actions in this key area – will be to expand trade in a way that is freer and fairer for all Americans. [...] As a general matter, we believe that these goals can be best accomplished by focusing on bilateral negotiations rather than multilateral negotiations – and by renegotiating and revising trade agreements when our goals are not being met (USTR, 2017 a).

⁷⁶ Para ver con detenimiento las características propias de cada etapa de regionalismo, remitirse a Baldwin (2011).

⁷⁷ Las iniciativas del TTP y TTIP mencionadas en la introducción son prueba de ello.

Esto fue acompañado de una política de revisión integral de la OMC en todas sus dimensiones y áreas de regulación; incluido el cuestionamiento de los principios sobre los que descansa el sistema multilateral de comercio desde su establecimiento. Sobre esto último, Wilbur Ross, Secretario de Comercio de EEUU, en una columna de opinión de *The Wall Street Journal*, publicada en el año 2017, ha señalado que los principios que conforman los pilares del GATT/OMC como el principio de NMF, de reciprocidad y no discriminación, limitan el ejercicio de poder en la negociación de aranceles y, por lo tanto, el avance del libre comercio. Ross señaló:

“An ideal global trading system would facilitate adoption of the lowest possible level of tariffs. In this ideal system, countries with the lowest tariffs would apply reciprocal tariffs to those with the highest and then automatically lower that reciprocal tariff as the other country lowers theirs. This leveling technique could be applied product by product or across the board on an aggregated basis. Such a modification would motivate high-tariff countries to reduce their tariffs on imports.” (Ross, 2017)

Como señalan Mattoo y Staiger (2019), el sistema previsto por el Secretario Ross abandonaría el trato NMF e introduciría una noción de reciprocidad ya no sobre los compromisos arancelarios consolidados, sino sobre los niveles arancelarios aplicados. En este sentido, las acciones comerciales de EEUU en el marco de la guerra comercial pueden interpretarse como un reflejo de una estrategia de negociación de aranceles mediante la cual los aranceles de EEUU aumentan por encima de los niveles a los que se ha comprometido en los acuerdos comerciales existentes, con el objetivo de inducir a sus socios comerciales a reducir sus aranceles (Mattoo y Staiger, 2019, p. 35). Lo que induciría al reemplazo del sistema de comercio multilateral basado en reglas con algo más próximo a un sistema basado en el poder.

Con respecto a las negociaciones multilaterales en sí mismas, la posición de EEUU ha sido la de no avanzar en las negociaciones en tanto que algunos países no cuenten con condiciones orientadas al mercado, y continúen gozando de concesiones especiales.

Respecto a la importancia de las condiciones orientadas al mercado, EEUU conjuntamente con Brasil y Japón, presentaron una declaración (WTO Doc. WT/GC/W/796) en la que afirman que “las condiciones orientadas al mercado son fundamentales para un sistema mundial de comercio libre, justo y mutuamente beneficioso, y para que las empresas de los Miembros operen en condiciones de competencia equitativas.”

En lo relativo al trato especial y diferenciado, la reciprocidad específica implica un límite para las flexibilidades que pudiera dar dicho tratamiento (Zelicovich, 2018 b). En declaraciones,

Lighthizer ha sido muy directo sobre el asunto y crítico a la “auto-proclamación” de algunos Miembros como países en desarrollo:

“[...] we need to clarify our understanding of development within the WTO. We cannot sustain a situation in which new rules can only apply to the few, and that others will be given a pass in the name of self-proclaimed development status. There is something wrong, in our view, when five of the six richest countries in the world presently claim developing country status.” (USTR, 2017)

Al respecto, a comienzos del año 2019, EEUU ha presentado dos documentos complementarios. En uno de los proyectos presentados (WTO Doc. WT/GC/W/757), se argumenta que la auto-declaración sobre el estado de desarrollo pone en riesgo la “pertinencia” de la institución. Allí señala que los países desarrollados se han visto gravemente desfavorecidos en el sistema de la OMC debido a las flexibilidades de trato especial y diferenciado de las que disfrutaban los países en desarrollo. Y concluye que, la auto-declaración y su consecuencia primordial – la imposibilidad de establecer diferencias entre los Miembros – llevan a la OMC por el camino del fracaso de las negociaciones.

En el otro documento (WTO Doc. WT/GC/W/764), se refuerza esta idea al proponerse allí el establecimiento de cuatro categorías de Miembros que, en función de su nivel de desarrollo, a su entender, no deberían beneficiarse de un trato especial y diferenciado en las actuales y futuras negociaciones de la OMC. Las cuatro categorías comprenden:

- i. Miembros de la OMC que sean miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), o que hayan iniciado el proceso de adhesión a la OCDE;
- ii. Miembros de la OMC que sean miembros del Grupo de los 20 (G-20);
- iii. Miembros de la OMC que el Banco Mundial haya clasificado como países de "ingreso alto" durante los tres años consecutivos inmediatamente anteriores a la fecha de la presente Decisión o que clasifique como países de "ingreso alto" por un tercer año consecutivo o cualquier período de tres años consecutivos posteriormente;
- iv. Miembros de la OMC que representen no menos del 0,5% del comercio mundial de mercancías (importaciones y exportaciones) durante los tres años civiles consecutivos inmediatamente anteriores a la presente Decisión o durante un tercer año consecutivo o cualquier período de tres años consecutivos posteriormente.

En uno de sus discursos más recientes, Dennis Shea destacó que tanto la institución como los Miembros deben superar la “complacencia”, esto es, la “tolerancia excesiva” sobre algunos asuntos para avanzar en negociaciones futuras:

“Achieving the goal of WTO reform will require the institution and its Members to overcome some deep-rooted complacency – complacency about the trade-distorting impact of non-market policies and practices; complacency about the fact that so many WTO Members seek to opt out of WTO rules or maintain flexibilities they no longer need, rather than embrace these rules as promoting economic development; [...]” (US Mission in Geneva, 2020).

Mientras que las decisiones y declaraciones expuestas van dirigidas principalmente a China, los cambios que EEUU busca introducir – sobre todo en lo relativo al trato especial y diferenciado – podrían repercutir de manera negativa sobre el resto de la Membresía (países en desarrollo y menos adelantados) que necesita de esas flexibilidades debido a su desigual nivel de desarrollo⁷⁸.

El rol de China en las Negociaciones Comerciales Multilaterales

Desde su adhesión a la OMC, China ha mantenido un bajo perfil, pero esto no significó que no haya hecho contribuciones significativas al sistema. Ha exhortado a la OMC a centrarse en las preocupaciones de los miembros en desarrollo, se opone al unilateralismo y al proteccionismo, ha defendido la autoridad y la eficacia del sistema multilateral de comercio y realizó esfuerzos concertados con otros miembros para ayudar a la OMC a desempeñar un papel más importante en la globalización económica (State Council Information Office, 2018).

De hecho, a juzgar por el número de propuestas de negociación presentadas desde el inicio de la Ronda Doha, China es uno de los Miembros de la OMC más activos en las negociaciones⁷⁹ (Gao, 2012). El país ha presentado o copatrocinado más de cien propuestas de

⁷⁸ El trato especial y diferenciado provee a los Miembros de las flexibilidades necesarias para que se ajusten a las normas comerciales a su ritmo y de acuerdo con su nivel de desarrollo. Muchos países en desarrollo se convirtieron en Miembros de la OMC porque el trato especial y diferenciado formaba parte de la arquitectura de las normas, sin las cuales es posible que nunca se hubieran convertido en Miembros (Kwa y Lunenborg, 2019). En esta dirección, China, India, Sudáfrica, Venezuela y otros 6 Miembros presentaron un documento (WTO Doc. WT/GC/W/765/Rev. 2) contestando las declaraciones estadounidenses. Utilizando una amplia gama de indicadores, defendieron la auto-proclamación como un derecho dado y una parte integral de las normas de la OMC, e ilustraron que a pesar del progreso de algunas economías, la brecha de desarrollo – en términos económicos y de desarrollo humano – todavía está muy presente entre los países desarrollados y en desarrollo.

⁷⁹ Sin embargo, es importante señalar que, comparado a otros países en desarrollo y emergentes, Brasil e India asumieron una posición mucho más activista que China en las negociaciones de Doha. Ambos países tuvieron una gran influencia en la configuración de la dinámica y la agenda de negociaciones. Hacia la etapa final de las negociaciones, China finalmente llegó a tener un impacto significativo, pero fue principalmente como un poder de veto “reactivo” en contraste con el papel “proactivo” de establecimiento de la agenda jugado por Brasil e India (Hopewell, 2016: 78).

negociación, ha ayudado a asegurar un acuerdo sobre facilitación del comercio y competencia de las exportaciones de productos agrícolas, y ha promovido la mejora continua del sistema de comercio multilateral, participando activamente en iniciativas más recientes de liberalización plurilateral (State Council Information Office, 2018).

Cabe mencionar que dentro de las negociaciones de la OMC, China se posiciona como “el más grande de los países en desarrollo”. Esta particularidad guarda relación a una cuestión de identidad de la nación más que a los beneficios que puede percibir con dicho status (Gao y Zhou, 2019). Este aspecto resulta de extrema importancia para el país en tanto que se ha planteado como una cuestión no negociable, quedando así establecido en el documento de posición sobre la reforma de la OMC, en el cual se sostuvo:

“China stands against the intention of certain members to question or take away the special and differential treatment for some developing members in the name of WTO reform. China is the largest developing country in the world, and is willing to take up commitments commensurate with its level of development and economic capability. However, China will never agree to be deprived of its entitlement to special and differential treatment as a developing member.” (Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, 2018).

En ocasiones, el país ha renunciado activamente a las flexibilidades que la OMC otorga a los países en desarrollo (por ejemplo, no ha invocado su derecho a recibir asistencia técnica en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC). Sin embargo, en otras oportunidades, el gran tamaño de China ha dificultado la forma en que el reclamo de este país a un trato de PED se acomoda con el avance de las negociaciones (Gao y Zhou, 2019). Un ejemplo notable es la negociación sobre subvenciones a la pesca. En esta área, la Membresía de la OMC no ha logrado avanzar sin el compromiso sustancial de China que gestiona una de las subvenciones más grandes del mundo⁸⁰.

Al margen de la OMC, las negociaciones comerciales preferenciales se han transformado en una herramienta destacada de China para incrementar su poderío en el escenario internacional, inicialmente de manera cooperativa⁸¹ (Zelicovich, 2018 b). Alguna de sus

⁸⁰ En esta área de negociación, las posturas de EEUU y China son marcadamente diferentes. EEUU, junto con Australia, plantea poner límites a los subsidios en países con grandes poblaciones de peces como China e India, independientemente de su estado de desarrollo; mientras que China, el principal productor y exportador de peces, por su parte, propone establecer límites de gasto en los programas gubernamentales de apoyo a la pesca, con reducciones graduales en lugar de una prohibición inmediata, para "dejar espacio para el desarrollo social y económico sostenible" y dando lugar al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados.

⁸¹ Zelicovich (2018 b) enmarca los procesos de negociación de este tipo en una estrategia *rule-changing* con un enfoque en las ganancias mutuas y no de suma cero.

principales iniciativas son: el Acuerdo Regional de Asociación Económica Global (RCEP, por sus siglas en inglés); el Acuerdo entre China, Japón y Corea del Sur; y la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la seda (OBOR, por sus siglas en inglés) como una vía para el avance de la globalización económica, la cooperación y el crecimiento mutuo.

Ministerial de Buenos Aires: un cambio en la función negociadora

La Conferencia Ministerial de Buenos Aires celebrada en diciembre del año 2017 en Argentina, se consolidó como un proceso incipiente en el que se reconfiguró la función negociadora de la OMC (Hannah et al., 2018, p. 3). Esto fue principalmente producto de dos razones:

- Las divisiones fundamentales entre los Miembros, tanto de fondo como de procedimiento (OMC, 2019 c).
- La ausencia de voluntad y liderazgo por reimpulsar las negociaciones en el plano multilateral.

Con respecto a la primera cuestión, los Miembros no lograron producir acuerdos sustantivos sobre las formas de avanzar en esferas como: agricultura, comercio electrónico, servicios y acceso a los mercados no agrícolas, la pesca y la facilitación de las inversiones, ni en tantos otros temas secundarios (Hannah et al., 2018). En algunas de ellas se adoptaron programas de trabajos⁸² para continuar el diálogo futuro como fue el caso del comercio electrónico⁸³, la facilitación de las inversiones y las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) (OMC, 2017 c). Asimismo, se concluyó una Decisión Ministerial para proseguir las negociaciones sobre subvenciones a la pesca, con el compromiso de alcanzar un acuerdo para la próxima Conferencia Ministerial, pero la intransigencia de algunas de las posturas continúa generando un gran obstáculo para lograrlo⁸⁴.

En consonancia con ello, el Director General, Roberto Azevêdo, remarcó en el discurso de cierre que el multilateralismo requiere de "flexibilidad" y advirtió que "el multilateralismo no consiste en obtener lo que queremos, sino lo que podemos", remarcando la importancia de las mutuas concesiones (Azevêdo, 2017).

En cuanto a la segunda razón, a pesar de las intensas discusiones previas en Ginebra – incluida una mini-ministerial en Marrakech –, los Miembros no pudieron acordar una Declaración

⁸² Grupos de proponentes compuestos por miembros desarrollados, en desarrollo y menos adelantados, con el objetivo de entablar debates en determinadas esferas para lograr acuerdos futuros. La participación se encuentra abierta a todos los Miembros de la OMC que deseen ser parte.

⁸³ A pesar de la reticencia de EEUU en torno a la OMC, cabe destacar que, en esta iniciativa, EEUU participa activamente con China y otros países.

⁸⁴ Véase nota al pie número 80 a modo de ejemplo.

Ministerial que afirmara la importancia continua del sistema global de comercio basado en reglas. La delegación estadounidense, a diferencia de lo que tradicionalmente ha sostenido, ha sido la principal reticente a que dicho lenguaje fuera incluido (Bacchus, 2018). Incluso, un hecho significativo fue que el USTR, Robert Lighthizer, se retiró un día antes que finalizara oficialmente la Conferencia.

Tal fue la fuerza de oposición estadounidense que resultó imposible adoptar siquiera una declaración reconociendo una división de opiniones, similar a la declaración ministerial acordada en Nairobi que expresó la gama de puntos de vista existentes sobre la Ronda de Doha, y sobre la centralidad del comercio multilateral sistema (Hannah et al., 2018, p. 7).

Si bien la reunión no produjo el tipo de acuerdos sustantivos que resultaron de las dos reuniones anteriores en Bali (2013) y Nairobi (2015)⁸⁵, sus resultados fueron significativos, viéndose un cambio de dirección en la manera de negociar, al incorporarse una serie de temas, en formato plurilateral, bajo las Declaraciones Ministeriales Conjuntas. En uno de sus discursos posteriores a la Conferencia, Robert Lighthizer, se refirió al avance de acuerdos plurilaterales entre grupos de Miembros y ya no de la membresía en su conjunto:

“MC11 will be remembered as the moment when the impasse at the WTO was broken. Many members recognized that the WTO must pursue a fresh start in key areas so that like-minded WTO Members and their constituents are not held back by the few Members that are not ready to act” (USTR, 2017 c).

En términos de su trascendencia para el sistema multilateral de comercio, lo que surgió de Buenos Aires fue una consolidación del alejamiento de la búsqueda de compromisos únicos como producto de complejas negociaciones entre todos los miembros en rondas formales hacia una geometría variable en la que subconjuntos de miembros persiguen acuerdos en sectores específicos. Cabe señalar que, en la historia de la institución, desde sus inicios bajo los auspicios del GATT, sólo se negoció un acuerdo universalmente vinculante: la Ronda Uruguay. Todos los demás involucraron un subconjunto limitado de Miembros como signatarios, o bien han sido acuerdos multilaterales sobre temas específicos, como el firmado en la Ministerial de Bali (Hannah et al., 2018).

⁸⁵ La Conferencia Ministerial de Bali de 2013 dio como resultado el primer acuerdo multilateral antes mencionado, el Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC) (en vigor desde el año 2017), y medidas que abarcan la agricultura y el trato especial y diferenciado para los PMA. A esto siguió un segundo acuerdo alcanzado en la Ministerial de Nairobi de 2015, en la que los Miembros acordaron una serie de resultados sustantivos: un paquete de medidas acordadas en agricultura y cuestiones sobre los PMA; y una ampliación del Acuerdo de Tecnología de la Información (ITA) de 1996.

Impacto de la Guerra Comercial en la función de negociación

En reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales y de Jefes de Delegación durante el año 2018, el Director General, Roberto Azevêdo señaló que uno de los numerosos riesgos que entrañaba el aumento de las tensiones comerciales a nivel mundial era que los Miembros de la OMC relegaran a segundo término su labor de negociación (OMC, 2019 c).

Los debates sobre posibles reformas o modernización, se consideran un esfuerzo por atenuar los problemas comerciales identificados y abordar cuestiones que se han puesto sobre la mesa. La mayoría de los Miembros coincide en que el sistema debe ser más eficiente, eficaz y adaptarse mejor a los problemas existentes pero en cuanto a cuáles debían ser las prioridades, se plantearon distintas perspectivas, entre ellas: resolver las diferencias y concertar acuerdos con mayor rapidez y eficacia; abordar diversas prácticas causantes de distorsión del comercio que las disciplinas existentes no abarcan o abarcan parcialmente; evitar el proteccionismo y las medidas unilaterales; hacer avanzar la labor en curso; y lograr mejoras en cuanto a la presentación de notificaciones y la transparencia (OMC, 2019 c, p. 38).

En el Informe Anual 2019 de la OMC, los Miembros de la OMC señalaron que el año 2018 estuvo cargado de dificultades importantes para el comercio internacional y el sistema multilateral de comercio. La OMC se enfrentaba a retos sin precedentes que ejercían presión sobre el sistema: por ejemplo, la adopción de medidas y contramedidas comerciales unilaterales en un contexto de crecientes tensiones comerciales; el aumento de las tendencias proteccionistas, incluido un nuevo máximo del número de medidas de restricción de las importaciones, que aumentaba la incertidumbre; la situación de estancamiento en el sistema de solución de diferencias de la OMC, concretamente en el Órgano de Apelación; la invocación de excepciones relativas a la seguridad nacional respecto de las normas comerciales en numerosas diferencias; y el cuestionamiento de los principios básicos de la Organización (OMC, 2019, p. 37).

Un balance: la Función Negociadora ante el Vacío de Hegemonía

Los Miembros de la OMC han desarrollado varios mecanismos a lo largo de los años para evitar el estancamiento de las negociaciones y en última instancia de la toma de decisiones, limitando el número de países en deliberaciones específicas a través de: el involucramiento de los “principales países” interesados en un área de negociación específica; la formación de coaliciones; y el nombramiento de Presidentes de Comités de negociación específicos que puedan jugar un papel de facilitadores en las conversaciones, aclarando los intereses de las partes involucrados e identificando posibles soluciones (Hoeckman y Kostecki, 2009). Sin embargo, los problemas de eficacia del régimen multilateral como foro de negociación parecen responder a

determinantes más fundamentales que el diseño institucional y se encuentran en la radical transformación de las condiciones contextuales en las que el régimen opera. La apelación a los beneficios derivados de la preservación del régimen multilateral como bien público difícilmente constituya un incentivo suficiente en un contexto de intereses más heterogéneos y de una estructura de poder más diversificada (Bouzas y Zelicovich, 2014, p. 974).

Como lo señaló años atrás Pascal Lamy: “la geopolítica se invita nuevamente a la mesa del comercio”, interpretación que hizo al ver el impulso de las negociaciones de acuerdos mega-regionales en razones políticas relacionados con la necesidad de contrapesar el peso creciente de las economías emergentes, no sólo en el comercio mundial sino que también en la competencia por el poder mundial. Hoy, en el marco de la guerra comercial, esa interpretación volvió a tomar impronta y continúa siendo acertada: el uso político-estratégico de los instrumentos arancelarios por parte de EEUU ha desplazado la negociación multilateral y el sistema de reglas como medio para lograr concesiones en el ámbito comercial.

Como destacó Alan Wolff en uno de sus discursos más recientes:

“La OMC es fruto de ocho amplias rondas de negociaciones comerciales multilaterales que se celebraron a lo largo de siete décadas. Existe gracias al liderazgo de algunos y a la cooperación de muchos, y todos ellos compartían metas y objetivos. [...] Este es un momento en que se ponen a prueba los vínculos existentes y hay que tratar de ampliar los puntos de entendimiento. Es necesario restablecer la función de negociación del sistema multilateral de comercio, para que sea tal y como fue durante el medio siglo que siguió a la segunda guerra mundial.” (Wolff, 2020 b)

Los acuerdos comerciales multilaterales deben ser siempre el instrumento para alcanzar los objetivos de la OMC. Cuando sea posible, los enfoques multilaterales para el acceso a los mercados y las reglas del comercio siguen siendo la mejor manera de impulsar el comercio mundial y la prosperidad que sigue. Pero hay más de una forma de llegar al multilateralismo. Comenzar con acuerdos entre algunos Miembros de la OMC, pero no todos en su conjunto, y luego transformarlos gradualmente en acuerdos totalmente globales parece ser el camino más prometedor hacia el multilateralismo en el siglo XXI (Bacchus, 2018), y la MC11 ha sido reflejo de ello. Como señalan Hannah et al. (2018), con la conclusión de la misma hemos ingresado en una nueva era de pragmatismo en la OMC, donde la atención se centra en encontrar puntos de convergencia y tomar medidas entre Miembros con ideas afines, tanto países desarrollados como en desarrollo, y hacerlo a pesar de la intransigencia de unos pocos.

En conclusión, en este capítulo pudimos identificar aquellas ideas y percepciones que mantienen los principales funcionarios y representantes de las naciones implicados en la contienda comercial que, junto con los documentos analizados dan muestra de varias cuestiones al respecto de la repercusión de la guerra comercial sobre la institución como foro de negociación.

Es importante señalar que la función ya lleva más de una década en crisis. Las instituciones internacionales, necesitan contar con el apoyo de actores claves que mantengan e impulsen las conversaciones en curso para arribar a nuevos consensos, acuerdos e incluso poder adaptar las normas multilaterales existentes a los cambios en el comercio mundial propios del nuevo siglo.

Si bien las decisiones en materia de negociación en la OMC se toman por consenso, por lo que cada Estado tiene voz y voto, EEUU continúa teniendo un gran peso en el ritmo del comercio mundial, y en última instancia, en el avance o el freno de las conversaciones. La imposibilidad de concluir la MC11 con una declaración final fue prueba de ello. Sin embargo, ocurre que, EEUU ya no está dispuesto a asumir las responsabilidades que conlleva mantener el sistema actual de libre comercio. Hoy, como hegemón en declive, reclama una mejor división de las cargas dentro de la institución, lo cual se ve reflejado en las propuestas y las declaraciones expuestas arriba. Su reclamo se dirige principalmente a Miembros emergentes como China, que “continúan actuando como países en desarrollo, con poco impacto en el sistema global en general”, y por lo tanto, poca responsabilidad sobre él, alegando “mantener flexibilidades que ya no necesitan” (US Mission in Geneva, 2020).

En síntesis, se puede considerar que EEUU ha actuado erosionando la función negociadora primero a través del impulso de una conducta unilateral que elude a la reciprocidad difusa y luego, a través de medidas como la de la guerra comercial que generan un entorno conflictivo antes que cooperativo. Asimismo, en tercer lugar, al plantear en las negociaciones el énfasis en lo que son conocidos como “líneas rojas”, es decir, temas de difícil negociación como el de la cuestión del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Por su parte, si bien a través de iniciativas como el RCEP China se muestra como una nación defensora del libre comercio y la cooperación internacional en materia comercial, dentro de la OMC continúa ejerciendo un rol moderado, describiéndose a sí mismo como “el país en desarrollo más grande de la OMC”; y en declaraciones, haciendo referencia al “rol colectivo” que China ha de desempeñar dentro de la institución evitando, en última instancia, cualquier

vinculación directa de China con un rol de liderazgo en las negociaciones multilaterales que le llegaran a otorgar mayores responsabilidades en la gobernanza del comercio mundial⁸⁶.

En conclusión, el punto muerto en el que se encuentran las negociaciones muestra el vacío de hegemonía y la diversidad de opiniones existentes entre los Miembros desarrollados y emergentes respecto a la magnitud de las cargas que cada uno de ellos debe soportar dentro de la institución.

⁸⁶ Al respecto, el Embajador de China ante la OMC, Zhang Xiangchen, fue muy ilustrativo en el evento virtual de *Trade Winds "China in the WTO: Current issues and prospects for reform"* (julio 2020). Allí, se le consultó si China asumiría un rol de liderazgo frente a la reforma de la OMC, a lo que declaró: "China no busca el liderazgo sino jugar un papel colectivo en las reformas de la OMC, acompañar, cooperar". Disponible en: <https://www.piie.com/events/china-wto-current-issues-and-prospects-reform>

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de siete décadas, el comercio internacional ha sido provisto de un marco normativo multilateral a través del cual gestionarse de manera ordenada y previsible. Actualmente, la OMC sustenta el 98% del comercio mundial y ha impulsado el comercio entre Miembros en un 171%, y entre países Miembros y no Miembros en aproximadamente un 88% (Larch et al., 2019). Además de consolidar y reducir los aranceles, extiende sus compromisos a cuestiones relacionadas a los reglamentos técnicos, la propiedad intelectual, la transparencia en las prácticas comerciales, la supervisión y aplicación de las normas y acuerdos multilaterales existentes, y la solución de controversias.

Como una de las únicas instituciones internacionales cuyas reglas son legalmente vinculantes para los estados y están respaldadas por un poderoso mecanismo de aplicación, la OMC es la institución más importante de la gobernanza global en términos comerciales, ocupando un rol central en la lucha por el poder global. Con ello en consideración, la conjetura de partida que guio esta investigación sostiene que el desencadenamiento de la guerra comercial entre EEUU y China ha impactado a nivel global, y la OMC está en el corazón de la disputa.

La OMC es una institución basada en reglas que, contrariamente a un sistema basado en el poder, las ideas jurídicas y económicas en que se fundamenta tienen por objetivo crear un orden mundial en el que el poder tenga un papel menos importante y en el que los países más poderosos estén limitados por la ley o por el reconocimiento del interés mutuo⁸⁷. No obstante, el poder sigue siendo indispensable para el establecimiento de un orden/régimen internacional (Vangrasstek, 2013). Como se vio, el éxito del régimen de comercio multilateral en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial se atribuyó en gran parte al liderazgo de EEUU y a la convergencia de opiniones entre países con ideas afines que facilitaron la labor de la organización. Hoy, si bien EEUU continúa participando activamente en el trabajo normal de los Comités y participa en la solución de diferencias de la OMC (aunque principalmente a la defensiva) (Bacchus, 2018), ha asumido un papel diferente al que tenía en el pasado.

El recorrido por la evolución del sistema multilateral de comercio, y en particular el rol desempeñado por EEUU en él – sobre todo desde el momento de la adhesión de China a la OMC

⁸⁷ Por ejemplo, si analizamos los principios de NMF, la reciprocidad y la no discriminación, estos limitan el ejercicio del poder en la negociación arancelaria. El principio de NMF reduce la capacidad de un país poderoso de ejercer presión sobre sus socios comerciales para que reduzcan sus aranceles en una negociación, ya que los exportadores de terceros países compartirán también los beneficios. Y la reciprocidad, por su parte, sirve para neutralizar aún más el ejercicio del poder en las negociaciones arancelarias, ya que establece una expectativa de términos equilibrados para la negociación (Mattoo & Staiger, 2019: 34).

–, confirma la hipótesis según la cual la crisis de globalización en la que tiene lugar la escalada arancelaria entre EEUU y China, se asocia a un vacío de hegemonía que deviene de la falta de voluntad por liderar y mantener el orden internacional existente; y es este vacío el que ha afectado el desempeño institucional y operativo de la organización en sus tres principales funciones.

En primer lugar, en la función administrativa, el cambio de conducta de EEUU generó nuevas problemáticas en la vigilancia de las normas – producto del aumento de las barreras al comercio y el desafío legal que las medidas supusieron para las normas establecidas –, a la vez que incrementó la presión que existía sobre fallas previas, como ocurrió en materia de notificaciones.

En segundo lugar, en la función del OSD, EEUU tuvo un rol de catalizador de la crisis. Hoy continúa siendo el actor que explica el bloqueo al nombramiento de nuevos jueces al OA, privando al resto de la membresía de la OMC de su derecho a la apelación, dejando inconclusa la resolución de numerosas diferencias ya presentadas, y desprovistas de dicho recurso a las controversias que puedan surgir en el futuro.

Por último, en tercer lugar, en la función de negociaciones, la actuación de EEUU es parte de un problema mayor, acentuando la crisis pre-existente que la OMC como foro de negociación estaba transitando. El unilateralismo y la elusión a la reciprocidad difusa, sumado al abandono temprano de las conversaciones en la Ministerial de Buenos Aires, y el foco en la realización de propuestas sobre temas de mayor sensibilidad de negociación – como la reforma al trato especial y diferenciado –, no han generado más que un ambiente rígido y conflictivo en torno a las conversaciones para la actualización de normas existentes y la generación de nuevas reglas comerciales.

Por su parte, también analizamos el comportamiento de China actor que, desde el momento en que ingresó a la OMC, ha indicado su disposición a apoyar las normas sustantivas y la estructura institucional de la OMC. Sin embargo, no está claro aún cuán extenso es su compromiso con el sistema multilateral de comercio dada su resistencia por liderar ciertos ámbitos de negociación multilateral – que se hubieran visto favorecidos de una mayor actuación de su parte como es el caso de las subvenciones a la pesca –, y su creciente inclinación por los acuerdos preferenciales con iniciativas como el RCEP.

Por consiguiente, puede considerarse que no existe un candidato claro para brindar estabilidad hegemónica, y que la estructura de poder hoy se encuentra en un estado de cambio. En este sentido, los hallazgos de esta tesina dan cuenta de que existe una disyuntiva para los

países Miembros de la OMC, en tanto que hoy se enfrentan a un mundo muy diferente al que existía en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Aunque EEUU sigue siendo la mayor economía del mundo, ya no es un hegemón de espíritu público dispuesto a tolerar el aprovechamiento gratuito y las desviaciones de las reglas multilaterales por parte de los socios comerciales, particularmente China (Hoekman y Kostecki, 2009). Actualmente nos encontramos frente a un orden sin hegemonías claras, con dificultad para la provisión de bienes públicos globales, y su reemplazo –parcial- por esquemas regionales fragmentarios y coexistentes (Zelicovich, 2018 b).

Por ende, se evidencia que el destino de la OMC ya no depende únicamente de la capacidad de los Miembros de la OMC de alcanzar un acuerdo sobre las características esenciales y el funcionamiento del sistema, sino más bien se vincula – directa e indirectamente – a los resultados de las percepciones cambiantes del valor de la cooperación multilateral institucionalizada y el equilibrio global cambiante del poder económico. Al final de cuentas, el debate fundamental descansa sobre cuál debería ser el equilibrio de derechos y obligaciones en el sistema de comercio mundial entre las economías desarrolladas y emergentes.

La OMC como organización internacional, no tiene poder para emprender acciones por sí misma; sino que depende, en última instancia, de la voluntad continua de sus Miembros de cumplir las reglas del juego negociadas y utilizar la institución multilateral como mecanismo para cooperar, impulsar el comercio mundial y resolver sus diferencias. Si Washington ya no se siente inclinado a continuar ejerciendo el liderazgo – erosión y retraimiento de sus compromisos internacionales –, Beijing tampoco se muestra dispuesto a asumir mayores responsabilidades en el ordenamiento actual.

El futuro de la OMC puede depender en gran medida del estado de las relaciones entre China y EEUU, un G-2 transpacífico que sustituya a su predecesor transatlántico (Vangrasstek, 2013). Si bien las corrientes comerciales y de inversiones bilaterales son amplias, los niveles de cooperación y de coordinación entre ambos países siguen siendo muy inferiores a los que existían entre EEUU y la UE por ejemplo. La relación sufre también las consecuencias de la competencia geopolítica en otras esferas de las políticas públicas.

Hoy los retos a los que se enfrenta el sistema tienen que ver con la incapacidad de preservar el propio sistema de reglas, de reestablecer el sistema de solución de diferencias multilateral, de culminar la Ronda Doha y avanzar en la regulación de la nueva agenda comercial. Sin embargo, la crisis dentro de la OMC no presagia necesariamente un colapso del comercio internacional o un brote de proteccionismo y el regreso a la década de 1930 (Hopewell, 2016),

sino que las reglas y estructuras institucionales del sistema GATT/OMC permanecen vigentes. La cooperación internacional se ha erosionado pero no necesariamente ha desaparecido o desaparecerá. La mayor parte del comercio mundial continua desarrollándose de conformidad con las normas acordadas multilateralmente; a pesar de la imposibilidad de apelar, se continua litigando y buscando soluciones provisionales en las diferencias comerciales que puedan surgir entre los Miembros; la labor ordinaria de los Comités de la OMC sigue su curso; y hay numerosas iniciativas conjuntas que se han puesto en marcha en pos de ampliar las normas en diversos campos comerciales propios del siglo XXI (Wolff, 2020 a). Como sostiene Steinberg (2007), los países en materia de comercio están “condenados a cooperar”, y los acuerdos comerciales - en sus distintas variantes- siguen siendo el instrumento central para ello.

En conclusión, el establecimiento de reglas globales pactadas aparece como la única forma de ordenar los mercados globales, igualar las reglas de juego para todos, aprovechar las ventajas de integración y reducir el impacto de sus fallos. No en vano, la existencia de un sistema comercial abierto y regulado constituye un bien público global (Steinberg, 2007, p. 38). Por lo tanto, el reto al que se enfrenta la comunidad internacional consiste en superar los obstáculos a la cooperación y continuar ampliando el campo de aplicación de reglas consideradas como legítimas por todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Literatura especializada

- Allee, T. (2012). The Role of the United States: a multilevel explanation for decreased support over time. En A. Narlikar, M. Daunton y R. M. Stern (Ed.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*. Oxford University Press.
- Bacchus, J. (2018). Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The Future of the World Trade Organization. Policy Analysis n° 841. CATO Institute.
- Baldwin, R. (1987). The New Protectionism: A Response to Shifts in National Economic Power. National Bureau of Economic Research. Working paper n° 1823. Recuperado de: <https://www.nber.org/papers/w1823.pdf>.
- Baldwin, R. (2010). Understanding the GATT's wins and the WTO's woes. Centre for Economic Policy Research. Policy insight n° 49. Graduate Institute, Ginebra.
- Baldwin, R. (2012). The case for a multilateral trade organization. En A. Narlikar, M. Daunton y R. M. Stern (Ed.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*. Oxford University Press.
- Bagwell, K. y Staiger, R. (2002). *The Economics of the World Trading System*. MIT Press.
- Barton, J. H., Goldstein, J. L., Josling, T. E. y Steinberg, R. H. (2006). *The Evolution of the Trade Regime Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton University Press.
- Bas, M. (2020). Reflexiones sobre la situación del Órgano de Apelación de la OMC. Revista Diplomática 2ª época vol. 2 n° 1. Instituto Artigas del Servicio Exterior.
- Bhala, R. (1998). National Security and International Trade Law: What the GATT says, and what the United States does. University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, vol. 19 (2). Pp. 263-317.
- Bhala, R. (2000). Enter the Dragon: An Essay on China's WTO Accession Saga. American University International Law Review vol. 15, n° 6 (2000). Pp. 1469-1538.
- Blustein, P. (2019). *Schism: China, America, and the Fracturing of the Global Trading System*. CIGI Press.
- Bouzas, R. y Zelicovich, J. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. Estudios de Economía Aplicada vol 32-3. Asociación Internacional de Economía Aplicada. Pp. 963-994.
- Bown, C. P., e Irwin, D. A. (2019). Trump's Assault on the Global Trading System. Foreign Affairs, Volumen 98, número 5. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2019-08-12/trumps-assault-global-trading-system>.
- Bown, C. P. (2019). The 2018 trade war and the end of the dispute settlement as we know it. En M. A. Crowley. (Ed.), *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity* (pp. 21-31). Centre for Economic Policy Research.
- Bown, C. P. (2020). Why Trump Shot the Sheriffs: the end of WTO Dispute Settlement 1.0. Working paper n° 20-4. Peterson Institute for International Economics.
- Bown, C. P. y Kolb, M. (2020). Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>.

- Brewster, R. (2018). The Trump Administration and the Future of the WTO. The Yale Journal of International Law Online. Duke Law School Public Law & Legal Theory Series No. 2019-10. <https://ssrn.com/abstract=3328929>.
- Cann, W. A. (2001). *Creating Standards and Accountability for the Use of the WTO Security Exception: Reducing the Role of Power-Based Relations and Establishing a New Balance Between Sovereignty and Multilateralism*. Yale Journal of International Law vol. 26 issue 2. Pp: 413-485. <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol26/iss2/7>.
- Card, A. H., y Daschle, T. A. (2011). US Trade and Investment Policy. Independent Task Force Report No. 67. Estados Unidos: Council on Foreign Relations.
- Chongbunwatana, K. (2004). Theories of tariffs: Trade wars, trade agreements, and political economy. PhD thesis. University of Nottingham.
- Congressional Research Service (2020). Section 301 of the Trade Act of 1974. In Focus. United States. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>.
- Collins-Williams, T. y Wolfe, R. (2010). Transparency as a trade policy tool: the WTO's cloudy windows. World Trade Review, vol. 9, issue 04. Pp. 551-581.
- Conybeare, J. (1985). Trade wars: A comparative study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smoot conflicts. World Politics n° 38 (1). Pp. 147-172.
- Cuenca García, E. (2004). Problemas del comercio. Del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) a la Organización Mundial de Comercio (OMC). *Organización Económica Internacional*. Universidad de Granada. Madrid, España.
- Crowley, M. A. (2019). *Trade war: The clash of economic systems threatening global prosperity*. CEPR Press.
- Danish y Kwa, A. (2019). Crisis at the WTO's Appellate Body (AB): Why the AB is Important for Developing Members. South Centre Policy Brief n° 69.
- De la Dehesa, G. (2000). Comprender la globalización. Madrid: Alianza Editorial.
- Frieden, J., Pettis, M., Rodrik, D. y Zedillo, E. (2012). After the Fall: The Future of Global Cooperation. Reports on the World Economy 14. <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/After-the%20Fall-Future-Global-Cooperation.pdf>.
- Gao, H. (2012). The Shifting Stars: The Rise of China, Emerging Economies and the Future of World Trade Governance. En R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y M. Rodríguez Mendoza (Ed.) *The Future and the WTO: Confronting the challenges* (pp. 74-79). International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Gao, H. (2018). The WTO transparency obligations and China. Journal of Comparative Law. n° 12 vol. 2. Research Collection School Of Law. Singapore Management University.
- Gilpin, R. (1990). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.
- González, A. (2012). Is there a Future for Multilateral Trade Opening?. En R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y M. Rodríguez Mendoza (Ed.) *The Future and the WTO: Confronting the challenges* (pp. 33-36). International Centre for Trade and Sustainable Development.

- Grossman, G. M. y Helpman, E. (1993). Trade wars and trade talks. Working Paper no 4280. National Bureau of Economic Research.
- Hannah, E., Scott, J. y Wilkinson, R. (2018). The WTO in Buenos Aires: The outcome and its significance for the future of the multilateral trading system. Wiley. The World Economy.
- Hale, T. y Held, D. (2018). Breaking the Cycle of Gridlock. Global policy vol. 9 n° 1. WZB Berlin Social Science Center. Pp: 129-137.
- Halverson, K. (2004). China's WTO Accession: Economic, Legal, and Political Implications. Boston College International and Comparative Law Review, Vol. 27 Issue 2. <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol27/iss2/6>.
- Herrera Santana, D. (2017). Hegemonía y Relaciones Internacionales. Un estado del arte. Revista de Relaciones Internacionales n° 127. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 11-47.
- Hoekman, B. y Kostecki, M. (2009). *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*. Oxford University Press.
- Hoekman, B. y Mavroidis, P. (2007). *The World Trade Organization. Law, economics and politics*. Global Institutions. Routledge.
- Hoekman, B. (2014). Global Trade Governance. *International Organization and Global Governance*. Routledge. Pp. 830-847.
- Hoekman, B. (2019). Urgent and Important: Improving WTO Performance by Revisiting Working Practices. http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/04/Hoekman_WTO_Reform_JWT_pre-publication-version.pdf.
- Hopewell, K. (2016). *Breaking the WTO. How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*. Stanford University Press.
- Hur, N. (2018). Historical and strategic concern over the US-China trade war: will they be within the WTO?. Journal of East Asia and International Law vol. 11 issue 2. Pp: 393-411.
- Irwin, D. A. (2015). *Free trade under fire*. Fourth edition. Princeton University Press.
- Irwin, D. A. (2019). U.S. trade policy in historical perspective. National Bureau of Economic Research. Working paper n° 26256. <https://www.nber.org/papers/w26256>.
- Keohane, R. (1988). *Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Longman Classics in Political Science.
- Ksah, A. (2019). *Trade War: Future War Looming Between The US And China And The Effects On The Modern World*. Publicación independiente.
- Kwa, A. y Lunenborg, P. (2019). Why the US Proposals on Development will Affect all Developing Countries and Undermine WTO. South Centre Policy Brief n° 58.
- Lam, E. (2009). *China and the WTO: A Long March Towards the Rule of Law*. Global Trade Law Series. Kluwer Law International.
- Lamy, P. (2008). "The WTO's contribution to Global Governance" en Sampson (editor). The WTO and Global Governance. United Nations University Press. Pp: 39-57.

- Larch, M., Monteiro, J. A., Piermartini, R. y Yotov, Y. (2019). On the Effects of GATT/WTO Membership on Trade: They are Positive and Large After All. Staff Working Paper ERSD-2019-09. Economic Research and Statistics Division WTO.
- Lardy, N. R. (2002). *Integrating China into the Global Economy*. Brookings Institution Press.
- Lau, L. J. (2018). *The China-U.S. Trade War and Future Economic Relations*. The Chinese University Press.
- Liang, W. (2002). China's WTO Negotiation Process and its Implications. *Journal of Contemporary China* num. 11 vol. 33. Pp. 683–719.
- Mattoo, A. y Staiger, R. W. (2019). Understanding trade wars. En M. A. Crowley. (Ed.), *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity* (pp. 33-42). Centre for Economic Policy Research.
- McDougall, R. (2018 a). Crisis in the WTO. Restoring the WTO Dispute Settlement Function. Centre for International Governance Innovation Papers n° 194. Ontario, Canada.
- McDougall, R. (2018 b). Impasse in the WTO Dispute Settlement Body: Consequences and Responses. ECIPE Policy Brief n° 11: https://ecipe.org/wp-content/uploads/2018/12/ECI_18_PolicyBrief_WTO_11-2018_LY06.pdf.
- Narlikar, A. (2010). New powers in the club: the challenges of global trade governance. *International Affairs*. Vol. 86. Issue 3. Oxford Academic. Pp. 717–728.
- Nedumpara, J. y Zhou, W. (2018). *Non-market economies in the global trading system: the special case of China*. Springer Nature Singapore Ltd.
- Organización Mundial de Comercio. (2008). Entender a la OMC. Publicaciones de la OMC: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf.
- Organización Mundial de Comercio. (2015). La OMC cumple 20 años: desafíos y logros. Publicaciones de la OMC: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wto_at_twenty_s.pdf
- Ossa, R. (2019). The costs of a Trade War. En M. A. Crowley. (Ed.), *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity* (pp. 45-49). Centre for Economic Policy Research.
- Pallavi, A. (2018). Will Tariff Wars Unravel the Multilateral Trading System?. *Völkerrechts blog*.
- Paterson, S. (2018). *China, Trade and Power: Why the West's Economic Engagement Has Failed*. London Publishing Partnership.
- Payosova, T., Clyde Hufbauer, G. y Schott, J. (2018). The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures. Peterson Institute for International Economics. Policy Brief n° 18-5.
- Pierce, J. R y Schott, P. K. (2019). The costs of US trade liberalization with China have been acute for some workers. En M. A. Crowley. (Ed.), *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity* (pp. 13-19). Centre for Economic Policy Research.
- Rodrik, D. (2018). *Straight talk on trade: ideas for a sane world economy*. Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Rubini, L. (2019). The never-ending story: The puzzle of subsidies. En M. A. Crowley. (Ed.), *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity* (pp. 85-93). Centre for Economic Policy Research.

- Samuelson, P. A. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36 n° 4. Pp. 387-389.
- Sanahuja, J. A. (2017). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. CRIES: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/007-Sanahuja.pdf>.
- Schweller, R. L. (2014). The Role of Emerging Powers in the Age of Entropy. *Maxwell's Demon and the Golden Apple. Global Discord in the New Millennium*. John Hopkins University Press. Pp. 61-80.
- Steinberg, F. (2007). *Cooperación y Conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*. Madrid, España: Ediciones Akal.
- Steinberg, F. (2013). Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos?. *Estudios de economía aplicada* vol. 32-3. Pp. 891-910.
- Szamoszegi, A. y Kyle, C. (2012). An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China. U.S.-China Economic and Security Review Commission.
- Tussie, D. (2006). Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada. Taller a distancia "Integración y Desarrollo sostenible". Buenos Aires, Argentina: CLAES.
- Vangrasstek, C. (2013). *Historia y futuro de la organización mundial de comercio*. Publicaciones OMC.
- Vásquez Arango, C. (2011). "La jurisprudencia sobre las excepciones relativas a la seguridad en el Acuerdo GATT". *Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Medellín*. FORUM n° 2. Pp. 41-67.
- Wolfe, R. (2018). Is WTO information good enough? How a systematic reflection by members on transparency could promote institutional learning. Bertelsmann Stiftung: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/is-world-trade-organizationinformation-good-enough/>.
- Wu, M. (2016). The "China Inc." Challenge to Global Trade Governance. *Harvard International Law Journal*, volumen n° 57 (2).
- Zelicovich, J. (2016). La economía política internacional en las negociaciones multilaterales de agricultura. El caso de las subvenciones a las exportaciones agrícolas en la Ronda Doha. *Estudios Sociales Contemporáneos*. http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8593/05-zelicovich-esc14-2016.pdf.
- Zelicovich, J. (2018 a). ¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización?. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* n° 6. Pp. 42 a 59.
- Zelicovich, J. (2018 b). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*. Edición n°3 vol. 7. Pp. 693-717.
- Zelicovich, J. (2019). La "Guerra Comercial" como desafío al orden liberal internacional. *Anuario en Relaciones Internacionales 2019*. Departamento de Relaciones Económicas Internacionales. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/96157>.
- Zeng, K. (2004). *Trade Threats, Trade Wars. Bargaining, Retaliation, and American Coercive Diplomacy*. Estados Unidos: University of Michigan Press.

Documentos oficiales

- European Commission (2018). Statements by Vice-President Katainen and Commissioner Malmström at the European Parliament plenary debate: US decision to impose tariffs on steel and aluminium.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_1961.
- European Commission (2020). Statement by Ministers, Davos, Switzerland, 24 January 2020.
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158596.pdf.
- Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2018). China's Position Paper on WTO Reform.
<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/counseloroffice/westernasiaandafriicareport/201812/20181202818679.shtml>.
- Organización Mundial de Comercio (1999). Estados Unidos – Artículo 301 a 310 de la ley de comercio exterior de 1974. Informe del Grupo Especial.
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/DS/152R.pdf&Open=True>.
- Organización Mundial de Comercio (2001). Protocolo de Adhesión de la República Popular de China, WTO Doc. WT/L/432.
- Organización Mundial de Comercio (2017 a). Communication from a Group of 47 Developing and Developed Members. WTO Heads of Delegations Meeting, 25 July 2017 / General Council, 26 July 2017. OMC noticias:
https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_26jul17_e.pdf.
- Organización Mundial de Comercio (2017 b). El Consejo del Comercio de Mercancías examina la propuesta de los Estados Unidos para aumentar la transparencia. OMC noticias:
https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/good_16nov17_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio (2017 c). Nuevas iniciativas sobre el comercio electrónico, la facilitación de las inversiones y las MIPYME. OMC noticias:
https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/minis_13dec17_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio (2018 a). Se establecen grupos especiales para examinar los derechos impuestos por el Pakistán a la película de polipropileno y los derechos impuestos por Corea al acero. OMC noticias:
https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_29oct18_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio (2018 b). Se establecen Grupos Especiales para examinar los aranceles impuestos por los Estados Unidos sobre el acero y el aluminio y las contramedidas respecto de las importaciones procedentes de los Estados Unidos. OMC noticias:
https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_19nov18_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio (2019 a). Los Miembros de la OMC examinan reformas relacionadas con la transparencia durante una reunión del Consejo del Comercio de Mercancías. OMC noticias:
https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/good_10jul19_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio (2019 b). Proyecto de Decisión. Funcionamiento del Órgano de Apelación. WT/GC/W/791:
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/W791.pdf&Open=True>.

- Organización Mundial de Comercio (2019 c). Informe Anual 2019. https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/anrep19_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio (2020). Grupo Especial de la OMC emite informe relativo a los aranceles estadounidenses sobre productos chinos. OMC noticias: https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/543r_s.htm?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China (2018). China and the World Trade Organization. http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/06/28/content_281476201898696.htm
- United States Department of Commerce (2018). Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination>.
- The White House (2018 a). Enhancing U.S. Trade in a Global Economy. Economic Report of the President together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/ERP_2018_Final-FINAL.pdf
- The White House (2018 b). Remarks by President Trump at Signing of a Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-presidential-memorandum-targeting-chinas-economic-aggression/>.
- US Mission in Geneva (2018). Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body Geneva, March 27, 2018. https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Mar27.DSB_Stmt_as-delivered.fin_rev_-1.pdf.
- US Mission in Geneva (2019). Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body Geneva, October 28, 2019. https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Oct28.DSB_Stmt_as-deliv.fin_public.pdf.
- US Mission in Geneva (2020). U.S. Engagement at the World Trade Organization Remarks by Ambassador Dennis Shea. Asia Society. Washington DC. <https://geneva.usmission.gov/2020/02/07/u-s-engagement-at-the-world-trade-organization/>.
- United States Trade Representative (2017). Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>.
- United States Trade Representative (2018 a). Section 201 Cases: Imported Large Residential Washing Machines and Imported Solar Cells and Modules. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20Cases%20Fact%20Sheet.pdf>.
- United States Trade Representative (2018 b). 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. <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.
- United States Trade Representative (2018 c). 2017 Report to Congress on China's WTO Compliance.

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>.

United States Trade Representative (2018 d). Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december/statement-united-states-ambassador>.

United States Trade Representative (2019). 2018 Report to Congress on China's WTO Compliance.

<https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO-Compliance.pdf>

United States Trade Representative (2020 a). Report on the Appellate Body of the World Trade Organization.

https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf

United States Trade Representative (2020 b). 2019 Report to Congress on China's WTO Compliance.

https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Report_on_China%E2%80%99s_WTO_Compliance.pdf.

Discursos y entrevistas oficiales

Azevêdo, R. (2017, diciembre 13). Sesión de clausura de la Undécima Conferencia Ministerial. WT/MIN(17)/74. Documentos OMC:

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/MIN17/74.pdf&Open=True>.

Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS). (2017). Entrevista a Robert Lighthizer.

www.csis.org/analysis/us-trade-policy-priorities-robert-lighthizer-united-states-trade-representative.

Clinton, B. (2000, marzo 9). Speech on China Trade Bill at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University.

https://www.iatp.org/sites/default/files/Full_Text_of_Clinton_s_Speech_on_China_Trade_Bill.htm.

Wolff, A. (2018, octubre 15). Discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington DC, Estados Unidos. OMC noticias:

https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/ddgra_15oct18_s.htm.

Wolff, A. (2020 a). La China actual es muy distinta de la que se adhirió a la OMC en 2001. OMC noticias:

https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/ddgaw_13jan20_s.htm#fntext-6.

Wolff, A. (2020 b). Es necesario actualizar las normas comerciales multilaterales para que sean más pertinentes. OMC noticias:

https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/ddgaw_03mar20_s.htm.

Artículos periodísticos

- Gao, H. (18 de noviembre de 2019). Trade war: From a phase one deal to perpetual peace. The interpreter: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/trade-war-phase-one-deal-perpetual-peace>.
- Gao, H. y Zhou, W. (6 de octubre de 2019). Myth busted: China's status as a developing country gives it few benefits in the World Trade Organisation. The conversation: <https://theconversation.com/myth-busted-chinas-status-as-a-developing-country-gives-it-few-benefits-in-the-world-trade-organisation-124602>.
- Paletta, D., y Swanson, A. (1 de marzo de 2017). Trump suggests ignoring World Trade Organization in major policy shift. The Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/03/01/trump-may-ignore-wto-in-major-shift-of-u-s-trade-policy/>.
- Ross, W. (25 de mayo de 2017). Most Favored Nation Rule Hurts Importers, Limits US Trade. The Wall Street Journal Opinion: <https://www.wsj.com/articles/most-favored-nation-rule-hurts-importers-limits-u-s-trade-1495733394>.
- Seib, G. F. (10 de noviembre de 2016). Trade, Not Immigrants, May Have Been Key Motivator of Donald Trump's Voters. The Wall Street Journal: <https://www.wsj.com/articles/trade-not-immigrants-may-be-key-motivator-of-donald-trumps-voters-1478813590>.
- Steinberg, F. (27 de noviembre de 2019). Depende: el futuro de la OMC. Esglobal: <https://www.esglobal.org/depende-el-futuro-de-la-omc/#:~:text=La%20reforma%20de%20la%20OMC,internacional%2C%20las%20reglam,entaciones%20sobre%20servicios>.
- Wright, T. (18 de enero de 2019). Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable. Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>.