



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGIA CON
MENCION EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

**“CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y
CAMBIOS EN LA GOBERNANZA GLOBAL:
EL CASO DE LA OMC FRENTE LA GUERRA
COMERCIAL 2016-2018.”**

JOHN URVINA V.

DIRECTOR: MARCO ROMERO C.

QUITO-ECUADOR

2019

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	3
ABSTRACT	4
DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS	5
GLOSARIO DE SIGLAS	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I Gobernanza Global y Multilateralismo en crisis	11
1.1 Orígenes y conceptos fundamentales de la Gobernanza Global	11
1.1.1 Crítica al realismo.....	15
1.1.2 Debates actuales	18
1.2 Teoría del multilateralismo e instituciones internacionales	23
1.2.1 Conceptos centrales	27
1.2.2 Evolución reciente	30
1.2.3 Declive y crisis del multilateralismo	32
CAPITULO II LA GUERRA COMERCIAL Y LA CRISIS DE LA OMC	35
2.1 Antecedentes y características.....	35
2.2 Guerra comercial entre Estados Unidos y China.....	39
2.2.1 Precedentes conflictivos	41
2.2.2 Posición de los actores.....	44
2.3 Organización Mundial del Comercio y la Guerra Comercial	51
2.3.1 La OMC y la solución de diferencias	54
2.3.2 La OMC frente a la Guerra Comercial	57
CONCLUSION	62
BIBLIOGRAFÍA	66
ÍNDICE DE TABLAS	
Tabla1: Balanza Comercial 2013-2017	39
Tabla 2: Estructura arancelaria bilateral y ponderación comercial	49
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
Gráfico1: Niveles de déficit comercial de Estados Unidos	47

RESUMEN

La presente investigación tiene como finalidad examinar los cambios en la gobernanza global y la crisis actual del multilateralismo, mediante el estudio de caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la guerra comercial entre Estados Unidos y la República Popular de China en el periodo 2016-2018. Se examina la situación actual del multilateralismo y gobernanza global, y sus limitaciones, mediante el uso de la teoría de la interdependencia compleja hasta llegar a la teoría crítica. Lo cual, conducirá al análisis del rol de la OMC frente la guerra comercial entre ambos países, y evidenciará los problemas fundamentales de esta institución multilateral frente a los nuevos desafíos de las relaciones internacionales.

ABSTRACT

This research has the purpose to examine the changes in global governance and the current crisis of multilateralism, through the case of study: the World Trade Organization (WTO) in the trade war between the United States and the People's Republic of China in the period 2016-2018. The current situation of multilateralism and global governance, and its limitations, is examined by use of complex interdependence theory until reaching the critical theory. This will lead to the analysis of the role of the WTO in the face of the trade war between the two countries, and will highlight the fundamental problems of this multilateral institution in the face of the new challenges of international relations.

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de disertación es dedicado a mi madre, hermano y a la memoria de mi padre.

Mi más grande agradecimiento a mis padres Ángel y Lourdes y hermano David que a pesar de haber atravesado por grandes dificultades; cada uno ha sabido apoyarme de formas únicas que han llenado mi vida dotándome de fuerza y esperanza para alcanzar mis metas. A todos mis tíos, tías, primos y primas por sus insaciables palabras de aliento e infinita preocupación. A mi abuelita Emma, por dotarme de mucha sabiduría e inteligencia con sus consejos y por brindarme su amor infinito.

A mis amigas, por las infinitas risas y aprendizajes juntos durante toda nuestra vida universitaria. En especial a Paula y Yajaira por su apoyo durante este largo proceso, sin ustedes no hubiese podido aprender y sobrevivir semestre a semestre; además de la alegría que me ha brindado su amistad tan pura en estos años.

Finalmente, un especial agradecimiento a mi tutor académico Marco Romero quien se ha involucrado en mi tema de tesis con especial interés. Y que, además, me ha brindado paciencia y mucho de su aprendizaje para mejorar. Siendo una de las personas más admirables en mi vida universitaria.

GLOSARIO DE SIGLAS

CAFTA Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC)

GATT Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

OA Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio

OMC Organización Mundial del Comercio

ONU Organización de Naciones Unidas

OSD Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio

INTRIDUCCIÓN

El sistema internacional, ha pasado por diversos cambios en las últimas décadas. Ellos han obligado a evolucionar el modo de estudio de las relaciones internacionales como disciplina. En el presente trabajo investigativo analizaré uno de los actores más presentes en el debate de las relaciones internacionales: el multilateralismo y la gobernanza global, en su nacimiento, evolución y situación actual. Es imprescindible el estudio del multilateralismo ya que implica a las organizaciones internacionales que en sus inicios (años 40) se formularon como una iniciativa de control colectivo de los Estados, frente a problemáticas conjuntas. La evolución del multilateralismo forma parte de la gobernanza global, ya que, se vio como una forma de solucionar los conflictos interestatales, encarnada en instituciones como por ejemplo la OMC. Ella busca regular la dinámica de las relaciones comerciales a nivel mundial. (OMC, 2015) Sin embargo, a pesar de su juventud (25 años) y del poder que parecía tener a comienzos del presente siglo, enfrenta hoy un claro declive, dada la imposibilidad de respuesta que tienen, no solo esta, sino varias instituciones multilaterales frente a la fuerza coercitiva de grandes potencias. (Ruggie, 1992)

El multilateralismo ha perdido espacios en las relaciones internacionales actuales, pues con el avance de la globalización y la mayor interdependencia económica se presentan nuevos retos, aún más difíciles de manejar. Por ello se dio paso a la gobernanza global como una respuesta alternativa que modifica el actuar de los Estados, ya que, implementa la idea de instituciones multilaterales que se proveen de reglas generalizadoras de comportamientos (Sinclair, 2012). Estas reglas y normas a su vez legitiman a la gobernanza global como una alternativa al gobierno central mundial.

Sin embargo, conflictos tales como las guerras comerciales han demostrado que las instituciones internacionales no poseen la suficiente legitimidad para regular a los países grandes. El poder y la capacidad de injerencia que estos poseen pueden ir en contra de las instituciones que en un principio impulsaron con el fin de regular los conflictos. Estos procesos junto a otros factores que se analizaran ponen en cuestión el equilibrio del sistema internacional el papel y de los organismos supranacionales. Por ello, cabe

investigar las razones y las formas en que están sucediendo estas dinámicas de deslegitimación institucional.

El problema se centra en el desafío que nuestro mundo ha sido gestionado desde la aparición de los estados nación en el siglo XVII en Europa. Pues la forma en la que se ha intentado llevar a cabo la solución de diferencias, no se ha logrado solucionar en conjunto estas disputas bajo ninguna de las normas establecidas. La gobernanza global aparece como alternativa pues implica cambios en las decisiones de los Estados basado en un sentido de confianza y búsqueda de objetivos comunes. A pesar de que la gobernanza global es idealmente “la esperanza de un mundo gobernado por la paz” (Sinclair, 2012, pág. 1). Nos lleva preguntarnos sobre el verdadero papel de la gobernanza global en la actualidad caracterizada por las aún bastas cantidades de conflictos.

Problemas tales como la propensión al unilateralismo, bilateralismo, etc. de países grandes como Estados Unidos, el crecimiento económico y la influencia nuevos poderes emergentes, en combinación con nuevas instituciones, han generado inequidades (Rüland, 2018). Lo que produce problemas de legitimidad en la comunidad internacional llegando a hablar del decaimiento del multilateralismo.

“La creciente complejidad de los asuntos de política y la creciente diversidad de intereses de los miembros ha facilitado grandes cambios en la institucionalidad política. En lugar de negociar políticas efectivas para manejar los problemas transfronterizos, las instituciones globales se convirtieron en espacios para el poder” (Rüland, 2018, pág. 9).

LA OMC, por ejemplo, brinda un espacio de negociación entre Estados que busca solventar problemas en la comunicación entre ellos. Incluye entre sus funciones: administrar los acuerdos comerciales, brindar un foro para negociaciones comerciales, tratar de resolver las diferencias comerciales, supervisar las políticas comerciales nacionales, etc. (OMC, 2015). Sin embargo, su posición como institución, con ambiciones supranacional, se ha visto deslegitimada en los últimos años. Su poca capacidad de resolución de conflictos, sus problemas jurídicos que nos remontan a su creación, etc. han llevado a poderosos países a optar por el unilateralismo.

En el desarrollo de la denominada como “guerra comercial”, en el año 2018, China y Estados Unidos han impuesto varias medidas arancelarias, que transgreden las

capacidades de negociación y regularización pactadas, en la organización de la cual ambos son miembros.

En este contexto el trabajo investigativo se propone en analizar la crisis del multilateralismo y de la gobernanza global, examinando el caso de la OMC, frente a la guerra comercial entre Estados Unidos y la República Popular China (2018). Para cumplir el objetivo general, se han establecido como objetivos específicos: Examinar la situación actual del multilateralismo y sus principales limitaciones en el siglo XXI. analizar la organización internacional OMC y su rol en la gobernanza global del comercio. También se revisa su papel frente a la guerra comercial, en el año 2018.

La investigación se apoya en los aportes teóricos de autores pertenecientes al cuarto debate de las relaciones internacionales. Robert Cox, Keohane y Nye, considerando que, el alcance de la teoría de interdependencia compleja permite analizar no solo los Estados, sino también, los regímenes internacionales y la forma en que estos intervienen en las dinámicas y comportamientos de los Estado en el campo internacional. Además de aportes de Timothy Sinclair, John Ruggie, Jürgen Rüländ y otros autores, que analizan la gobernanza global, el multilateralismo y su declive.

Este trabajo investigativo hace uso de la metodología explicativa y descriptiva. Se identifican características básicas de las teorías de la dependencia y se trabaja con conceptos de la teoría crítica del multilateralismo y de las instituciones internacionales. Además, se circunscribe a un estudio de caso, en el cual, se presentan las características básicas y al comportamiento de los actores. Asimismo, se busca comprobar si el multilateralismo se encuentra en crisis, y sus alcances, examinando el estudio de caso.

El material de investigación es obtenido principalmente, a través del método de: observación, inducción, deducción y análisis. Se utiliza información de fuentes secundarias recopilada y en varias ocasiones traducidas. Proviene de fuentes oficiales y académicas, referidos al caso de estudio. Estas son: fuentes escritas; revistas académicas, textos, documentos oficiales, y prensa.

El trabajo está dividido en dos capítulos: el primero, denominado gobernanza global y el multilateralismo en crisis; analiza los aportes teóricos principales del tercer debate de las relaciones internacionales. Abarca el debate entre tradicionalistas y liberales, que permite abordar el multilateralismo y sus principales características, así como a las críticas y el proceso de crisis. Luego, examinaremos a la gobernanza global como una

alternativa al multilateralismo, y el capítulo terminará identificando sus límites y los problemas que presenta.

El segundo capítulo, aborda la guerra comercial y la crisis de la OMC; comienza definiendo a la guerra comercial reviso al contexto de nuestro caso de estudio, el conflicto comercial entre Estados Unidos y la República Popular China. Se exponen los antecedentes y la posición que cada uno mantiene, así como el rol que cumple la Organización Mundial del Comercio en las relaciones internacionales y específicamente en esta disputa. Finalmente se establecen las restricciones que enfrenta la OMC ante este conflicto evidenciando el problema central de esta investigación: la crisis del multilateralismo.

CAPITULO I

GOBERNANZA GLOBAL Y MULTILATERALISMO EN CRISIS

El presente capítulo aborda los principales elementos teóricos que orientan este trabajo de disertación. De manera inicial podemos señalar, que el trabajo se posiciona en el campo del institucionalismo en las relaciones internacionales, al examinar dimensiones de la denominada interdependencia compleja, relativos a los regímenes internacionales. Esas perspectivas nos ayudarán a revisar los alcances de la teoría multilateralista y los postulados de los enfoques de la gobernanza global. En cada caso se revisarán sus ejes principales, los cambios registrados en el marco de las relaciones internacionales y su evolución hasta el presente. Dichos postulados se aplicarán al estudio de caso: la Organización Mundial del Comercio (OMC), frente a la guerra comercial entre Estados Unidos y la República Popular China, que estalló en el 2018.

1.1 Orígenes y conceptos fundamentales de la Gobernanza Global

La Gobernanza global y el multilateralismo surgen de debates que llevan décadas en el campo de las relaciones internacionales. El punto de partida para muchas discusiones académicas se centra en los Estados, “ya que son vistos como entidades legalmente soberanas, que no reconocen a ninguna autoridad superior ni pueden confiar en ninguna fuerza externa para su seguridad que no sea ellos mismos¹” (Acharya, Katsumata, & et.al., 2011, pág. 90). Por lo tanto, están condenados a existir en un estado de competencia permanente y lucha por el poder: una anarquía internacional.

La interdependencia compleja descrita y teorizada por Keohane y Nye coloca el debate en la comprensión de la política internacional global, que se plantea entre los tradicionalistas y modernistas.

Lo tradicionalistas, sugieren que la política mundial está basada en la interdependencia militar concentrada en los Estados que terminan controlando las telecomunicaciones y los intercambios sociales que surgen como problema en la búsqueda de sus intereses (Keohane & Nye, 1988, pág. 16). Las teorías clásicas de la

¹ Traducción del autor: todas las citas de textos en idioma extranjero en este trabajo investigativo son de autoría propia.

política mundial hablaban de un potencial estado de guerra permanente, en el que el comportamiento de los Estados se encontraba dominado por el constante peligro de un conflicto militar” (Keohane & Nye, 1988, pág. 18).

Por otro lado, los modernistas, destacan los cambios que se han registrado a nivel global desde los años cincuenta. Presentan la interdependencia como una nueva dinámica en la política internacional, que requiere mucho más que un análisis centrado en lo militar; sino que asigne un peso relevante a los procesos sociales, políticos y económicos. Sin embargo, no poseen un análisis suficientemente rico para determinar los cambios en la dinámica estatal, a partir, “de la tecnología y los aumentos en los intercambios sociales” (Keohane & Nye, 1988, pág. 16).

Además, “las acciones gubernamentales también influyen sobre los modelos de interdependencia. Al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para cierta clase de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales por medio de lo que se denominan regímenes internacionales” (Keohane & Nye, 1988, pág. 18). De hecho, es muy frecuente pensar que la interdependencia por medio de la cooperación, por sí sola, es la respuesta a muchos problemas mundiales.

Por ello, la interdependencia se ha transformado en una nueva retórica como menciona Keohane (1984). Analiza el cambio del nacionalismo militar y económico a uno político y social, en el cual se encuentran “involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales, y donde la política interna y externa se eslabona estrechamente [...] con la interdependencia los conflictos adquieren nuevas formas” (Keohane & Nye, 1988, pág. 22). Sin embargo, para poder hablar de interdependencia compleja deben existir tres características centrales. Primero, la existencia de canales múltiples “Estos canales pueden resumirse, como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales”, que conectan a los diversos actores presentes en las sociedades (Keohane & Nye, 1988, pág. 41). Segundo, las agendas internacionales se definen sin una jerarquía clara en la cual lo militar no ocupa el primer lugar en orden de importancia. En tercer lugar, “la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región” (Keohane & Nye, 1988, pág. 41).

Además, la interdependencia genera “efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países, dichos efectos pueden ser simétricos o no” (Keohane Robert and Joseph S. Nye, 1977, pág. 23). De hecho, el uso de las relaciones de interdependencia

puede ser visto como una fuente de poder “en las negociaciones sobre un tema y tal vez hasta para incidir en otras cuestiones” (Keohane Robert and Joseph S. Nye, 1977, pág. 25).

“Las relaciones de interdependencia a menudo ocurren dentro de redes y pueden ser afectadas; por reglas normas y procedimientos que regulan los comportamientos (estatales) y controlan sus efectos (Keohane & Nye, 1988, pág. 35). Las organizaciones internacionales generarían importantes efectos en las relaciones entre Estados, ya que, involucran a pocos o muchos países en un problema en particular.

Los postulados de interdependencia compleja plantean que las relaciones internacionales ya no se manejan de la misma manera que se hacía desde el nacimiento de los Estados nación. Los Estados son instituciones independientes; pero tras la apertura de nuevos canales y cambios en las agendas estatales, se considera que hay una tendencia cada vez mayor a priorizar la necesidad de tomar decisiones colectivamente. “Dado el surgimiento de problemas comunes como el calentamiento global y el terrorismo. [...] (surge) la gobernanza global (que) implica un cambio en lo que son los estados y lo que pueden hacer a medida que se desarrollan nuevas formas de tomar decisiones y actuar sobre problemas colectivos” como un derivado de la interdependencia compleja (Sinclair, 2012, pág. 2).

La gobernanza global representa un anhelo compartido de cierto tipo, pero es menos claro si ese anhelo es por la paz y la justicia, o por el mero mantenimiento del orden y del status quo. Algunos definen a la gobernanza global solo como una forma contemporánea de referirse al papel que juegan las instituciones internacionales; bien para otros; no tiene un significado claro. Autores como Rosenau (citado en Sinclair, 2012), postulan que la gobernanza global “implica un cambio fundamental en la unidad política que rige el mundo, incorporando nuevas formas de autoridad que reconocen la complejidad técnica de un mundo caracterizado por la integración económica” (Sinclair, 2012, pág. 6).

La gobernanza global, en un principio fue entendida como la “idea de organización internacional, como un principio organizador, o marco general de las relaciones internacionales, que cayó en desgracia en los años sesenta y setenta” (Sinclair, 2012, pág. 5). Sin embargo, la primera vez que se hace uso formal de este término es en el

informe de la Comisión sobre Gobernanza Global (citado en Sinclair, 2012), publicado como *Our Global Neighborhood*.

El informe estuvo marcado por el contexto de la Guerra Fría, identifica el denominado, futuro en peligro, y afirmó que la gobernanza es la suma de las muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. La gobernanza global, en esta visión, está relacionada con el tratamiento de problemas factibles y manejables, en lugar de los grandes problemas como la pobreza o la explotación. Las tensiones políticas en las relaciones, entre los estados ricos y pobres parecen mermarse, al aplicarse este concepto gerencial implícito (Sinclair, 2012, pág. 20).

La gobernanza global en los años 90s se caracterizó por articular el rol de los agentes privados y de las instituciones no estatales, en la creación y fortalecimiento de la gobernanza. En “el período desde 1945 (hacia adelante), las relaciones internacionales han estado cada vez más sujetas a una estructura compleja de reglas, instituciones, mecanismos y procedimientos que pueden denominarse de manera más apropiada una estructura de gobierno global” (Acharya, Katsumata, & et.al., 2011, pág. 90). Por ello, se llegó a entender a la gobernanza global como una consecuencia de las relaciones intergubernamentales. Pero en realidad la gobernanza global busca mediar entre las decisiones intergubernamentales, abriendo paso a “la creación de al menos un cierto grado de unión política en lugar de división política a escala mundial”, como menciona Hewson (citado en Sinclair, 2012, pág.21). De esta manera, la gobernanza global ayuda a evadir las connotaciones inequívocas de los gobiernos tales como “poder” o “autoridad”.

Así, la gobernanza global ofrece un espacio neutral en el cual se negocian problemas y cuestiones, que se creen son importantes, con la predisposición necesaria de los actores. “La gobernanza global funciona como un nivel de cooperación internacional entre gobiernos sobre problemas manejables en ausencia de un gobierno mundial central por encima de los estados soberanos [...] La gobernanza global tiene que ver con la gestión de problemas, en lugar de eliminar las causas fundamentales de los problemas” (Sinclair, 2012, págs. 37-38).

Así pues, la gobernanza global, involucra a Estados y organizaciones intergubernamentales, así como a actores transnacionales y nacionales no estatales. Se rige por la regulación de amplias áreas de interacción, ya sea en asuntos económicos

globales que están sujetos a las reglas de las organizaciones intergubernamentales como la OMC, o en regulaciones nacionales o regionales, con aportes constantes de organizaciones no gubernamentales (Acharya, Katsumata, & et.al., 2011, pág. 92). Para la gobernanza global, los Estados son y siguen siendo actores clave, actores que deciden compartir la soberanía. Por ello, se necesita un multilateralismo institucionalizado y basado en reglas

El objetivo de la gobernanza global se centra, en la capacidad para lograr objetivos establecidos por los Estados, sin interrupciones, haciendo uso de la legitimidad en términos de “un amplio grado de aceptación por parte de la sociedad civil internacional (los Estados) para perpetuar el cambio frente a los problemas de orden global” (Acharya, Katsumata, & et.al., 2011, pág. 93).

En suma, la gobernanza global no busca crear un gobierno mundial. “Se trata de mejorar la coherencia, la eficacia y la legitimidad de las existentes, de identificar y llenar los vacíos en la arquitectura institucional y regulatoria multilateral y, por último, de imaginar nuevas instituciones solo cuando sea necesario” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 9)

1.1.1 Crítica al realismo

Al finalizar la segunda guerra mundial compitieron dos ideas sobre la gestión de las relaciones internacionales. Para varios académicos y políticos, la devastación que dejó esta guerra cuestionaba la viabilidad del idealismo que pareció consolidarse con las tesis de Wilson y la Liga de las Naciones, en 1919. “El pensamiento idealista sugería que la cooperación entre los estados era posible, y que la falta de comprensión y la percepción errónea eran las razones por las cuales la cooperación fracasaba, lo que conducía al conflicto militar” (Sinclair, 2012, pág. 13).

Para ello, los idealistas sugerían la creación de instituciones en las que los representantes de cada Estado pudiesen reunirse para expresar quejas, arreglar o bien definir acuerdos. Frente al fracaso de esta postura, surge el realismo, que se convirtió en la visión generalizada y predominante en las relaciones internacionales, luego de la Segunda Guerra Mundial. Estaba en contra de todos los ideales proclamados por Woodrow Wilson y la Liga de las Naciones.

“En la cosmovisión realista, los estados se ven obligados a perseguir su ventaja a costa de otros estados. El mundo es un juego de suma cero, en el que algunos estados

ganan y otros pierden” (ibid.). Waltz (mencionado en Sinclair, 2012, pág. 59), sugirió más tarde, que la política internacional se regía por la falta de autoridad general, o por lo que él denominó la condición de anarquía, considerando a los estados como actores unitarios y postulando que otros posibles actores solo tenían un peso marginal.

Es decir, fundamenta las relaciones entre los estados en una ventaja relativa, la cual, se podría adquirir mediante acción unilateral del Estado, en un marco de negociaciones difíciles. Sin embargo, la visión realista, a pesar de su gran popularidad, acompañó la creación de un conjunto de organizaciones internacionales, incluyendo a las Naciones Unidas, desde principios de 1942, con un amplio campo de funciones y también como pacificador activo. Según Claude (citado en Sinclair, 2012), la organización internacional, aunque nunca fue explícitamente articulada oficialmente, fue sin embargo concebida como un espacio de cooperación muy importante, que implícitamente sugería que la mayoría de los problemas entre los Estados no tenían que ver con la supervivencia.

Este nuevo proceso de la política internacional asumía que la creación de diversos organismos multilaterales se iría reproduciendo cada vez más. Por lo tanto, seguirían ampliándose los campos cubiertos por ellas, así como las dificultades que estos organismos tendrán que enfrentar; y que, además, cobrarían cierta autoridad frente a los Estados. Sin embargo, “La organización internacional había sido una noción demasiado ambiciosa y demasiado explícitamente vinculada al patrón prevaleciente de la hegemonía estadounidense, en el contexto de una Guerra Fría en curso” (Sinclair, 2012, pág. 19).

En la década de 1940 “la realidad del liderazgo hegemónico detrás de la organización internacional significaba que, a pesar de la ambición de resolver problemas, el concepto o proceso organizativo de la organización internacional siempre estaba limitado, ya que reflejaba los intereses centrales de los estados más ricos y poderosos” (Sinclair, 2012, pág. 15). La organización internacional no era una idea clara al hablar de negociación, e incluso del manejo de la agenda estatal. De hecho, se abre la posibilidad de un concepto crítico que podría formar la base intelectual para un replanteamiento sobre cómo se gobernaba el mundo (Sinclair, 2012).

Contrarrestar el discurso realista confrontacional, era el objetivo de la tradición idealista o liberal, que consideraba que los Estados tenían fuertes intereses para

cooperar. Este interés en la cooperación se consideraba como potencialmente transformador. Al no poder eliminar la anarquía, los liberales pensaban que los bienes públicos, como el libre comercio, una moneda estable y la seguridad colectiva, que podrían generarse a partir de la cooperación, eran tan propensos para atraer a los Estados, como la postura más cautelosa sugerida por el realismo

La crítica hacia el realismo surge nuevamente después del fin de la Guerra Fría, a comienzos de los años noventa, con el desbalance en favor del poder estadounidense y en el marco de los problemas económicos de época. En materia de política internacional, lo que se necesitaba era brindar a la sociedad civil internacional nuevas condiciones para manejarse. Se asumía que la globalización se convertiría en una fuente de riqueza en el ámbito: económico, social, tecnológico y cultural. “Discusiones globales sentaron las bases de una ambiciosa agenda global inclusiva, dirigida a la sostenibilidad de la humanidad, gobernada por la cooperación multilateral, las instituciones y normas vinculantes para todos. Ahora se reconocía ampliamente que el destino de cualquiera dependía en última instancia del destino de todos” (Royal Institute For International Relations, 2004)

Para ello se necesitaba una política más pragmática, es decir, que no dependiese, como en el realismo, del apoyo central de un Estado poderoso, principalmente en términos del armamento que posee. O de un nuevo realismo que se concentre en el apoyo de una sola institución supranacional pacificadora; se debía dar lugar a más procesos institucionales que medien más cuestiones (Sinclair, 2012).

Precisamente la gobernanza global se da como una posibilidad, que va mucho más allá de instituciones internacionales y de gobernadores globales. Está por fuera de organizaciones intergubernamentales tradicionales, pone sobre la mesa a instituciones transgubernamentales, interregionales, translocales, privadas y público-privadas, que intervienen en el juego de las relaciones internacionales.

La gobernanza global, no se interesa por la supervivencia de los estados soberanos y su naturaleza de cajas negras, se enfoca en el sistema de gobierno. De hecho, se legitima por medio del cumplimiento de la regla efectiva. Es decir, a pesar de que “los gobiernos tengan autoridad formal, algunos no pueden ejercer la regla de manera muy efectiva y tienen poca capacidad para imponer sus leyes a sus propios ciudadanos” (Sinclair, 2012, pág. 28), abriendo paso a la necesidad de una gobernanza global efectiva.

La gobernanza global, sugiere que los sistemas informales, sub o supragubernamentales que comprende, pueden en realidad estar mejor adaptados para un mundo de nuevos desafíos, que los mecanismos legales formales del gobierno (Sinclair, 2012).

La base para la legitimidad de la gobernanza global es mucho más amplia y menos vulnerable a las críticas, en comparación con la organización internacional, basada en la hegemonía estatal. “Se regenera la perspectiva de un sistema de gobernanza global cooperativo basado en reglas, efectivo y creíble, legitimado por instituciones representativas y por el estado de derecho” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 6).

Por ende, al igual que en un estado-nación, donde el gobierno está a cargo de asegurar los bienes públicos, la comunidad internacional también necesita gobernanza, un marco institucionalizado que asegure los bienes públicos a nivel global (IRRI-KIIB, 2004, pág. 6). Las funciones de la gobernanza global están por fuera del realismo, puesto que vinculan la creación y acceso a bienes fundamentales para toda la sociedad civil, de manera no jerárquica.

Primero, la estabilidad y seguridad internacionales; ya no son responsabilidad de los Estados mayores, es de todos. Segundo, la legitimación del ordenamiento jurídico internacional garantiza la igualdad efectiva de todos. Tercero, un sistema económico abierto e inclusivo, que satisfaga las necesidades de todos, en especial a los más pobres. De tal manera, que, puedan ser partícipes de las decisiones de forma plena. Cuarto, el bienestar global como el equivalente global de los sistemas nacionales de seguridad humana. Y, quinto, el compromiso compartido de combatir los focos de ilegalidad y resolver los conflictos regionales. (IRRI-KIIB, 2004, pág. 8)

1.1.2 Debates actuales

Hoy en día, la mayoría de los analistas favorece una comprensión mucho más amplia de la gobernanza global, de modo que, las causas económicas y sociales de los conflictos dentro de los estados y conceptos como "seguridad humana", se han convertido en parte del discurso académico sobre la seguridad y en los marcos de políticas de misiones de paz específicas.

Actualmente, la preocupación acerca de la gobernanza global se enfoca en temas, que, no distan tanto de aquellos en los que se enfocaba en sus inicios. Sin embargo, ahora la gobernanza global se acopla a movimientos tales como el transnacionalismo, el

cosmopolitismo, la hegemonía, el feminismo, entre otros; que promueven cambios en sus formas de actuar.

Es así, que uno de los temas más importantes en la agenda de la gobernanza global es el bien público. “El principal bien público es la estabilidad del propio sistema internacional” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 11). Se vela, al igual que como un Estado-nación, por el cumplimiento de las reglas y normas básicas en el sistema internacional. Estas normas son definidas y suscritas por todos, al igual que la responsabilidad de su cumplimiento es de índole general.

Entre las reglas establecidas están; el uso de la fuerza; donde todos los Estados se comprometen al uso delimitado de esta, además de considerarlo como último recurso, si todos los demás medios han fallado previamente. La lucha por evitar la proliferación de armas de destrucción masiva implica a la contención de armas destructivas, mediante la acción global, hasta lograr eliminarlas por completo, con el tiempo. (IRRI-KIIB, 2004) Finalmente, en cuanto al crimen organizado y el terrorismo; “todos los estados no solo tienen el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o articular actos terroristas en otro estado o consentir actividades organizadas dentro de su territorio, también deben combatirlo, es un desafío global” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 11).

Existe una gama de problemas de seguridad que pueden agruparse de forma flexible, bajo el título de terrorismo. Esto debe ser tratado con especial cuidado, ya que, “en realidad, se derivan de muchos problemas muy distintos y están lejos de ser un fenómeno único” (Acharya, Katsumata, et.al., 2011, pág. 93)

Otra preocupación de la gobernanza global actual radica en el orden legal internacional. Al igual que un Estado nación, la sociedad internacional depende de la presencia de valores compartidos (normas o leyes). Este orden debe poner la protección de la vida humana como centro de atención, como se incorporó en la carta de la ONU (IRRI-KIIB, 2004).

Se intenta proporcionar incentivos positivos, como apoyo, a las relaciones multilaterales; que incluyan un diálogo abierto. Fortaleciendo así los mecanismos de monitoreo y cumplimiento eficiente de las normas por parte de los Estados. Aquí surge la dificultad en cuanto a la efectividad, de las acciones multilaterales.

El problema está en asegurar un comando y control coordinados y eficientes de las fuerzas operativas con las que los países involucrados trabajan. Puesto que lo hacen desde diferentes manuales, niveles de capacitación y con diversas restricciones políticas, definidas por sus propios gobiernos nacionales (Acharya, Katsumata, et.al. 2011, pág. 93) Aquí es donde la política del nacionalismo, el orden mundial y el liderazgo, regresan frente a las ideas sobre la gobernanza global.

Además, la gobernanza global en la actualidad propone un sistema económico abierto e inclusivo, que, nace en medio de las “tensiones que surgen a partir de las desigualdades entre ricos y pobres [...] lo que amenaza la seguridad y estabilidad mundiales” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 15).

Necesitamos un sistema mundial económico abierto e inclusivo que sea capaz de satisfacer las necesidades de los más pobres y que les permita participar plenamente en la toma de decisiones, al igual que permite a las naciones participar en el comercio y la inversión internacionales, así como en la toma de decisiones económicas de forma más o menos igual. (IRRI-KIIB, 2004, pág. 15)

Esto solo se puede lograr a través de la acción global, reflejada en mecanismos de mercado, como las instituciones y los regímenes internacionales. Así como en políticas de carácter global que generen cohesión y los consiguientes procesos de inclusión, logrando que tanto países ricos como pobres se ayuden y compensen sus carencias mutuamente. (IRRI-KIIB, 2004)

Finalmente, está la preocupación por el bienestar global; en este tema la gobernanza global propone que todas las sociedades se basan en la solidaridad. Por ende, el bienestar global “como equivalente mundial de los sistemas nacionales de seguridad humana, proporciona servicios básicos similares para todos, como acceso a la salud, aire limpio, agua, educación, empleo y estándares laborales” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 18).

Un problema similar se refiere a la naturaleza de la comunidad a la que deben aplicarse los principios de bienestar. La garantía de satisfacer necesidades básicas, como la comida, el agua, etc. conlleva una concepción diferente de la sociedad, dentro de la cual se persigue; la idea cosmopolita de una comunidad global de seres humanos se vuelve ambigua (Acharya, Katsumata et.al., 2011).

Los Estados son los encargados de proporcionar confianza al sistema internacional. “El mundo se hace más pequeño y las fronteras más porosas. El destino de un individuo

está protegido del resto del mundo y, por lo tanto, se ha convertido en una preocupación para todos” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 18)

Al existir la necesidad de agencias multilaterales efectivas, se deben reforzar los regímenes efectivos, para lograr acciones que propicien el bienestar global. Las redes institucionales mundiales permiten la puesta en común de problemas, que generan el intercambio de conocimientos especializados, el fomento de la confianza y el diálogo y la consulta sistemática entre los Estados y los agentes no estatales, para así lograr los objetivos comunes (IRRI-KIIB, 2004).

El problema que aquí surge es que el equilibrio global de poder entre los principales Estados se está reduciendo gradualmente, con el auge de potencias como China e India, así como con la reactivación del poder ruso. “Cada uno de estos estados tiene sus propias preocupaciones y objetivos de seguridad, y cada uno de estos a su vez tiene el potencial de producir nuevas tensiones globales importantes” (Acharya, Katsumata, et.al., 2011, pág. 93).

Esto lleva a pensar nuevamente en la efectividad del cumplimiento de los principios de una gobernanza global. “Cuestiones centrales de la gobernanza global surgen de estas preocupaciones de seguridad, las cuales giran en torno a cuestiones relacionadas con la legitimidad de la gobernanza global” (Acharya, Katsumata et.al., 2011, pág. 94).

Sumado a esto, el contexto de la globalización es fundamental, ya que conlleva nuevas y más intensas formas de interdependencia. Ellas implican cambios en las políticas internas, y, desde luego, externas, modificando la agenda política. Un objetivo de la gobernanza global es lograr el bienestar colectivo, sin socavar la libertad y la libre interacción. Este se transformaría en un objetivo con “propósito crítico, pero limitado, ya que lo único que resta es la adaptación porque es evidente que los mecanismos de la gobernanza global enfrentan las consecuencias de la globalización” (Sinclair, 2012, pág. 85)

La arquitectura de la gobernanza global sufre una gran cantidad de cambios con: el surgimiento de nuevos actores, agentes y formas de gobernabilidad; las mismas instituciones multilaterales donde se asentaba la gobernanza global de la posguerra han cambiado. “Esto ha producido confusión, incertidumbre y ansiedad sobre el futuro de la gobernanza global” (Acharya, 2016, pág. 453)

Por un lado, esto puede ser visto como un incentivo hacia la producción de una gobernanza global subóptima. Para otros, se puede ver como una “expansión global de redes institucionales que desafían a las grandes multilaterales de posguerra, que en realidad necesitan fortalecimiento” (Acharya, 2016, pág. 453). Esto produce un sistema fragmentado de gobierno global, que se traduce en una mayor pluralización y en la erosión del dominio de los gobiernos

Además, la naturaleza de la interdependencia es más amplia, la interdependencia es global, ya que comprende no solo el comercio, sino también las redes financieras y de producción.

Además, la interdependencia actual crea un mundo multiplex². “Las diversas áreas temáticas que son centrales para la gobernanza global actual, como el cambio climático, los flujos de refugiados, las pandemias y los abusos contra los derechos humanos, son precisamente lo que agrega alcance, profundidad y complejidad a la naturaleza de la interdependencia global”. (Acharya, 2016, pág. 454)

El concepto de gobernanza global debe adecuarse a un mundo múltiple emergente. Esto nos lleva a las formas e implicaciones de la fragmentación y cambios en la gobernanza global. Esta no es lineal ni uniforme en todas las áreas problemáticas; este debate se lleva a cabo a nivel conceptual o macro, o se basa en tendencias en un solo tema o en un número limitado de áreas temáticas.

El primer cambio, en el aspecto de la seguridad, la gobernanza “se ha beneficiado de las misiones multisectoriales y multidimensionales de mantenimiento de la paz. Si bien la combinación desordenada de agencias internacionales [...] parece anárquica, también ha contribuido a una disminución general a largo plazo de los conflictos armados” (Acharya, 2016, pág. 456).

También, en el ámbito comercial, “la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y plurilaterales ciertamente desafía la primacía de la OMC. [...] Por un número de países activos en las negociaciones comerciales en todo el mundo que ha aumentado” (ibid.)

² Este término es utilizado por Acharya Amitav en la conferencia The global Forum (“*The Future of Global Governance*”). Plantea un mundo cuya característica distintiva es la proliferación de desafíos transnacionales y la difusión de ideas, actores y procesos de gobierno global.

La gobernanza implica también un quebrantamiento en la democracia internacional, ya que, la sobre burocratización como el tener demasiadas reuniones, socava la participación democrática y llega a tener altos costos de fragmentación participativa. Esto, a su vez, “podría afectar la legitimidad de estos procesos al privilegiar a los actores con recursos suficientes sobre la capacidad de los participantes más pequeños para influir en el régimen”. (ibid.)

En síntesis, “el resultado de la fragmentación depende de su tipo y áreas temáticas, pero puede ser negativo, positivo o incierto. Las consecuencias deben ser juzgadas no solo en términos de eficacia sino también de legitimidad” (Acharya, 2016, pág. 457).

1.2 Teoría del multilateralismo e instituciones internacionales.

El multilateralismo ha surgido con la finalidad de que los miembros de la sociedad civil internacionales resuelvan y contribuyan a los problemas globales que los afectan, mediante diversas herramientas desarrolladas dentro de este mecanismo de interrelación. Por ello, para examinar la propuesta de la teoría del multilateralismo, cabe analizar sus bases.

Una de ellas es el Derecho Internacional. Hugo Grocio y Francisco de Vitoria dicen que el multilateralismo nace en el ámbito jurídico. Una vez que se comenzó a hablar “sobre la necesidad de encontrar mecanismos, instrumentos o reglas que pongan fin al conflicto entre naciones y que lleven a la consolidación de un orden mundial institucionalizado que garantice la paz entre los Estados” (Forero Rodríguez, 2011, págs. 48-49). Nace la idea de un multilateralismo vinculante por medio de instituciones.

De hecho, desde la Paz de Westfalia (1648) se pone en práctica este concepto a través de acuerdos, que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años. Esta pauta de aplicar un mecanismo jurídico pone fin al modelo imperial de las relaciones internacionales, dando una mirada contractualista a las relaciones entre naciones. Ya que, se fundamenta en el “bilateralismo entre los Estados, esto es, que los acuerdos racionales generan mutuamente y en forma equivalente compromisos, y derechos” (ibid.).

El orden internacional que surge a partir de Westfalia y se organiza desde la “singularización de los Estados, sustentada en la soberanía estatal que garantiza “el principio de no intervención” y que genera la igualdad necesaria para la celebración

bilateral de los tratados” (Forero Rodríguez, 2015, pág. 49). Surge además la idea de la autonomía Estatal, proporcionada por la soberanía que hace de los compromisos estatales instrumentos vinculante. Es decir, que el Derecho Internacional se vuelve vinculante para un Estado.

El multilateralismo figura como el centro del nuevo orden internacional, que sustituye al bilateralismo, característico de la dinámica preguerras mundiales, “lo cual se evidencia con la creación de organismos internacionales cuyo aspecto esencial está dado por la participación colectiva de todos los países o por lo menos de su mayoría” (Forero Rodríguez, 2015, pág. 51).

El multilateralismo, no ha surgido de manera espontánea, de hecho, provino de los éxitos y fracasos constantes que dieron pasos hacia su afinamiento. Desde el siglo XIX, bajo formas de conferencias internacionales en cuyas agendas se tomaban temas como: comercio, transporte, salud pública, etc. Han mostrado la preocupación de los Estados por solucionar los problemas de manera conjunta.

En realidad, “antes de la Primera Guerra Mundial el multilateralismo, fue un importante mecanismo que facilitó la adaptación de los estados a las necesidades del sistema capitalista del momento.” (Luna Barrios, 2009, pág. 287) Sin embargo, su legitimidad fue puesta en cuestión al no proveer de la estabilidad necesaria, i al dar paso a la Segunda Guerra Mundial; estableciendo la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

De esta manera, la Conferencia de San Francisco de 1945, fue el escenario donde convergieron dos esfuerzos: por una parte, la Cumbre de los Aliados (1941-1945) y, por otra parte, los Acuerdos de Bretton Woods (1944), que iniciaron un sistema monetario y financiero multilateral de respaldo a la liberalización del comercio internacional y que abrieron, junto con otras instituciones que emergieron en la década del sesenta del siglo pasado, la amplia red de mecanismos multilaterales de la diplomacia económica. (Luna Barrios, 2009, pág. 287)

En los años noventa del siglo XX, los Estados enfrentaron los cambios post Guerra Fría. Tuvieron la labor de analizar las nuevas dinámicas y roles; con la presencia de nuevos actores en la sociedad internacional como: las organizaciones no gubernamentales (ONG), las transnacionales, etc. El multilateralismo recobra fuerza tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos. Los Estados retomaron el ideal de construir un solo frente en contra del terrorismo.

Bajo este nuevo esquema, la organización internacional está compuesta por “organizaciones que agrupan a los Estados y en torno a las cuales se genere una corresponsabilidad en los asuntos internacionales, así como un ámbito de deliberación y legitimación de las acciones internacionales, además de dar inicio, en forma paulatina, al fin del proteccionismo” (Forero Rodríguez, 2011, pág. 52).

En este contexto se sitúa la discusión sobre lo que ahora llamamos la teoría del multilateralismo, y, sobre, las instituciones internacionales. Robert Cox plantea el nacimiento del multilateralismo como fuente del juego del poder global. El autor coloca al multilateralismo actual dentro de una forma de interacción entre Estados que compiten por un poder históricamente específico” (Cox, 1992, pág. 161). Es decir, que, existen otras formas de poder distintas al estatal y militar dentro de las relaciones globales.

De hecho, para Cox (1992), las tendencias dominantes en el orden mundial se pueden examinar dentro de un sistema global que tiene tres componentes principales: una economía política global, un sistema interestatal y la biosfera o ecosistema global; los son tanto independientes como interdependientes entre sí. Así, “se refiere a las relaciones entre más de dos estados con respecto a una cuestión específica o conjunto de problemas” (ibid.), que solo pueden ser resueltas bajo el multilateralismo.

Se limita a las relaciones entre los estados establecidas a través de canales diplomáticos u organizaciones internacionales, además de relaciones económicas dentro de un marco regulador. (Cox, 1992) El multilateralismo es visto desde su capacidad para representar a las fuerzas que operan en el mundo a nivel local y global (ibid.) El multilateralismo funciona en dos aspectos principales: uno, como la institucionalización y regulación del orden establecido; el otro, como el locus de interacciones para la transformación del orden existente.

La teoría del multilateralismo nace de dos fuentes; la primera, el realismo y la segunda, el liberalismo. Por un lado, desde la teoría realista de las relaciones internacionales, las dinámicas de un mundo en el que los estados conviven como anárquico, como las únicas entidades involucradas en las relaciones de poder globales. (Cox, 1992)

Cada estado está limitado en sus ambiciones solo por la amenaza de otros. “En un mundo así, el multilateralismo es concebible como una serie de acuerdos transitorios diseñados para lograr propósitos colectivos entre un grupo de estados que encuentran un interés común temporal” (Cox, 1992, pág. 167). Al final todo se define a través de cambios en los poderes de los estados y redefiniciones de los intereses estatales, que cambian la posición de cada Estado a nivel internacional.

Las instituciones internacionales y los principios generales del derecho y el comportamiento internacional no están ausentes de la concepción realista del orden mundial, pero tienen un carácter superestructural (Cox, 1992). Es decir, son un medio para lograr los fines últimos de cada uno de los Estados.

La segunda, definida por Cox (1992) como institucionalismo liberal intenta comprender el surgimiento de instituciones que transformarían el orden mundial, al llevar progresivamente al sistema estatal a algún tipo de regulación acordada. “El sistema mundial intenta, en cierto sentido, ayudar a construir las estructuras estatales sobre las que formalmente debía descansar” (Cox, 1992, pág. 170)

El alcance y la autoridad de las instituciones internacionales se incrementarían a través de una estrategia consciente de liderazgo. “Se centran en los "actores racionales", que actúan en condiciones de "racionalidad limitada", es decir, en ausencia de las condiciones imposibles de información completa y cálculo continuo del interés propio, confiando más bien en procedimientos que han funcionado razonablemente bien en el pasado” (Cox, 1992, pág. 172)

La teoría del multilateralismo surge de fuentes diversas, que competen a razones históricas particulares. Esta teoría se aborda como una herramienta que explica las relaciones que van más allá de lo interestatal, que compete a diversos actores nuevos en las relaciones internacionales, que caracterizan los deseos conjuntos de los Estados. Facilitan la resolución de conflictos por medio de canales múltiples como las instituciones internacionales.

Sus objetivos se centran en; evitar la vulnerabilidad de los Estados frente a los cambios; así las instituciones multilaterales limitan la fuerza de terceros y propician un marco para la cooperación. También, fomentan un orden internacional, que “prefiere

limitar la libertad a corto plazo, con tal de vincular a terceros y de dar forma a instituciones que fomenten el orden internacional” (Luna Barrios, 2009, pág. 291).

Teóricamente, se propuso la participación equitativa de los Estados miembros, controlando su actuación en el escenario internacional evitar prácticas unilaterales, y, reducir la asimetría en el orden internacional, con la participación de los Estados en las instituciones internacionales (Luna Barrios, 2009).

1.2.1 Conceptos centrales

El multilateralismo descrito previamente ha sido un concepto planteado por varios autores de maneras diversas y con alcances diferentes. Robert O. Keohane define al multilateralismo “como la práctica de coordinar las políticas nacionales en grupos de tres o más estados, a través de acuerdos ad hoc o por medio de instituciones” (Keohane, 1990, pág. 731). Limita el concepto a los arreglos que involucran a los Estados (es decir de orden intergubernamentales), que conforman instituciones multilaterales.

La definición nominal de multilateralismo puede ser útil para algunos propósitos dice John Ruggie. Sin embargo, plantea el problema de subsumir formas institucionales que tradicionalmente se han visto como expresiones de bilateralismo, no de multilateralismo, es decir pierde su dimensión cualitativa (Ruggie, 1992). Por ello el autor redefine al Keohane a partir de una visión crítica.

Para él, el multilateralismo “es una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más estados sobre la base de principios de conducta "generalizados", es decir, principios que especifican conductas apropiadas para una clase de acciones, sin tener en cuenta los intereses o estrategias particularistas de las partes” (Ruggie, 2017, pág. 571).

Esta definición contempla ciertas aclaraciones, primero; los principios organizativos que conllevan indivisibilidad entre los miembros de una colectividad, pueden diferenciarse en términos del rango de comportamiento. “La indivisibilidad aquí es una construcción social, no una condición técnica: en un esquema de seguridad colectiva, los estados se comportan como si la paz fuera indivisible y, por lo tanto, la hacen así” (Ruggie, 2017, pág. 573). Segundo, los miembros esperan que el acuerdo produzca una equivalencia aproximada de beneficios en el tiempo.

En general, el multilateralismo habla de una sociedad internacional, que acuerda entre sí: “normas, principios y prácticas que sean relevantes y que les permitan mantener relaciones y acciones coherentes en el escenario internacional. Y de esta manera, esperan dar un tratamiento adecuado a los grandes problemas mundiales y establecer líneas maestras de acción y de comportamiento” (Luna Barrios, 2009).

A esto, se suman las perspectivas más actuales, que recopilan características fundamentales del multilateralismo. Luna Barrios (2009), dice que el multilateralismo busca el desarrollo de un mundo orientado a normas, negociación y cooperación. También, incentiva a los Estados a influir en sus interlocutores de manera indirecta. Además, anteponen la negociación a la coerción, por medio del Derecho internacional y la opinión pública internacional. (Luna Barrios, 2009)

Utiliza, además, lazos comunes para acercar a los Estados como la economía y el comercio, implicando siempre un compromiso previo con la búsqueda de objetivos comunes. Finalmente, el multilateralismo implica una mayor tolerancia frente al fracaso, siempre en comparación con el sistema uni- y bi-lateralista precedente (Luna Barrios, 2009, pág. 291).

Sin embargo, cabe destacar una modalidad reciente del multilateralismo, que se ha puesto en vigencia; definido por Richard Haass (citado en Luna Barrios, 2009). Es “un hecho en el que un país recurre a las instituciones multilaterales cuando sea conveniente para sus intereses. En caso contrario, se mantendrá al margen de ellas” (Luna Barrios, 2009, pág. 39)

Así mismo, las instituciones para Keohane son definidas como conjuntos de “reglas persistentes y conectadas, formales e informales, que prescriben roles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas” (ibid.) Así estos tienen la capacidad de moldear el comportamiento de los Estados.

Estos deben ser diferenciados de los arreglos multilaterales ad hoc, o de los arreglos de corto plazo, que resuelven problemas muy particulares. Las instituciones a las que se refieren son denominadas regímenes internacionales, ya que, se preocupan de problemas comunes. Además, los regímenes internacionales, competen a instituciones internacionales que se establecen para monitorear y manejar el conjunto de reglas que

gobiernan el comportamiento de un estado en el área del problema en particular. (Keohanne, 1989)

Estos son de suma importancia dado que logran afectar tanto las capacidades como los intereses estatales. Los regímenes internacionales “sirven como fuente de influencia para los estados cuyas políticas son compatibles con las reglas del régimen o que están favorecidos por los procedimientos de toma de decisiones del régimen. (Keohane, 1990, pág. 737).

De hecho, poseen la capacidad de reforzar la dependencia entre los Estados, o bien, disipar los recursos de la hegemonía. Además, tienen la facultad de asignar derechos de propiedad e incluso formular patrones de distribución de los costos y beneficios. Ahora bien, los criterios de los regímenes internacionales hacia las instituciones son estudiados a partir de dos parámetros. El primero, identificar si la institución se abre hacia cualquier Estado, o, si se encuentra explícitamente limitada. Y, segundo que tan rigurosamente los miembros emplean los criterios y/o reglas de las instituciones.

Esto se debe analizar, ya que, “las instituciones sirven como foros para el intercambio de opiniones, pero los beneficios que los miembros están dispuestos a conferir entre sí son limitados debido a la dificultad de hacer cumplir las reglas o asegurar la reciprocidad en las concesiones” (Keohane, 1990, pág. 754). A pesar, de que las instituciones multilaterales varían en cuanto a las áreas del problema en que se enfocan, disuelven problemas en gran parte por la creación de derechos y deberes.

La participación con instituciones multilaterales a menudo ayuda a las instituciones domésticas a restringir el poder de las facciones de intereses especiales, proteger los derechos individuales y mejorar la calidad de la deliberación democrática, al tiempo que aumenta las capacidades para lograr importantes propósitos públicos. (Keohane, Macedo, & Moravcsik, 2009, pág. 2)

En algunas circunstancias, la cooperación internacional puede mejorar la calidad de la comunicación interestatal. La forma genérica de multilateralismo se puede encontrar en los arreglos institucionales para definir y estabilizar los derechos de propiedad internacional de los estados, gestionar los problemas de coordinación y resolver los problemas de colaboración. (Ruggie, 1992)

De hecho, John Ruggie sugiere que los acuerdos multilaterales tienen capacidades adaptativas e incluso reproductivas que son características que pueden carecer otras formas institucionales y que, por lo tanto, pueden ayudar a explicar los roles que desempeñan los acuerdos multilaterales para estabilizar la actual transformación internacional. (Ruggie, 2017, pág. 568)

Cabe señalar que el multilateralismo centra “su atención en los elementos formales y organizacionales de la vida internacional; mientras que, las instituciones del multilateralismo se refieren a lo menos formal, a los hábitos, a las prácticas, ideas y normas de la sociedad internacional” (Luna Barrios, 2009, pág. 291).

1.2.2 Evolución reciente

El mundo se enfrenta a cambios cada vez más monumentales. En la segunda década de este milenio el mundo atraviesa por nuevas crisis no solo económicas, sino también, sociales, políticas y ambientales. “La idea de un mundo regido por una economía desregularizada ha creado una generación desempleada en un contexto de mayor desigualdad” (Ocampo, 2016, pág. 65). La desigualdad, sigue manteniendo una incidencia creciente, transformándose en una tendencia mundial.

La concentración de los recursos en pocos países que se han convertido en potencias es máxima; los países de economías emergentes muestran un aumento poblacional que plantea altas demandas. Además, la dinámica medio ambiental, ha cambiado el panorama de las relaciones internacionales. Ahora, la integridad ambiental y las dinámicas en torno al uso de la tierra están llegando a límites amenazadores (Ocampo, 2016).

Estos factores han creado un “alto nivel de volatilidad e incertidumbre y una mayor concentración de riqueza e ingresos en pocas manos” (Ocampo, 2016, pág. 66). En este contexto se planteó la idea de una comunidad internacional cuyos objetivos se “basaron en lo que los países ricos prometieron que harían para que los países pobres superen la pobreza extrema y alcancen sus objetivos” (Ibid.). Por ende, las nuevas preocupaciones de los mecanismos multilaterales como las Naciones Unidas, la OMC, etc. generan asociaciones para impulsar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social.

Estas nuevas medidas tienen alcance mundial, por lo tanto, se aplican a países desarrollados y en países en vías de desarrollo. Todos los enfoques de las relaciones multilaterales otorgan inmensa importancia al desarrollo, sin perder el enfoque del

compromiso global. En consecuencia, se acuerdan modelos de negociación, con los objetivos y las metas propuestas (Ocampo, 2016). Su finalidad es ser concisos, medibles, comunicables y universales, a fin de que sean una orientación para la acción con compromisos comunes.

La asamblea general de la secretaría de Naciones Unidas en septiembre del 2015 planteó una agenda internacional, que identificó los principios centrales de las lógicas internacionales basadas en el desarrollo mundial. Primero, no dejar a nadie atrás en el proceso hacia la sustentabilidad y el desarrollo (Ocampo, 2016). Poner al desarrollo sostenible en el centro de cualquier discusión. Transformar las economías de empleo en espacios de crecimiento inclusivo. Y, “construir la paz y las instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos” (Ocampo, 2016, pág. 68). De tal manera, que, el último resultado sea el fortalecimiento de la nueva y mejorada alianza global.

Las Naciones Unidas a través de su informe “A life of dignity for all”, aclara que; la agenda mundial tiene como punto central la igualdad y los derechos humanos. Proponiendo cambios incluso en lo económico de tipo estructural y progresivo. Además, destacó la importancia del paradigma tecnológico “Los dramáticos cambios tecnológicos, económicos y sociales que esto implicará involucrarán a la comunidad internacional, incluido el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, las instituciones financieras internacionales globales y regionales, el sector privado y la sociedad civil” (Ocampo, 2016, pág. 68).

El problema que surge tras esta nueva visión de la vida, concentra en establecer si en realidad todo el mundo se encuentra bajo el mismo enfoque. Más importante aún, si el mundo está listo para los nuevos cambios que impulsa el sistema multilateral. Así como si el mundo está listo para afrontar todos los cambios tecnológicos, económicos, etc. que implica la perspectiva ideal de un mundo hacia el desarrollo.

1.2.3 Declive y crisis del multilateralismo

Autores como Cox, exponen la constante necesidad de una mejor gestión de las relaciones entre las naciones y del enfoque multilateral de los problemas globales en el mundo contemporáneo. “Se ha hecho más evidente, que el apoyo al internacionalismo se ha debilitado, se ha erosionado por algunas de las naciones más fuertes, cuya

posición les obliga a estar a su vanguardia y quienes en el pasado reconocían esa obligación de liderazgo” (Cox, 1992, pág. 163).

Cox indica que este debilitamiento del multilateralismo se da, a la vez, por el comportamiento de países grandes como Estados Unidos, que han debilitado instituciones de gran capacidad como la ONU y la OMC. Esto termina trasladando, en último sentido, a una cooperación en una dirección establecida por los países poderosos, que no es precisamente la respuesta a las necesidades del mundo (Cox, 1992).

De hecho, Keohane analiza también las dificultades que ha producido el desgaste del multilateralismo. Para él, las instituciones multilaterales tienden a persistir en el tiempo, pero sus reglas pueden reflejar, en cierta medida, las opiniones de los estados dominantes en el momento de su fundación. (Keohane R. O., 1990)

El autor sugiere que la comprensión de la variación en las reglas a través de las áreas temáticas “puede facilitarse examinando las diferencias en las ideas e ideologías de los grupos dominantes, no solo de manera contemporánea, sino en el momento en que se establecieron diversos acuerdos multilaterales” (Keohane R. O., 1990, pág. 765).

Jürgen Rüländ hace un acercamiento más profundo al tema y habla de la crisis del multilateralismo como tal. Desde finales de la década de 1990 en adelante, se ha evidenciado un estancamiento en las organizaciones internacionales. “Dada la gravedad y la cantidad de problemas transfronterizos en aumento, las reuniones multilaterales ya no producen acuerdos para abordarlos” (Rüländ, 2018, pág. 9).

Estos escenarios multilaterales se han convertido en espacios de luchas de poder, que ya no proveen un lugar para negociar políticas efectivas y/o manejar los problemas transfronterizos. Se ponen en juego, las reglas para la membresía y la toma de decisiones, así como las normas que guían la cooperación internacional (Rüländ, 2018, pág. 9).

Para el autor, las normas del realismo político han vuelto a tomar fuerza en las instituciones multilaterales. El proceso para encontrar soluciones se agravó notablemente cuando los actores contendientes tuvieron grandes desacuerdos en lo concerniente a las reglas de juego. “Los resultados son negociaciones prolongadas, a menudo duraderas, un fenómeno que también socava la "legitimidad de salida" de los foros multilaterales” (Rüländ, 2018, pág. 9).

Este multilateralismo en disminución se ha caracterizado por el hecho de que los actores internacionales eluden cada vez más a las instituciones multilaterales. Muchas veces las instituciones multilaterales pueden manifestarse a partir de intereses de particulares (Rüland, 2018). En especial, de las principales potencias y las exigencias estratégicas frente a cualquier acontecimiento específico. Otra técnica para eludir a las instituciones se da por medio del bilateralismo, encubierto, en formas de alianzas estratégicas.

Otra característica, es la poca profundidad de las instituciones, “su contingencia, flexibilidad y el avance de la cooperación de baja intensidad” (Rüland, 2018, pág. 10). Se da cuando, el comportamiento de la institución está condicionado por desequilibrios de poder cambiantes. Es decir, el incentivo para los gobiernos, que posibilita la inversión en la creación de instituciones sostenibles es bajo.

Además, “la pérdida progresiva de especificidad funcional facilita el surgimiento de foros de banda ancha o de usos múltiples” (Ibid.). Es decir, que las plataformas multilaterales se convierten en plataformas flexibles para la coordinación de políticas o el intercambio de puntos de vista sobre un tema, en lugar de ser espacios direccionados a la creación de acuerdos vinculantes.

La siguiente característica, supone que las instituciones multilaterales son “cada vez más un dispositivo para el "equilibrio suave" y la "cobertura". Cuando surgen nuevos desequilibrios de poder, los actores internacionales tienden a establecer nuevas instituciones, o reciclar o reestructurar las existentes” (Rüland, 2018, pág. 11). Esto termina produciendo redundancia institucional, con mayor erosión de la legitimidad de las instituciones internacionales y facilita los procesos de "fórum shopping" (compra de foros).

Por último, una consecuencia inmediata de este desarrollo institucional desenfrenado es el "fórum shopping". “Es una estrategia mediante la cual los actores escogen y eligen entre los mecanismos que mejor se adaptan a su agenda política individual” (Rüland, 2018, pág. 11). Esto también podría ser considerado como multilateralismo a la carta.

A esto se refiere Acharya cuando señala que si bien el multilateralismo, “podría reflejar simplemente el hecho de que solo reúne a los países que durante mucho tiempo

se vieron entre sí como los principales adversarios [...] el bilateralismo también sigue siendo el modo preferido de gestión del conflicto” (Acharya, 2005, pág. 60)

Además, Costa Fernández aporta al decir “que es: una crisis de legitimidad, ya que afecta a la capa; solidarista, y una crisis de equilibrios, que afecta a las normas de la cooperación” (Costa Fernández, 2013, pág. 19). se debe a que, por un lado, el solidarismo supranacionalista entra en contradicción con las normas multilateralista.

Es decir, la aparición del solidarismo solo fue posible porque contaba con el apoyo de una amplia coalición de estados que no temían las injerencias (materiales o ideacionales) de otros, estaban acostumbrados a predecir e interpretar normas internacionales más que a recibirlas y, en algunos casos, relativizaban el valor de la soberanía. [...] El solidarismo, pues, ha entrado en crisis porque la transición de poder que está experimentando la sociedad internacional ha agrietado la legitimidad de la que parecía gozar durante los primeros años noventa. (Costa Fernández, 2013, pág. 19-20)

Finalmente, la cooperación es afectada por los cambios en la distribución del poder. Algunos Estados, en particular los grandes y poderosos, buscan la conveniencia o capacidad de persuasión frente a los estados de menor capacidad, antes que la cooperación, creando asimetrías en la comunidad internacional. Esto produce que las instituciones multilaterales dejen a ambos Estados insatisfechos. También la cooperación entra en crisis dado que “hay situaciones en las que los participantes quieren cooperar, pero difieren acerca de cómo” (Costa Fernández, 2013, pág. 21). Todo esto, al final, genera problemas en la acción colectiva.

Se nota, además, la fragilidad que presenta su estructura institucional. “Teniendo en cuenta que el multilateralismo es el producto de diversas voluntades de los estados que confluyen hacia un objetivo en común, el hecho de que los estados que participan en su estructura puedan retirarse en cualquier momento, le quita la estabilidad que necesita el multilateralismo para desarrollarse” (Luna Barrios, 2009, pág. 292).

CAPÍTULO II

LA GUERRA COMERCIAL Y LA CRISIS DE LA OMC

Uno de los casos emblemáticos de organizaciones multilaterales, que hace dos décadas estaban en el punto más alto de su prestigio e influencia, pero que hoy enfrenta una severa crisis de legitimidad, que amenaza incluso su propia existencia, es la Organización Mundial del Comercio. En el presente capítulo se establecen las características centrales del conflicto que enfrenta a dos grandes potencias y presenta la forma de una guerra comercial. Se exponen los antecedentes, las características y el desarrollo de la guerra comercial, planteada entre la República Popular China y Estados Unidos.

En ese contexto, se analiza el papel cumplido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) frente a este conflicto. Finalmente, se revisa la estructura de la organización y sus limitaciones; examinando especialmente sus mecanismos para resolver diferencias y cómo ha interferido en el conflicto.

2.1 Antecedentes y características

Las disputas comerciales son conflictos que se presentan periódica y normalmente en las dinámicas del comercio global; su mayor frecuencia es una muestra del mayor grado de interdependencia comercial asociada a la globalización; reflejan los conflictos generados por la distribución de los beneficios del intercambio. Sus causas de origen y las consecuencias que generan son muy diversas; su esclarecimiento plantea diversos desafíos para el análisis de las relaciones internacionales en general, y, en particular de la economía internacional.

Estas temáticas fueron estudiadas por John Conybeare (citado en Stein, 1989). Un primer argumento planteado por el autor, se refiere a los conflictos comerciales, afirmando que no deberían surgir entre los estados pequeños, puesto que, esta clase de naciones “prefieren la cooperación mutua y solo pueden perjudicarse con aranceles, ya sea unilateralmente o en represalia” (Stein, 1989, pág. 686). En el caso de un conflicto entre una potencia grande y un país pequeño, la primera tiende a imponer una estrategia dominante, mientras que, el segundo trata de mantener la cooperación.

“Las guerras comerciales son instigadas por la potencia más pequeña explotada [...], y la relación entre los grandes estados está marcada por la existencia de un dilema del prisionero en el que las estrategias de represalia contingente inducen la cooperación (Ibid.)” Sin lugar a duda, existen guerras entre potencias grandes, pero para el autor se resuelven con la interacción entre ambas. Sin embargo, destaca que la conflictividad es cada vez más compleja cuando hay más potencias involucradas, “pero argumenta que las naciones actuarán rápidamente para resolver el problema de manera bilateral” (Stein, 1989, pág. 687).

Es evidente que los países grandes tienen la capacidad de incidir decisivamente en la economía mundial. Esto incluye la posibilidad de provocar riesgos económicos, e incluso desencadenar una guerra comercial. Por lo tanto, es preciso definir lo que se denomina como una guerra comercial. Conybeare (citado en Wallin & Åström, 2018), la define como un intenso conflicto internacional, en el que los Estados interactúan, negocian y toman represalias por objetivos económicos directamente relacionados con las condiciones en las que se intercambian los bienes o servicios comercializados; los medios utilizados son, principalmente, restricciones a su libre flujo

Agrega además, que las guerras comerciales no contemplan solo objetivos y medios económicos. “sino que también pueden ser intentos políticos para influir en el comportamiento de otros Estados” (Wallin & Åström, 2018, pág. 20). Por ende, las guerras comerciales se diferencian de conflictos comerciales menores y de ciertas formas normales o rutinarias de desacuerdos. Las guerras comerciales pueden presentar altos niveles de desacuerdo y también se diferencian ampliamente en cuanto a su duración e intensidad (Wallin & Åström, 2018).

Por intensidad se refiere a “la medida en que el conflicto alcanza los niveles más altos o ejecutivos y no permanece en el nivel burocrático del gobierno” (Wallin & Åström, 2018, pág. 21). La duración, se refiere a la interacción; en la cual existe al menos una ronda de represalias por parte de unos de los actores envueltos en el conflicto. “La guerra toma poder cuando el país que se ve más afectado responde con acciones en represalia, que van desde la veda total o parcial de los principales productos exportados, que usualmente son los más importados por el contendiente, hasta subsidios en sectores específicos de su economía” (Sánchez, 2018). Cuando existen estos dos procesos, se puede decir que estamos en presencia de una guerra comercial.

Un ejemplo de intensidad es cuando la demanda de protección arancelaria de una industria alcanza el nivel ejecutivo del gobierno. Y, uno de duración, es cuando hay una represalia de un país afectado por un impuesto antidumping. Las guerras comerciales suelen ser el resultado de conflictos comerciales en los que la intensidad aumenta gradualmente y el grado de represalia interactiva aumenta. (Wallin & Åström, 2018, pág. 22)

En las guerras comerciales se puede predecir o estimar los daños o ganancias de uno u otro Estado. Esto se muestra a partir de la elasticidad de los precios de la demanda y de la oferta de los bienes comercializados. “La ganancia de un país es una función positiva de su propia elasticidad precio de la demanda de un producto, en relación con el otro país, y una función negativa de su elasticidad de precios de la oferta, en relación con el otro país” (Wallin & Åström, 2018, pág. 21). Esto implica, que si un país dentro de la guerra comercial, en estricto sentido, pusiera una tarifa a conveniencia ganaría; incluso más allá de las represalias. Esto se evalúa, en último término, en relación con el ingreso nacional.

Es decir, “es mucho más probable que un país grande que enfrenta un país pequeño mejore sus ingresos con una tarifa óptima, incluso si el país pequeño toma represalias” (Ibid.). La elasticidad del precio en un bien o servicio muestra cómo varía la demanda o la oferta. Por tanto, significaría que se puede sustituir la demanda de cierto producto o bien por otro, debido al aumento de precios del primer bien.

Por otro lado, un país perderá en una guerra comercial “si su elasticidad del precio de la oferta para el bien expuesto al arancel es inelástica, lo que significa que no puede sustituir su oferta por otra buena debido al aumento de precio del primer bien” (Ibid.). Los conflictos comerciales se inscriben, además, en “un esquema de proteccionismo impulsado por un gobierno, al hacer que los productos extranjeros sean más caros, y por lo tanto, disuadir la compra de estos por parte de los consumidores locales, promoviendo así a las empresas nacionales que no están gravadas con el arancel” (San Martín, 2018, pág. 2)

Las guerras comerciales responden a varios factores a través de la historia. En el breve documental sobre economía realizado por Deutsche Welle, en *Made for minds* (MW), se da un bosquejo de las guerras comerciales a través del tiempo. Una de ellas se da en 1806 con Napoleón, cuando prohibió cualquier intercambio comercial con el Reino Unido. Este, en lugar de verse doblegado se empeñó en ampliar sus mercados en

Sudamérica. Siendo la economía gala (francesa) la que sufrió las consecuencias más graves al no comercializar con su vecino (DT & Schweizer , 2018).

Otra caso sobresaliente, se dio en la guerra del opio entre 1839 y 1842, al surgir un desequilibrio en la balanza comercial del Reino Unido frente a China. Al final, China se convirtió en una pseudo colonia de occidente. La siguiente, guerra comercial se dio cuando se elevaron drásticamente los aranceles a los bienes importado por Estados Unidos, en 1930. El propósito era aliviar los estragos del viernes negro que desencadenó la crisis de 1929, pero los países afectados respondieron con aranceles a manera de represalia. (DT & Schweizer , 2018). Estos son algunos ejemplos de grandes guerras comerciales.

Así, tras la Segunda Guerra Mundial, muchos países firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), como un mecanismo para negociar las reducciones de los aranceles, que subieron desmesuradamente en los años treinta, generando problemas comerciales y políticos relacionados; fue un intento de remplazar la falta de una instancia multilateral. Se recurrió a este espacio de negociación para remplazar la carencia de reglas jurídicas, como instrumento regulador del comercio. (Forero Rodríguez, 2011) Décadas, más tarde, derivaría en la creación de la Organización Mundial del Comercio; esto permitió que el comercio global se expanda muy rápidamente. Se apeló al multilateralismo comercial, como parte central de un nuevo orden, que se completó con este organismo internacional.

En conclusión, en todas las guerras comerciales globales a través de tiempo, varios países se ha visto afectados en términos de bienestar, una guerra comercial entre un país grande y un país pequeño es más propensa a generar ganancias al país grande, pero pérdidas para el pequeño. Una guerra comercial no puede generar ganancias absolutas para todos los países involucrados, sin embargo optar por la cooperación puede conducir a una mejor solución para todos los países. (Bouët & Laborde, 2017, págs. 5-6).

Actualmente, se fragua un gran conflicto internacional, algunos expertos lo denominan “tariff war” o guerra comercial, entre la República Popular China y Estados Unidos de América. Este proceso genera efectos negativos en otros países como México, Canadá y la Unión Europea, lo que ha producido enojo y medidas recíprocas. Se advierte una probable pulverización del comercio, con efectos mundiales (DT & Schweizer , 2018).

2.2 Guerra comercial entre Estados Unidos y China

Desde la época de post guerra hasta entrado el siglo XXI, muchos han considerado que el libre comercio ha sido el puntal óptimo para el desarrollo y bienestar de los países. Sin embargo, esta idea ha sido puesta a prueba en repetidas ocasiones (Wallin & Åström, 2018). Una de las más sonadas y recientes disputas se presenta en la denominada guerra comercial entre Estados Unidos y China.

Para finales del año 2016 y comienzos del 2017 se percibió un gran cambio en la imagen y en la dinámica del comercio global. Después del referéndum Británico, que apoyaba la salida del Reino Unido de la Unión Europea, las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, etc, fueron seguidas por políticas proteccionistas a nivel comercial “con la victoria de Donald Trump, quien hizo muchas declaraciones durante su campaña, amenazando especialmente a China, México y Alemania con aplicar derechos de importación” (Bouët & Laborde, 2017, pág. 1). Estados Unidos registraba un gran déficit en su balanza comercial desde hace varios años atrás, que ha oscilado en torno a los 800 mil millones de dólares anuales como se puede apreciar en el cuadro a continuación.

Tabla 1 Balanza Comercial, elaborada por Sánchez, A. Consejo Nacional de Competitividad. pág. 1 Elaborado con Datos de Trade Map.

Balanza comercial de USA miles de US\$ 2013-2017			
Años	Total de Exportaciones de USA	Total de Importaciones de USA	Saldo comercial
2013	\$1,577,587,300.00	\$2,326,590,200.00	\$(749,002,900.00)
2014	\$1,619,742,900.00	\$2,410,855,500.00	\$(791,112,600.00)
2015	\$1,501,845,864.00	\$2,313,424,569.00	\$(811,578,705.00)
2016	\$1,450,457,291.00	\$2,248,208,943.00	\$(797,751,652.00)
2017	\$1,546,732,881.00	\$2,409,480,182.00	\$(862,747,301.00)

Trump considera que China representa una grave amenaza para la hegemonía comercial de los Estados Unidos, puesto que ha emergido como la segunda economía más grande del mundo y el mayor fabricante y exportador de bienes del mundo. Entre el 2009 y 2017, la economía china triplicó su tamaño. “Su crecimiento económico continuó a una tasa de alrededor del 10% para el 2011, y progresivamente un 7% anual, que va por encima del crecimiento económico promedio mundial de 3.9%” (Siddiqui, 2018, pág. 66) El ingreso per cápita de China aumentó de \$ 3,500 en 2009, a \$ 8,800 en

2017. En 2017, China creó 11 millones de empleos, en comparación con solo 1 millón en la India. Al mismo tiempo, la economía de los Estados Unidos se ha debilitado relativamente (Siddiqui, 2018).

China además tiene una participación en promedio de 46.09%, en los últimos cinco años, en el déficit total de Estados Unidos, esto es debido a que China tiene incidencia en el 21% de las importaciones estadounidenses totales, pero solo en el 7.9% de las exportaciones totales, lo que resulta en un déficit comercial de importaciones para Estados Unidos de US\$ 1, 849,000. (Sánchez, 2018, pág. 3)

Así, “Trump comenzó a apuntar a las importaciones de acero y aluminio de varios socios comerciales clave (para reducir ese déficit), entre ellos la Unión Europea y Corea del Sur, imponiendo una serie de medidas proteccionistas que iban más allá de lo que se había visto anteriormente en el período de posguerra” (Siddiqui, 2018, pág. 63).

De hecho, se impusieron medidas arancelarias de 35 por ciento a las importaciones provenientes de México y 45 por ciento a las de China; para proteger a las empresas norteamericanas, frente a lo que denominaba como la deslealtad de la competencia extranjera. El sustento es la percepción que tiene el gobierno de los Estados Unidos, de las prácticas comerciales que aplica China y otros países como "desleales" (Siddiqui, 2018). Con esto se busca potenciar y recuperar los empleos que se han perdido de los estadounidenses (Bouët & Laborde, 2017).

Cuando su gobierno impuso protecciones en la frontera, “creó un choque inflacionista que conduce a una pérdida del poder adquisitivo interno a una remuneración nominal constante de los factores productivos” (Bouët & Laborde, 2017, pág. 43). Este aumento en los precios domésticos puede afectar directamente a los consumidores, al impactar en el precio de los bienes de consumo final. Un aumento de precios que afecta a bienes intermedios, impacta en la competitividad de los sectores domésticos y resulta negativo para la actividad económica interna y externa.

En un escenario con represalias tanto chinas como estadounidenses, algunos sectores económicos podrían beneficiarse en términos de actividad económica; sin embargo, los precios en China y/o Estados Unidos aumentan, lo que produce efectos colaterales en la economía mundial (Bouët & Laborde, 2017). Tales acciones unilaterales, a largo plazo, tienen un profundo impacto en la economía global y en la

manera en la que esta se gestiona. Incluso bajo las instituciones de tutelaje económico tales como la OMC (Siddiqui, 2018).

La guerra comercial entre los Estados Unidos y China afectaría gravemente al crecimiento económico y comercial mundial, “y sus acciones unilaterales en materia de comercio parecen estar diseñadas para eludir las reglas establecidas por la OMC, y por lo tanto podrían tener un serio impacto en la gobernanza mundial” (Siddiqui, 2018, pág. 63).

2.2.1 Precedentes conflictivos

A pesar de que los intereses económicos de China y de EE. UU están vinculados a la red de interdependencia denominada globalización, los cimientos de las relaciones entre Estados Unidos y China se vieron sacudidos cuando ambas potencias optaron por el proteccionismo (EU) y por el gobierno de one-man, o, de un solo hombre (China). Sin embargo, su relación comenzó a desestabilizarse con problemas de entendimiento entre la una y la otra sobre cómo se comportan en el escenario económico (Rachman, 2018). Cabe recalcar que el multilateralismo, la gobernanza global, etc. son elementos discursivos que contribuyen a la construcción de cada actor y su identidad internacional (Sanahuja, 2012).

El efecto de la conformación de cada potencia en tanto jugadores en el ámbito internacional responde a elementos de subjetividad. No se ahondará en este tema, pero cabe destacar que la existencia de narrativas diferentes que se relacionan con experiencias históricas, culturales y políticas diferentes, explica que los acuerdos multilaterales sean superficiales. Pues cada uno de los actores otorga legitimidad a sus objetivos y consecuentes finalidades, haciendo que, el diálogo político sobre multilateralismo y la gobernanza global sea poco eficaz (Sanahuja, 2012).

China pareció asumir que los Estados Unidos continuarían apoyando el libre comercio; y Estados Unidos, creía que la liberalización económica china continuaría junto con la liberalización política. Ambas suposiciones acabaron, el momento en el cual “el Congreso Nacional Popular de China aprobó un cambio constitucional que permitiría al presidente Xi Jinping gobernar de por vida” (Rachman, 2018, pág. 1). Consecuentemente, se ampliaron las quejas en torno a las prácticas comerciales

malhechas y desleales de varios países del mundo, proclamadas por el actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump.

Ambos países se han colocado bajo el tutelaje de regímenes, instituciones, normas y reglas supranacionales que regulan sus actividades y las relaciones transnacionales en el ámbito comercial (Keohane & Nye, 1988, pág. 22). Han abierto, sin embargo, la posibilidad de canales múltiples de comunicación mundial para afrontar este conflicto. De hecho, los Estados Unidos, iniciaron una gran investigación sobre las políticas comerciales mundiales. Poniendo como principal objetivo, desmontar las prácticas chinas en el comercio (BBC, 2019).

Incluso, mucho antes de asumir el cargo como presidente en el 2016, argumentó que “las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar”. De hecho, la preocupación por la política comercial de China también fue evidente durante la administración de Obama. Se colocó el caso de China, como un problema, al cuestionar si debía ser tratada como una economía de mercado, o, no; según las normas de la OMC (Donnan & Sevastopulo, 2017).

Se acusó a ciertas empresas del país asiático “de realizar copias a ideas y productos estadounidenses para vendérselas de vuelta a un precio más bajo o reducir la entrada de productos estadounidenses al mercado chino” (Sánchez, 2018, pág. 2). Durante la campaña electoral presidencial, Trump “acusó repetidamente a China de perseguir prácticas comerciales desleales a través de la manipulación monetaria, los subsidios y el robo de los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses” (Siddiqui, 2018, pág. 64). Se argumentaba que se trataba de mantener un comercio justo a través de las reglas establecidas en la OMC. La agenda internacional protege “El principal bien público (que) es la estabilidad del propio sistema internacional” (IRRI-KIIB, 2004, pág. 11) A partir de ello, ambos líderes comenzaron a percibir que las relaciones bilaterales eran contradictorias y competitivas, en lugar de beneficiosa para las partes.

El gobierno de los EU pidió tomar acciones concretas y verificables hacia China, puesto que sus acciones generaban efectos recíprocos. Pedía al gobierno chino que reduzca el desequilibrio comercial entre ambos países; eliminando subsidios que distorsionan el mercado. El gobierno norteamericano, buscaba fortalecer y defender la propiedad intelectual, haciendo que China retire solicitudes de consultas en la OMC

relacionadas con acciones arancelarias respecto de la propiedad intelectual (Rachman, 2018). Se pretendía evitar que China, tome medidas de represalia, para mantener los flujos comerciales.

El acuerdo será monitoreado trimestralmente. Si los Estados Unidos concluyen que China no cumple, puede imponer aranceles o restricciones a la importación. China "no se opondrá, desafiará ni tomará ninguna forma de acción contra" ninguna de esas imposiciones estadounidenses. China también retirará su queja ante la OMC de que no está siendo tratada como una economía de mercado. (Rachman, 2018, pág. 1)

“Sin embargo, el presidente Trump no habló sobre el hecho de que el yuan chino ha aumentado un 8,6% frente al dólar estadounidense desde enero de 2017. De hecho, desde que Trump asumió el control, las importaciones estadounidenses desde China aumentaron de \$ 463 mil millones en 2016 a \$ 506 mil millones en 2017” (Ibid.). Por ende, el déficit aumentó de 347 mil millones en 2016, a \$ 375 mil millones de dólares en el siguiente año, lo que representa un récord histórico.

Para saber cómo lidiar con el creciente poder económico de China, se plantearon preguntas al Congreso sobre la necesidad de un cambio en la política de los Estados Unidos hacia China. Por ejemplo, en 2017, el Representante de Comercio de Estados Unidos declaró ante el Congreso que parece claro que Estados Unidos cometió un error al respaldar la entrada de China en la OMC, en términos que han demostrado ser ineficaces para garantizar un mercado abierto y el libre comercio. (Siddiqui, 2018, pág. 64).

China, negó esto, afirmando que se vería privada de los derechos de represalia o de recurrir a la OMC. Esto, en general supone una violación al principio de no discriminación y conformidad con el mercado. Además, “la respuesta de Beijing es que las grandes potencias tienen intereses internacionales legítimos, ya sea protegiendo las inversiones en el extranjero o salvaguardando las rutas de suministro y todos sus actos deben ser respetados” (Hawley, 2018, pág. 1). En estricto sentido, el multilateralismo se basa en el uso de canales institucionales, que restringen el predominio de intereses particulares. Si Estados Unidos pasa por alto a la OMC y toma las disputas comerciales en sus propias manos, otros países no se quedarán atrás

China ha sido más pertinente, conservando los mercados internacionales especialmente los occidentales abiertos, para, mantener sus ambiciones geopolíticas. Sin

embargo, los cálculos de la economía China cambian, con la construcción de las islas en el mar meridional. Intenta reforzar sus reclamaciones marítimas y territoriales, con el objetivo, en último caso, de acabar con el dominio estadounidense en el pacífico occidental; abriendo las rutas más importantes del mundo (Rachman, 2018).

Además, China ha promulgado que el nuevo autoritarismo de Beijing es un método alternativo que funciona para China, y tiene aplicación mundial. Trata de demostrar que los acontecimientos políticos en China han refutado las expectativas de la cosmovisión internacionalista liberal, “China no se ha vuelto más democrática. Tampoco está dispuesta a vivir tranquilamente dentro de un orden mundial dominado y diseñado por los Estados Unidos” (Rachman, 2018, pág. 1).

El cambio en la política estadounidense viene desde la presidencia de Obama, quien en el 2011 anunció una postura militar más robusta, equilibrada por una asociación Transpacífica, que incorporaba los intereses económicos de Estados Unidos e invitaba a Beijing a convertirse en un actor más responsable en un orden global diseñado por Estados Unidos (Hawley, 2018). Fue también, un esfuerzo por suprimir y contener el creciente poder económico y geopolítico que tiene China.

De hecho, con el ascenso de China, Estados Unidos comenzó a ser desplazado del papel de líder. Ahora, “el desafío es remodelar el orden regional para acomodar el poder de los Estados Unidos respetando los intereses legítimos de China” (Hawley, 2018, pág. 1). La llegada de nuevas potencias emergentes en el plano internacional genera más propensión a la desestabilización, pues cada potencia tiene la habilidad de conducir a nuevas tensiones y desequilibrios globales.

2.2.2 Posiciones de los actores

Para comprender la posición de cada actor, cabe, de manera preliminar, esbozar en breves rasgos el tamaño económico de estos países. Tanto China como los Estados Unidos pueden considerarse países grandes, “con una población de 1,379 millones y 324 millones, respectivamente, en 2017; y un PIB, en el mismo año de, respectivamente, US \$ 11,392 y US \$ 18,562 mil millones, en términos nominales. Para tener una idea de la magnitud, comparativamente, en el mismo año, la población de

México era de solo 122 millones y su PIB de solo US \$ 1,064 mil millones” (Bouët & Laborde, 2017, pág. 11).

La principales exportaciones de Estados Unidos a China entre el 2017 y el 2019, son equipos de transporte (22% del total de las exportaciones), productos agrícolas (14,9), productos electrónicos (14,8%). Las principales importaciones estadounidenses desde China en 2017 fueron computadoras y productos electrónicos (34,8 %), equipos eléctricos, aparatos y componentes (8,8 %) y otros productos manufacturados diversos (8,5 %) (Bouët & Laborde, 2017). “Esta situación corresponde a un contenido de exportación de valor agregado extranjero relativamente importante: ambos países importan insumos extranjeros para producir bienes y servicios intermedios o finales para ser exportados” (Bouët & Laborde, 2017, pág. 15).

En todos los casos, el uso de aranceles a la importación a todos los productos que ingresan a los Estados Unidos se encuentra en vigencia, con las excepciones de petróleo, energía y productos minerales; que han sido exentos. Las autoridades han considerado que el uso arancelario es preciso, puesto que para los Estados Unidos estos productos se consideran de importancia estratégica. (Bouët & Laborde, 2017, pág. 7). Así mismo, China, ha implementado el mismo aumento de los derechos de importación sobre los productos importados desde los Estados Unidos.

Ambas potencias siguen creciendo en forma diferencial, tendencia que se mantendrá en los próximos años. El actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, pretende establecer nuevos vínculos entre las importaciones y la disminución de las industrias manufactureras. “El mensaje electoral de Trump ha capturado bien el descontento de la clase media norteamericana que ha visto deteriorar su calidad de vida por estancamiento salarial, pérdida de empleos manufactureros, viéndose presionado a enrolarse en servicios de baja remuneración” (Rosales, 2019). Las relaciones de interdependencia entre ambas potencias implican más de una característica; conectan el descontento de la sociedades e imponen en su agenda inmediata la importancia de la economía local, focalizando su preocupación por su relación bilateral (Keohane Robert and Joseph S. Nye, 1977).

Se implanta así un discurso según el cual la culpa recae en el comercio y en sus socios. Para manejarlo Trump, se apoya en Robert Lighthizer, quien es el representante del comercio de los Estados Unidos, Peter Navarro encargado de la comisión de

comercio y Wilbur Ross multimillonario empresario del acero y secretario del comercio. Este conjunto de funcionarios tuvo como principal objetivo ayudar a la industria nacional, principalmente de los sectores del acero y aluminio; entre otros.

Así, “estos funcionarios entrantes han pedido a la oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos que elabore una lista de los mecanismos legales que Washington podría utilizar para nivelar las sanciones comerciales de forma unilateral tanto en contra de China como de otros países” (Donnan & Sevastopulo, 2017, pág. 1). El objetivo principal de todas estas acciones administrativas es encontrar una nueva forma de gestión del conflicto, que pueda eludir el sistema de disputas de la OMC. Esta acción evidencia la importancia que el conflicto alcanza para varios niveles ejecutivos de ambas naciones. En términos de Wallin & Åström (2018), esta clase de interacción con rondas de represalias sucesivas, define a este conflicto como una guerra comercial.

A pesar, de que el multilateralismo sea un mecanismo destinado a evitar cualquier clase de conflicto comercial, se puede evidenciar que la “interdependencia por medio de la cooperación, por sí sola, es la respuesta a muchos problemas mundiales” (Keohane & Nye, 1988, pág. 18). De hecho, Estados Unidos pretende con ello tener una posición más autónoma; sin salirse de ningún órgano internacional en especial de la OMC. Que a pesar de que la vean como una institución es un reflejo de la burocracia internacionalista, que ese comporta piadosa a los intereses específicos de los Estados Unidos (Donnan & Sevastopulo, 2017).

Muchos países, como México o Canadá han declarado que las acciones republicanas tomadas en este periodo no empatan con las reglas comerciales globales. Sin embargo, Dimitri, el ex director ejecutivo de los fabricantes de acero ha declarado que la “OMC, tal como existe hoy, es un organismo con el que tratamos y que continuará existiendo a menos que veamos que no está funcionando hacia nuestros intereses” (Donnan & Sevastopulo, 2017, pág. 2). Este mecanismo utilizado por Estados Unidos es el llamado fórum shopping “[...] los actores escogen y eligen entre los mecanismos que mejor se adaptan a su agenda política individual” (Rüland, 2018, pág. 11). Es una clase de gestión bilateral de conflictos; más que un multilateralismo gestionado como parte de la gobernanza global.

China, por su parte, “ha adoptado una estrategia tit-for-tat de imponer aranceles a productos seleccionados” (Siddiqui, 2018, pág. 63). De hecho, no se hizo esperar “al

imponer aranceles de 15% a 120 artículos de importación como frutas y ocho artículos que incluyen carne de cerdo y productos alimenticios serán sometidos a aranceles de 25%, por valor de unos US\$3,000 millones hacia Estados Unidos”. (Sánchez, 2018, pág. 3). Produciendo un déficit comercial (a través de canales múltiples que genera efectos recíprocos) entre ambos, como se muestra en el siguiente gráfico de la balanza comercial bilateral.

Gráfico 1 Levels of US trade deficits, trade in goods, current US billions. IFPRI, Bouët, A. Laborde, D. pág. 12



Desde que Trump asumió el control del gobierno, las importaciones de Estados Unidos desde China han aumentado de \$ 463 mil millones en 2016, a \$ 506 mil millones en 2017. Como resultado, el déficit comercial se ha ampliado de \$ 347 mil millones en 2016, a un máximo histórico de \$ 375 mil millones en 2018 (Siddiqui, 2018).

“La imposición por parte de los Estados Unidos de un aumento de 35 puntos porcentuales en los aranceles a los productos chinos representa una pérdida severa de los términos de intercambio de China, que debe imponer un aumento relativamente alto de los aranceles a los productos de los Estados Unidos para restablecer sus términos de intercambio iniciales” (Bouët & Laborde, 2017, pág. 34). El presidente Trump, además, impuso aranceles de importación del 25% al acero y del 10% al aluminio, haciendo uso de la Ley de expansión comercial de 1962 (sección 232); la cual, da paso a importar ciertos productos en cantidades estratégicas, de tal manera que la industria nacional no se vea afectada, es una ley que tiene como objetivo la seguridad nacional (Siddiqui, 2018).

En su manejo burocrático del conflicto, Trump ha recurrido a políticas de seguridad económica. Robert Lighthizer, ha pedido a que se opte por el proteccionismo y sugirió una postura más agresiva frente a la OMC. Al aludir a esta organización comienza a desintegrar al multilateralismo eficaz (Rüland, 2018) y por ende crea incertidumbre

sobre la legitimidad de estos órganos. Wilbur Ross y Peter Navarro, por su parte; se dedicaron a exponer los principales puntales de la doctrina comercial de Trump, quejándose de lo que denominaron el trato injusto de la OMC a los Estados Unidos (Donnan & Sevastopulo, 2017, pág. 2).

Las represalias chinas son aún más severas, pues, su objetivo, es cobrar la misma cantidad de aranceles que los Estados Unidos han recaudado. Desde el año 2016, ambos países han impuesto aranceles a bienes por un valor de \$ 100 mil millones, represalias que irán aumentando progresivamente (Siddiqui, 2018).

En principio, existe un escenario arancelario óptimo en el que cada país impone la tarifa que maximiza el bienestar individual de cada país en base a la tarifa inicial. A estos acuerdos se los conoce dentro de la economía internacional como equilibrio de Nash (Siddiqui, 2018). Sin embargo, en este conflicto, los efectos que producen las políticas arancelarias no maximizan la economía interna, produce efectos desgastantes de manera directa.

De hecho, se produce un efecto dominó en todas las relaciones comerciales bilaterales; por ejemplo, el aumento de las exportaciones del sudeste asiático a los Estados Unidos tiene un impacto negativo en las exportaciones del sudeste asiático a China y Japón (Bouët & Laborde, 2017). Por otro lado, esto implicaría nuevos efectos de desviación del comercio, que incluyen un aumento de las exportaciones estadounidenses a Canadá, México y los países del CAFTA.

Las pérdidas en Estados Unidos, al final, son por mucho, más fuertes en la guerra comercial con China. Sin embargo, dos actores podrían resultar beneficiados de este escenario de guerra comercial: el CAFTA y México (Bouët & Laborde, 2017). El arancel promedio que deben pagar las empresas de Estados Unidos cuando exportan a China es del 5 %; cuando China exporta a los Estados Unidos es del 3 %. No hay reciprocidad bilateral, pero las relaciones comerciales nunca se han basado en este principio desde la Segunda Guerra Mundial, como se muestra en la siguiente gráfica sobre la estructura arancelaria bilateral, la ponderación comercial en puntos porcentuales.

Tabla 2 Bilateral tariff structure, trade weighted, percentage points. Authors calculations from the GTAP 9 (GTAP 2017) and MIRAGRODEP (AGRODEP 2013) databases.

Importer:																	
Exporter:	Canada	China	Japan	Rep. of Korea	Mexico	United States	Oceania	Southeast Asia	South Asia	Latin America	CAFTA	CARICOM	Western Europe	CIS	Gulf countries	MENA	Africa south of Sahara
Canada	n.a.	3	9	6	0	0	2	3	12	6	4	3	2	12	5	6	9
China	4	n.a.	3	6	6	3	4	4	9	11	7	6	4	9	11	8	13
Japan	3	6	n.a.	5	3	1	10	5	12	10	2	6	3	13	7	6	12
Rep. of Korea	10	5	2	n.a.	8	1	9	3	8	11	6	20	1	11	10	9	11
Mexico	0	5	7	4	n.a.	0	4	4	4	3	2	4	0	14	4	7	5
United States	1	5	6	28	0	n.a.	1	3	8	6	2	9	2	8	4	4	8
Oceania	5	2	3	5	7	1	2	3	6	9	20	7	7	9	5	7	7
Southeast Asia	2	3	1	3	7	3	2	3	17	10	4	5	2	8	6	10	11
South Asia	4	2	1	14	13	4	4	5	9	8	5	3	3	9	6	4	10
Latin America	2	2	2	14	4	1	1	4	3	1	4	5	4	10	6	10	10
CAFTA	1	1	1	3	3	1	1	1	7	5	3	5	2	11	1	19	6
CARICOM	3	10	8	9	9	0	3	3	8	4	3	4	2	15	6	6	14
Western Europe	4	8	4	7	0	1	5	4	10	9	4	9	0	8	6	4	7
CIS	0	1	1	4	3	1	0	1	6	3	1	5	0	0	6	4	8
Gulf countries	0	1	0	3	2	0	0	1	3	1	1	1	0	6	4	1	3
MENA	2	1	1	3	5	1	3	2	2	6	1	4	0	9	7	4	8
Africa south of Sahara	1	1	1	21	3	0	3	1	3	2	5	1	0	3	6	3	6

Source: Authors' calculations from the GTAP 9 (GTAP 2017) and MIRAGRODEP (AGRODEP 2013) databases.

Note: CAFTA = Central America Free Trade Agreement; CARICOM = Caribbean Community; CIS = Commonwealth of Independent States; MENA = Middle East and North Africa; n.a. = not applicable.

A pesar de los problemas colaterales que ambos países han tenido a lo largo de este conflicto. Parece ser que China está interesada en restaurar y salvar el orden económico mundial. Dado que se ha visto embarcada dentro de un proceso de reequilibrio de la inversión impulsada por el consumo mundial al ser una de las economías emergentes más grande del mundo. “Los Estados Unidos han presenciado una repentina inversión de su fortuna que, que fue provocada por una serie de factores: su compromiso con un orden económico abierto, nuevas concesiones a sus grandes corporaciones y su búsqueda de la política de desregulación” (Siddiqui, 2018, pág. 64)

Se plantea la cuestión de si el proteccionismo de los Estados Unidos está justificado; el déficit comercial de los Estados Unidos a pesar de que comenzó antes de

los años 80 ha crecido notablemente en las últimas dos décadas. De hecho, su tendencia creciente tomó fuerza en el período en el cual China se unió a la OMC. Esta tendencia dio al gobierno de los Estados Unidos el argumento para acusar a China de ser la causante del déficit comercial que enfrenta.

En el 2017 el déficit comercial de Estados Unidos con China fue de \$ 375 mil millones, dentro de un déficit comercial general de \$ 775 mil millones. Esto significa que incluso si los Estados Unidos eliminaran su déficit comercial con China, sus problemas de desequilibrio comercial seguirían existiendo. Esto se debe a que los déficits comerciales (cuando las importaciones rebasan a las exportaciones), reflejan la brecha de ahorro-inversión en términos de ingreso nacional, que se asocia con bajos niveles de tasas de ahorro interno.

Las medidas proteccionistas, aranceles y cuotas de importación, así como las demás medidas inciden, obviamente, de manera directa en estos dos países. Sin embargo, lo hacen también en otros países del mundo, ya que, el aumento de los precios en estos productos o servicios de consumo tendrán que pagar más. Esto sucede en productos como: maíz, tabaco, soya, algodón, acero, aluminio, productos cárnicos, químicos, plásticos.

Ciertos países latinoamericanos como Brasil y Argentina podrían resultar favorecidos al ser más “competitivos en el mercado [...] en la búsqueda de otros socios productores de soya en el mundo, de hecho el 10% de las exportaciones totales de Brasil se compone de soya y el 74% de esta soya es exportado hacia China” (Sánchez, 2018, pág. 3). De igual modo, México con sus productos cárnicos vacunos y porcinos, podría incrementar sus exportaciones hacia China.

También, República Dominicana cuyos principales destinos de exportación son Estados Unidos y Puerto Rico, puede incrementar su presencia en el mercado del aluminio en diferentes países. “República Dominicana en materia de inversión extranjera directa y zonas francas, aprovechará las facilidades que el país ofrece a los extranjeros para establecer empresas de capital foráneo y al mismo tiempo que el aluminio exportado desde aquí hacia Estados Unidos no paga impuestos”. México, por su parte, también resultaría aventajado; el comercio desviado incrementaría sus exportaciones en aproximadamente 27\$ millones, es decir, el 6% del total de las exportaciones mexicanas (Sánchez, 2018)..

En consecuencia, este problema de comercio, provocó desviaciones comerciales. “Se estima que, de aproximadamente \$ 302 mil millones de productos afectados por la disputa entre ambas potencias, con un valor de más de \$ 250 mil millones han terminado desviándose a diversas partes del mundo, que incluyen aproximadamente \$ 70 mil millones a compañías en la Unión Europea” (Romei, 2019, pág. 1).

Esto se debe a que se aumentarán sus exportaciones dada la irrupción en la cadena de suministros globales (bienes, materias primas y productos), afectados directamente por el arancel. Así, países como Vietnam Australia, Brasil e India, se verán beneficiados por las ganancias netas en exportaciones, que, representarían el 3,5 % o más de sus exportaciones totales.

2.3 Organización Mundial del Comercio y la guerra comercial

La OMC es a breves rasgos, una organización que apoya el libre comercio y crea un foro para negociar acuerdos comerciales y resolver disputas. Es en términos de Keohane y Nye (1988), es una red de relaciones interdependientes materializada en un órgano único, que prioriza la toma de decisiones colectiva (gobernanza global). Se enmarca en negociaciones como la Ronda Uruguay en 1994 y en negociaciones previas como las del GATT. Como hemos visto tanto Estados Unidos como la República Popular China forman parte ella.

La OMC está gobernada por sus países miembros y todas las decisiones importantes son tomadas por ellos. Los acuerdos logrados incluyen tanto a bienes, como a servicios y propiedad intelectual; aplican el concepto de libre comercio y sus excepciones permitidas. Los acuerdos requieren que los gobiernos informen de las leyes y medidas relacionadas con el comercio que adoptan; su concordancia y el cumplimiento de los acuerdos establecidos se asegura con inspecciones periódicas de sus prácticas y políticas comerciales (WTO, 2019). Está constituye la gobernanza global del comercio, puesto que “, incorpora nuevas formas de autoridad que reconocen la complejidad técnica de un mundo caracterizado por la integración económica” (Sinclair, 2012, pág. 6).

Todos los países miembros definen legislaciones propias sobre la forma de actuar en el comercio internacional. Estas les permiten reaccionar frente a acciones desleales, incrementos de subsidios, etc. que adopten otros países miembros. Sin embargo, todas

“esas legislaciones deben ajustarse a las normativas internacionales que el país ha contraído con la OMC, sean que estas posean características multilaterales, bilaterales o plurilaterales” (Rosales, 2019).

En el caso norteamericano su legislación propicia cosas diferentes. De hecho, en varias ocasiones han sobrepasado los compromisos que mantiene con la OMC: “tal es el caso de las abusivas prácticas antidumping” (Rosales, 2019). La OMC frente a cualquier guerra comercial aplica dos principios básicos: el NMF (Nación más favorecida) y el arancel consolidado. La primera hace referencia a la obligación de brindar el mismo trato arancelario a todos los integrantes de la OMC; a excepción de los tratados de libre comercio que admite un de trato preferencial (Rosales, 2019). La segunda, corresponde al arancel máximo dictaminado en situaciones excepcionales por parte de todos los miembros (WTO, 2019).

En general los aranceles determinados internamente por los países suelen ser menores al consolidado por la OMC, por ello es por lo que los países se comprometen a que el máximo nivel arancelario al que podría llegar ese arancel es el nivel “consolidado en la OMC”; para que ningún país resulte afectado (WTO, 2019). Esto a su vez, permite que los países incrementen el arancel en caso de emergencia o necesidad de la economía interna. Por ello, este órgano regula los movimientos multilaterales, por medio de reglas, normas, etc. a los Estados que se comprometen a modificar sus comportamientos de acuerdo con lo establecido (estructura de gobierno global).

La OMC establece con respecto a la elevación unilateral de los aranceles, de Estados Unidos, como totalmente permisible, siempre y cuando se encuentre en situación excepcional, de vulnerabilidad. El artículo XXI³ del GATT de 1994, habla sobre la toma de medidas de esta categoría, y reitera que solo se puede aplicar en situaciones excepcionales, y en este caso, no encaja con la situación actual de Estados Unidos.

³Acuerdo General sobre impuestos aduaneros del GATT de 1994 declara que: no deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que:

- a) imponga a una parte contratante la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a los intereses esenciales de su seguridad; o
- b) impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas:
 - i) a las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación;
 - ii) al tráfico de armas, municiones y material de guerra, y a todo comercio de otros artículos y material destinados. Fuente: (San Martín, 2018, pág. 3)

Además, los países miembros de la OMC se atienen a uno de los resultados de la Ronda Uruguay. “El compromiso de los países de reducir y consolidar los aranceles sobre los bienes. Un arancel consolidado significa que está comprometido en la OMC y es difícil de aumentar” (Wallin & Åström, 2018, pág. 6). Es decir, se promulga la no discriminación entre sus socios comerciales. Si un país, reduce una barrera comercial o abre un mercado, debe tratar todos los bienes y servicios de todos los socios comerciales por igual, sin importar cuán rico, pobre, débil o fuerte sea un país.

“La OMC se construye para garantizar una competencia abierta, justa y sin distorsiones y, por lo tanto, a veces permite aranceles y otras formas de protección en circunstancias limitadas” (Wallin & Åström, 2018, pág. 6). Entre ellas están las salvaguardias, que son un claro ejemplo de lo que Rüländ (2018) denominaría pérdida de especificidad. Las excepciones se convierten en un espacio flexible de coordinación de puntos de vista; en lugar de crear procesos vinculantes.

China, respondió frente a estas medidas con una denuncia formal contra Estados Unidos ante la OMC. En ello pide resolver la problemática acerca de los aranceles referentes al acero y al aluminio, alegando violación a las medidas del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias. La respuesta de Estados Unidos no se ha fundamentado adecuadamente “y de acuerdo con los estándares internacionales el porqué de estas políticas arancelarias” (San Martín, 2018, pág. 5). Esto termina produciendo más erosión en la legitimidad de los procesos de la institución; haciendo de la institución y de sus procesos herramientas que aportan poco al equilibrio internacional.

Ambas partes tienen como resultado un plazo de 60 días para discutir los temas en caso de que no se llegue a ninguna decisión, China, puede pedir a la OMC “que establezca un panel especial enmarcado dentro del Órgano de Solución Diferencias, el que deberá evaluar las acciones a seguir” (San Martín, 2018, pág. 6). Esto puede llegar a agravar aún más el conflicto, dado que los resultados se dan a través de negociaciones y discusiones indefinidas que no producen respuesta (Rüländ, 2018).

Igualmente, la Unión Europea, pidió a la OMC la apertura de consultas con Estados Unidos frente a los aranceles, “debido a que existe una preocupación creciente en cómo les afectará el conflicto” (San Martín, 2018, pág. 6). Sin embargo, el comportamiento de las instituciones está condicionado a los poderes cambiantes de los Estados, congelando la capacidad de regir de la gobernanza. Lo que profundiza la asimetría en este caso del

comercio mundial con Estados sumamente insatisfechos, que desencadenan en problemas de acción colectiva.

2.3.1 La OMC y la solución de diferencias

El mecanismo de solución de diferencias viene desde el antiguo GATT, que aplicaba instrumentos de solución de diferencias, que no contemplaban plazos fijos. Esto hacía mucho más fácil de evadir las resoluciones, sin llegar a una solución concluyente. La necesidad de mediar entre las decisiones intergubernamentales implica una mayor unión política a escala mundial, que sea eficaz; un llamado a una gobernanza global activa.

Así, con el Acuerdo de la Ronda de Uruguay se estableció un procedimiento más estructurado, con etapas más concretas. Poseía mayor disciplina y claridad en cuanto al tiempo en que se debían resolver las diferencias. “En el Acuerdo se hace hincapié en que para que la OMC funcione eficazmente es esencial la pronta solución de las diferencias” (WTO, 2019). Se socavan ideas equívocas de la fuerza o privilegio entre países más o menos poderosos.

La OMC postula que la solución de diferencias es fundamental para el sistema multilateral del comercial. “Es una contribución excepcional de la OMC a la estabilidad de la economía mundial” (WTO, 2019). Esto se debe a que, en un mundo basado en la normatividad, sería poco eficaz que no existiese un medio de solución de diferencias. El procedimiento definido por la OMC está fundamentado en la ley, lo que da más seguridad al sistema comercial. Se basa en normas definidas, que establecen plazos para sus diferentes conformaciones y resoluciones. La gobernanza global funciona aquí, basado en la cooperación internacional como lo dice Sinclair (2012); que resuelve por medio de la legislación problemas manejables, en ausencia de un gobierno central mundial.

La OMC incluye la conformación de un Consejo General que reúne la calidad de un Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Acharya y Katsumata (2011) aclaran que la buena gobernanza global se expresa en una institución con amplias áreas de interacción; en ellas se examinan los componentes de la solución de diferencias entre los países miembros. Esas diferencias son planteadas de acuerdo con cualquiera de los Acuerdos comprendidos en la Ronda de Uruguay, que enmarca el entendimiento relativo de las normas (WTO, 2019). Las primeras resoluciones son adoptadas por el Consejo, que

equivale a un grupo especial, y, luego, son aceptadas o rechazadas por la totalidad de los miembros de la OMC.

Este consejo tiene la capacidad de establecer grupos especializados en la solución de diferencias, para dirimir en los asuntos sometidos al arbitraje, con órganos de apelación, que vigilen la aplicación de las recomendaciones y resoluciones que se incluyen en los respectivos informes emitidos. También, se autorizan la suspensión de concesiones cuando hay incumplimiento de las recomendaciones y resoluciones emitidas (WTO, 2019). Esto, sin embargo, no tiene como fin último implantar alguna sentencia. Más bien, intenta resolver las diferencias a través de consultas en forma pacífica.

Generalmente, las diferencias son resultado de acuerdos incumplidos, que se consideran por los miembros como un incumplimiento de las normas establecidas. Cuando los miembros de la OMC infringen alguna norma, es su obligación recurrir al sistema multilateral de solución de diferencias; sin optar por la unilateralidad. Un tercer grupo de países puede declarar que tiene interés en la cuestión, lo que le hace acreedor a ciertos derechos (WTO, 2019).

Las resoluciones que se tomen en el proceso se adoptan de manera automática. Previamente, un solo país podía bloquear la resolución, sin embargo, ahora, debe existir un consenso para rechazarla; se debe lograr que todos los miembros incluido el adversario estén de acuerdo. Por ello, se prefiere “que los países afectados examinen sus problemas y resuelvan la diferencia por sí solos” (WTO, 2019).

De todas maneras, la OMC, establece etapas para la resolución de diferencias con el objetivo de lograr objetivos sin interrupciones, basados en la legitimidad de lo establecido (Acharya & Katsumata, 2011). La primera corresponde a las consultas, donde los países en disputa mantienen conversaciones para resolver por sí solos las diferencias. Pueden llegar a durar hasta 60 días; en el caso de no ser así, el director general de la OMC puede mediar o ayudar de cualquier modo. La Segunda, insta a la conformación de un grupo especial de miembros de la institución, esto implica 6 meses de labor y 15 días en conformación. La integración del grupo es pedida por el país reclamante, el otro país puede evitar apelar a la construcción de este; siempre y cuando, haya un consenso previo (WTO, 2019).

Si llega a conformarse, el grupo especial recibe los argumentos escritos de cada país. En la primera audiencia los países pueden exponer sus reclamos. Luego, deben presentar réplicas por escrito en la segunda reunión. Si, los temas tratados son de carácter científico, se apela a un grupo de expertos que emite un informe al respecto (WTO, 2019).

Tras la exposición se emite el proyecto inicial, de resolución, en el cual se formulan observaciones, este se emite en alrededor de 2 semanas. Luego, se genera un informe provisional, que incluye constataciones y conclusiones para ambos países. Ellos, tienen el plazo de una semana para solicitar un reexamen. El mismo no excede de 2 semanas, para el efecto el grupo especial celebra reuniones con ambas partes (WTO, 2019).

El informe definitivo se envía a las partes incluidas en la diferencia. Tres semanas más tarde, se distribuye la resolución a todos los miembros de la OMC. Si el grupo especial decide que la medida comercial constituye una infracción de acuerdo con la OMC, se recomienda que se pongan en conformidad las disposiciones; y pueden sugerir la forma de proceder. Finalmente, este informe tras 60 días se transforma en resolución o recomendación del Órgano de Solución de Diferencias. A menos que, sea rechazado por consenso, decisión que ambas partes pueden apelar⁴.

Este grupo puede emitir recomendaciones, que tienen que ser aceptadas por el órgano principal de resolución de diferencias. El informe final, tras su aprobación, en un período de 6 meses, es entregado a los países tratantes, debe ser aplicado en no más de 30 días. “Si no adopta las medidas oportunas dentro de ese plazo, tendrá que entablar negociaciones con el país reclamante (o los países reclamantes) para establecer una compensación mutuamente aceptable” (WTO, 2019).

Si, el país no acata las recomendaciones se puede apelar a medidas temporales para alentar al cumplimiento de las peticiones. En última instancia, si un país ha infringido un acuerdo o promesa, debe ofrecer compensación, a manera de medida correctiva; no de castigo (WTO, 2019). En el caso de la guerra comercial entre Estados Unidos y

⁴ Las apelaciones son evaluadas por 3 miembros representativos, que son personas con competencia reconocida, en el derecho internacional; y, que no estén vinculadas a ningún gobierno, para así ser parte del órgano permanente de apelación. Esta apelación da lugar a la confirmación, modificación y revocamiento (por consenso), de las constataciones. El procedimiento dura un máximo de 90 días. (WTO, 2019)

China, ha habido una serie de reclamos por parte de los dos países, así como de terceros afectados tales como Canadá, la Unión Europea, etc.

Hasta el 2018, cuando China, solicitó la suspensión del conflicto, pidiendo a la OMC un nuevo procedimiento, ya que, el 23 de agosto se elevaron los aranceles impuestos a bienes chinos, por 16.000 \$. En la reunión del G-20, el primero de diciembre de 2018, los países llegaron a un acuerdo de 90 días, periodo en el que se pararía la imposición de nuevos aranceles, para dar paso a un periodo de diálogos y negociaciones (WTO, 2019). Efectivamente “los Estados Unidos aceptan la solicitud de China de entablar consultas. Quedamos a disposición para acordar con los funcionarios de la Misión de su país una fecha mutuamente conveniente para la celebración de las consultas” (WTO, 2018)

2.3.2 La OMC frente a la Guerra Comercial

Las denuncias dentro del proceso de solución de diferencias se han dado en varios bloques, por parte de ambos países. En la solución DS515, China reclama las medidas relacionadas con los métodos de comparación de precios del 12 de diciembre de 2016, proceso que siguió hasta su última actualización, el 11 de enero de 2018. China acusa a Estados Unidos de utilizar procesos antidumping que no compiten con los precios de mercado, reclamación que llevó a la conformación de la OSD. Como último punto “la delegación de los Estados miembros de la OMC aceptó las solicitudes de asociación a las consultas presentadas por Australia, el Canadá, el Japón, México y la Unión Europea” (WTO, 2016), el OSD no ha llegado a emitir ningún resultado final.

Luego, las denuncias llegaron hasta el año 2018, cuando Estados Unidos estableció medidas arancelarias sobre determinados productos chinos (tecnología, innovación). El proceso DS543 de la OMC, declara “la imposición aranceles adicionales del 10% sobre importaciones chinas (aprox. 200.000 millones de dólares) desde el 24 de septiembre de 2018 y está previsto que suban hasta el 25% el 1° de enero de 2019”. China, por su parte, llegó a solicitar la conformación de miembros especializados, para presentar argumentos sobre los cuales Estados Unidos alega prácticas desleales. Sin embargo, como resultado, Estados Unidos, salió favorecido por este órgano, bajo el amparo del art. 1 del GATT (1994). Este artículo indica que la adición de aranceles identificados por ventaja, privilegio o inmunidad, con respecto a derechos de aduana, son válidos

siempre que no afecten a la movilidad de la economía internacional; además compete a todos los miembros de la OMC.

En contrapartida, Estados Unidos en el 2016, presentó un reclamo hacia China sobre los derechos de exportación en productos como el cobre, aluminio, grafito, plomo, talco, estaño, etc. Dado que, la baja de precios de estos productos en el mercado por parte de China impide que Estados Unidos tenga ventajas comerciales; más bien, resulta directa o indirectamente afectado. Para ello se solicitó un grupo especializado, que hasta la presente fecha no ha dado respuestas finales; siguen en proceso de revisión; según se indica en el informe DS508 de solución de diferencias (WTO, 2016).

De hecho, el gobierno de Estados Unidos provocó una grave desestabilización de la OMC, puesto que sus acciones socavan políticamente a sus tres puntales más débiles. Primero, la activación de la excepción de seguridad nacional frente a la OMC, al imponer Estados Unidos nuevos aranceles bajo esta argumentación, exime a la OMC de realizar una revisión internacional, dado que esta es una excepción "autocrítica" o "no justiciable", lo que significa que no puede ser cuestionada o comparada con evidencia económica externamente verificable, a diferencia de otras opciones de exclusión como antidumping o salvaguardas" (Bown, 2019).

Para Keohane una de las debilidades de las instituciones multilaterales es que tienden a persistir en el tiempo, pero sus reglas pueden reflejar, en cierta medida, las opiniones de los estados dominantes en el momento de su fundación (Keohane R. O., 1990). Precisamente la OMC desde su fundación se ha visto limitada por su propia jurisdicción, que cabe traer a colación, fue creada por las potencias de la época. De hecho, en su creación la OMC, constó de un apartado en el que los Estados Unidos en la resolución de disputas tiene la potestad de autorizar a un país miembro de cambiar sus políticas internas si no van con las establecidas con el órgano. Y, es por ello, que Estados Unidos no solo en el enfrentamiento con China sino con otros miembros de la institución ha salido favorecido al pasar por alto muchos parámetros establecidos por la OMC.

En el caso de las represalias tomadas en este conflicto comercial, por un lado, "Los Estados Unidos solo podrían ser autorizados para tomar represalias si China se rehúsa a cumplir los acuerdos establecidos por la OMC. Pero incluso si así fuese, toda clase de represalias están sujetas a los parámetros de la OMC" (Bown, 2019). Keohane identifica

a esta clase de movimientos como una equivalencia a la poca interdependencia del Estado con la institución internacional, dada la gran capacidad de reconocimiento y aquiescencia de este Estado. Esto abre la posibilidad de que, en lugar de evitar la concentración hegemónica en un Estado, se permita el unilateralismo sobrepasando el empleo correcto de las normas establecidas; más tarde esto se llamaría multilateralismo a la carta.

Finalmente, si uno de los países miembros no está de acuerdo con la resolución de disputas de la OMC, puede presentar una apelación frente al comité, abriendo paso al nombramiento de nuevos miembros. El problema se crea cuando en la OMC no se permite el cambio de miembros sino hasta que exista una resolución previa, lo que causaría que terminen caducando los términos de otros conflictos. Esto conduce a un Consejo sin los suficientes miembros aprobados para emitir una resolución Y “si no se pueden emitir resoluciones, un país demandado podría simplemente iniciar una apelación, poner el caso legal en un limbo permanente y eliminar la capacidad de la OMC de autorizar represalias arancelarias contra países que no cumplan” (Bown, 2019).

La OMC como se ha expuesto aún sigue funcionando bajo el mecanismo de consenso, sin embargo, el proceso de construcción de este se encuentra desgastado. Esto se debe a que ha habido cambios estructurales en la institución desde su creación. Primero se ha expandido enormemente la membresía; esto socava el proceso de gobernanza global y multilateralismo efectivo, ya que, como lo menciona Luna Barrios (2009) la exagerada apertura a membresías de muchos países impide tener una buena distribución de beneficios.

“Los países en desarrollo ahora tienen una mayor participación en el sistema comercial mundial y un mayor reclamo de participación en el proceso de toma de decisiones de la OMC [...] a diferencia del GATT donde había menos países involucrados activamente y no había obligación de que todos los países se adhieran a los resultados” (Hufbauer & Kim, 2018)

La conformación de la sala de representantes pasó de 5 comisiones a 30, en los últimos años. Esto provocó problemas tanto en la solución de los conflictos como en el periodo de tiempo que lleva el proceso en establecer una resolución. Consecuentemente comienza a haber una mayor presencia de denuncias que no son resueltas con eficacia.

Ante este problema “los miembros de la OMC no desean socavar formalmente la institución creada bajo el mito del gobierno de la mayoría, donde las cuestiones se someten a votación. Sin embargo, con el creciente número de participantes; sus procesos se ven amenazados con volverse tan ineficiente que eventualmente puede fallar la misma institución cuando se opta por el unilateralismo” (Hufbaue & Kim, 2018).

Los reclamos planteados en la OMC en la actualidad presentan matices diversos, como es el caso de los derechos de propiedad, cuestiones ambientales, etc., se amplía en gran medida el alcance de la OMC en tanto jurisdicción de normas reguladoras. Se pone en consideración nuevos temas en la agenda de la institución, “debido a que evidentemente ya no se pueden excluir debido a la incapacidad del sistema comercial para disciplinar los estándares del proceso, el argumento debe proceder por otros motivos” (Bown, 2019).

Las reglas comerciales ideológicamente buscan construir una infraestructura de estándares altos que apoyen a un buen funcionamiento de los mercados. Sin embargo, pueden estar más o menos desarrolladas y aplicados dependiendo del país y la dificultad de las economías por organizarse (Bown, 2019).

Por otro lado, el órgano de apelación de la OMC es un grupo que puede ser llamado siempre y cuando un país no se sienta conforme con la resolución preliminar. Estados Unidos se ha negado al ingreso de nuevos miembros, lo que lleva a que caduquen la estadía de algunos miembros en el órgano de apelación⁵. De hecho, “para diciembre de 2019, la OMC podría dejar de tener suficientes miembros para emitir resoluciones a las apelaciones de los países miembros. Lo que evitaría emitir resoluciones, pues un país demandado podría simplemente iniciar una apelación, poner el caso legal en un limbo permanente y eliminar la capacidad de la OMC de autorizar represalias arancelarias contra países que no cumplan.” (Bown, 2019).

⁵ La facultad de veto en la consolidación del órgano de apelación y membresía por parte de Estados Unidos en la OMC data en los principios del GATT. De hecho, esta posibilidad se hizo presente nuevamente en el conflicto de la guerra comercial entre China y Estados Unidos en este pasado mes junio de 2019. Cuando Estados Unidos dejó inoperante el tribunal de resolución de conflictos de la OMC; bloqueando el proceso de selección de un nuevo juez. Dado que, el tribunal debe constar con al menos 3 jueces para emitir una resolución, el órgano se ha quedado en limbo con más de 7 casos que resolver. Varios han sido los países preocupados frente esa acción, de hecho, México se ha pronunciado al decir que el multilateralismo ha quedado en crisis, con el claro ejemplo de una institución internacional muy flexible y sin reglas de juego claras que se apliquen a todos los miembros (Morales, 2019).

De la misma manera, el ejercicio de sobre burocratización de la OMC termina socavando la participación de cada Estado. Efectivamente en los últimos años ha habido una moda de convocar reuniones de Estados, que no resuelven el problema y llamados al concejo especializado y de apelación que siguen en pausa y han durado años. La consecuencia es la poca legitimidad y confianza en las instituciones internacionales por parte de la comunidad internacional, tal como lo analizó Acharya (2016).

Otra dificultad que presenta el funcionamiento del órgano de apelación se concentra en el hecho de que hace uso de técnicas extrajudiciales, que van mucho más allá de la mediación. “el OA impuso obligaciones a los Estados Unidos y otros países que nunca se habían acordado durante 70 años de negociaciones del GATT o la OMC” (Bown, 2019). En consecuencia, el gobierno de Estados Unidos apela estas decisiones que limitan su posibilidad de actuar ante lo que se considera como comercio injusto.

Por eso se justifica la necesidad de actuar unilateralmente, pues para ellos la OMC carece de función normativa. Para Luna Barrios (2009), esta es una política con tintes estratégicos, que conduce al estancamiento de los foros internacionales, pues tampoco es capaz de “legislar correcciones cuando el OA comete un error legal o cruza una línea roja políticamente sensible” (Bown, 2019).

Además, la capacidad de control y manejo de los subsidios por parte de la OMC es muy limitado frente a esta guerra comercial. De hecho, las disciplinas de control de subsidios de la organización están estructurada para captar pagos directos de una agencia gubernamental a otra e incluso hacia empresas. Sin embargo, los subsidios chinos actúan de manera diferente ya que combina políticas internas con externas, generando una industria altamente subsidiada. Esto lleva a que la OMC no logre abordar este tema de manera clara, pues la economía china es muy peculiar.

De hecho, la acción estadounidense de cerrar su economía implica en la práctica un ejercicio de soberanía, mediante una estrategia de protección económica y política interna ante lo cual la OMC no pudo actuar. “La actual administración de los Estados Unidos ha argumentado reiteradamente contra cualquier intento de la OMC de invadir la soberanía nacional”. (Bown, 2019). Quedan claros, por lo tanto, los límites de la supuesta “supranacionalidad” de la OMC. Si las normas y procedimientos establecidos limitan las capacidades de Estados poderosos, terminan imponiéndose sus intereses.

CONCLUSIONES

Se ha considerado que tras las múltiples y diversos y conflictos internaciones, en el campo económico, pero sobre todo en el comercial, la creación de organizaciones multilaterales especializadas (GATT/OMC), se crearían las condiciones para se ha optado por tener un comercio orientado al bienestar y al desarrollo de los países. La disputa entre Estados Unidos y China representa una dinámica diferente en el comportamiento de los actores internacionales. Siendo ambas economías las más grandes del mundo las represalias económicas mutuas han afectado fuertemente a la comunidad internacional.

Sin embargo, dentro de este conflicto el poder chino se ha visto menos afectado por la habilidad que estos poseen y la elasticidad de los precios en su mercado, sumada la baja mano de obra y su particular economía difícil de descifrar para varios estudiosos. Además, la desviación del comercio internacional ha beneficiado a otros países como Rusia, México, Brasil, República Dominicana, etc., puesto que ha permitido el incremento de sus exportaciones en material mineral entre otros.

Las acciones unilaterales acaban por socavar las relaciones multilaterales y los intentos por la gobernanza global, al estar todos vinculados por las redes de la interdependencia económica en la era de la globalización. Se entendería que el mejor puntal para solucionar problemas es a través del multilateralismo y consecuentemente a través de la gobernanza global; sin embargo, varios puntales dentro del conflicto examinado muestran que existe un decaimiento en estos ideales.

Desde la base, el multilateralismo como discurso se ha desestabilizado dado que, no todos lo comprenden del mismo modo. Para cada uno de los países la idea de multilateralismo trae consigo narrativas subjetivas ancladas a la historia, la política, el tipo de economía en particular. El discurso cosmopolita mundial del multilateralismo no puede ser logrado como mencionó Sanahuja (2012), porque cada actor termina legitimando sus objetivos individuales; haciendo que el discurso político sobre el multilateralismo sea ineficaz.

Las narrativas diferenciadas que se relacionan con la particular ubicación de cada actor en el sistema internacional, con su experiencia histórica y su cultura política dominante. Ello explica que esos acuerdos básicos sean bastante superficiales y en

ocasiones no mucho más que invocaciones retóricas que oscurecen el hecho de que el diálogo político sobre la gobernanza global y el multilateralismo sea en realidad una arena de disputa, y que la cooperación efectiva para la construcción de un multilateralismo eficaz presente tan pocos avances. (Sanahuja, 2012, pág. 37)

Lo que consiguieron ambas partes bajo la conformación de sus propios discursos fue evidenciarse cómo contradictorios y problemáticos. Estados Unidos consideró a China como una economía que no cumple con las normas del mercado; y China consideraba a Estados Unidos como una economía en competencia que utilizaba el unilateralismo y el proteccionismo como puntal para el aislacionismo económico, lo cual tampoco empataba con la economía de mercado.

Al final ambas economías poseen una parte de la verdad. Sin embargo, ambos aportaron al déficit y desequilibrio económico mundial y desviaron el comercio internacional. El acto de optar por una economía unilateral produce problemas en los mecanismos de resolución de conflictos en el mercado internacional. Pues como mencioné, el objetivo principal de todas estas acciones administrativas es encontrar una nueva forma de gestión del conflicto, que pueda eludir el sistema de disputas de la OMC. Y para los Estados en cuestión ha sido la ronda de represalias tomadas bilateralmente.

Pero el multilateralismo no puede funcionar si los Estados a pesar de que entregan instituciones multilaterales optan por la autonomía económica y política; que saltan parámetros establecidos por la OMC. El “forum shopping” es una técnica bilateral que adapta a las agencias a las agendas políticas de cada Estado; no es multilateralismo, es evasión de este (Rüland, 2018). Eludir a las organizaciones internacionales desintegra la legitimidad de la gobernanza global frente a la comunidad internacional.

La OMC es una de las principales instituciones exponentes de la gobernanza y el multilateralismo, ya que en breves rasgos es un foro que apoya al libre comercio y resuelve disputas mundiales. Sin embargo, la OMC se ha convertido en “una institución que refleja la burocracia internacionalista, que se comporta piadosa frente a los intereses específicos de los Estados Unidos” (Donnan & Sevastopulo, 2017). La democracia dentro de la organización acaba cuando se deja de priorizar a la colectividad “la gestación, legitimación y control de las normas, las organizaciones internacionales, son difíciles de cumplir considerando que estas no son inmunes a las asimetrías de poder de

sus miembros, tienen evidentes ventajas comparativas de asimetría internacional.” (Sanahuja, 2012, pág. 31)

Los países han justificado las actuaciones bajo las legislaciones internas de cada país. Sin embargo, pasa por alto que las organizaciones multilaterales buscan el beneficio común, pero cada legislación debe atenerse a normas contraídas por el ámbito internacional. Dejan a un lado que los Estados que se comprometen a modificar sus comportamientos de acuerdo con lo establecido, desestabiliza al multilateralismo.

La OMC, justifica acciones bilaterales bajo su propia jurisdicción (como el art. XXI, art, 1 GATT, etc.) que permite tomar medidas externas bajo el nombre de economía vulnerable o por excepción de seguridad nacional. La falta de especificidad en las normas multilaterales en un problema recurrente en la interpretación de las excepciones normativas. Las instituciones dejan de ser vinculantes y se transforman en espacios de coordinación flexibles.

La OMC además consta con órganos especializados en diferentes temas, en particular los de apelación. Buscan abrir espacios de mediación internacional para salvaguardar los bienes públicos internacionales. En este caso los problemas de acción colectiva se evidencian tras la imposibilidad de crear mecanismos vinculantes para la solución de conflictos aún incluso con paneles y órganos de apelación.

La gobernanza global se encarna en normas, legislaciones vinculantes, procesos de conformación de órganos, etc. Sin embargo, el híper burocratización de los procesos internos socava la gobernanza y la legitimidad nuevamente, puesto que terminan en procesos de plazos muy largo con fechas interminables, con apelaciones sin consensos ni resoluciones.

Así mismo, la OMC desde su fundación ha privilegiado los intereses de potencias grandes como Estados Unidos. Esto demuestra, que críticos como Acharya y Rüländ tienen razón, la gobernanza global a pesar de ser una alternativa a los retos que el multilateralismo, no alcanza, sigue quedándose corta al tener un margen de alcance limitado en un mundo globalizado que sigue avanzando con problemáticas más complejas; con instituciones que siguen fundamentadas y regidas en pensamientos de post guerra, incluyendo de Estados cosmopolitas, realistas, liberales, etc.

A su vez, el desapego a las instituciones internacionales por sí mismo ejemplifica la poca confianza que tienen los actores internacionales en el acto multilateral. El uso del multilateralismo a la carta estadounidense brinda la apertura suficiente para que los demás Estados socaven a las instituciones basadas en un juego por la lucha del poder y no del bien común; estamos de regreso a la agenda política jerarquizada.

Por otro lado, el multilateralismo y la gobernanza han dejado de proporcionar la distribución de beneficios adecuados que prometían idealmente, que incluso parecían funcionaron a inicios de la época de post guerra. Las instituciones internacionales se han visto afectadas por el incremento de participación de la cada vez más grande de Estados de la comunidad internacional, con intereses diversos y sin parámetros que se ajusten las necesidades globales. Esto lleva a pensar si la OMC, como otras instituciones internacionales están listas para manejar los desafíos que plantean las nuevas potencias peculiares tales como China.

En general estos escenarios internacionales destinados a la paz encarnados en instituciones multilaterales se han convertido en tierras de lucha por el poder. Donde el bilateralismo es preferido en la solución de conflictos saltándose al multilateralismo y la gobernanza global. Ahora es necesaria la participación de cada miembro de la comunidad internacional para el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones internacionales, basando principalmente el uso de canales institucionales para restringir el predominio de intereses particulares.

Bibliografía

- Acharya, A. (2005). Multilateralism, Sovereignty And Normative Change In World Politics. *RSIS Working Paper, No. 078*., 1 - 25.
- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Acharya, A. (2016). The Future of Global Governance: Fragmentation May Be Inevitable and Creative. *The Global Forum* (págs. 453-460). Washington DC: Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Acharya, A., Katsumata, H., & et.al. (2011). *The Nature and the Crisis of Global Governance*. Singapore: World Scientific.
- BBC. (04 de 05 de 2019). *BBC News A quick guide to the US-China trade war*. Obtenido de BBC News A quick guide to the US-China trade war.: <https://www.bbc.com/news/business-45899310>
- Bouët, A., & Laborde, D. (2017). *US Trade Wars with Emerging Countries in the 21st Century. Make America and Its Partners Lose Again*. Washington D. C.: IFPRI Discussion Paper 01669.
- Bown, C. P. (13 de 06 de 2019). *Peterson Institute for International Economics*. Obtenido de Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/2018-trade-war-and-end-dispute-settlement-we-knew-it>
- Camargo, S. (2000). Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas. En F. Rojas , *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* (págs. 55-76). Chile: FLACSO.
- Costa Fernández, O. (2013). El multilateralismo en crisis. *CIDOB d'Afers Internacionals N°101*, 7-25.
- Cox, R. (1992). *Globalism, Multilateralism and Democracy*. sf.: The ACUNS.
- Cox, R. W. (1981). *Fuerza Sociales, Estados y Ordenes Mundiales: Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales*. Costa Rica: FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cox, R. W. (1992). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies Vol. 18 N° 2*, 161-180.
- Dombrowski, P., & Reich, S. (2017). Does Donald Trump have a grand strategy? *International Affairs Vol. 93 N°5*, 1013 - 1037.

- Donnan, S., & Sevastopulo, D. (2017). Trump team looks to bypass WTO dispute system. Unilateral trade sanctions would test a pillar of the US-built global economic order. *Financial Times*, 1-3.
- DT, & Schweizer, K. (07 de 06 de 2018). *Breve resumen de las guerras comerciales*. Obtenido de Deutsche Welle, Made fro Minda DW: <https://p.dw.com/p/30wYb>
- Forero Rodríguez, M. (2015). Integración y multilateralismo en el marco de las relaciones económicas internacionales. *Revista Análisis Internacional (Cesada a Partir De 2015) Vol 3*, 47-64.
- Gary, S. P. (2001). *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*. Hong Kong: Cambridge University Press.
- Hawley, P. (08 de 11 de 2018). Conflict between the US and China is not inevitable. *Financial Times*, pág. 1.
- Higgott, R. (2012). Economic Multilateralism: A Search for Legitimacy and Coherence in the Early Twenty-first Century. En Varios, *State, Globalization and Multilateralism. The Challenges of Institutionalizing Regionalism* (págs. 61-79). Bruxelles: Springer.
- Hoekman, B. M., & Mavroidis, P. C. (2006). *The World Trade Organization*. New York: Routledge Global Institutions.
- Hufbaue, G. C., & Kim, J. (11 de 04 de 2018). *Peterson Intitute for Internarional Economics*. Obtenido de Peterson Intitute for Internarional Economics: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/international-competition-policy-and-wto>
- Ikenberry, J. G. (2003). Is American Multilateralism in Decline? *Perspectives on Politics Vol. 1 N° 3*, 533 - 550.
- IRRI-KIIB. (2004). Global Governance: The Next Frontier EGMONT PAPER 2. *Royal Institute for International Relations IRRI-KIIB*, 5-22.
- Keohane Robert and Joseph S. Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Keohane, R. O. (1984). En A. H. Economy, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (págs. 49 - 64). Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal, Vol. 45, No. 4,* 731 - 764.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia. La politica mundial en transición*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano S.L.R.
- Keohane, R. O., Macedo, S., & Moravcsik, A. (2009). Democracy-Enhacing Multilateralism. *International Organization V°63 N°1*, 1-31.

- Keohanne, R. (1989). *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Latinoamericano.
- Lee, D., Taylor, I., & Williams, P. D. (2006). Reflections on a Decade of Multilateral Diplomacy. En D. Lee, I. Taylor, & P. D. Williams, *The New Multilateralism in Diplomacy* (págs. 205-233). New York: Editorial matter.
- Luna Barrios, A. M. (2009). El Multilateralismo en las Relaciones Internacionales. *Revista de Asociación IUS ET VERITAS*, 286-296.
- Manrique de Luna Barrios, A. (2009). El Multilateralismo en las Relaciones Internacionales. *Ius Et Veritas N° 39*, 286-296.
- Maskus, K. E. (01 de 2000). *Peterson Insitute for International Economics*. Obtenido de Peterson Insitute for International Economics: <https://www.piie.com/publications/working-papers/regulatory-standards-wto>
- Morales, R. (18 de 07 de 2019). *Revista El Economista*. Obtenido de Revista El Economista: <https://www.economista.com.mx/empresas/Trump-deja-inoperante-tribunal-de-la-OMC-20190719-0001.html>
- Nakagawa, J. (2011). *Multilateralism and Regionalism in Global Economic Governance*. New York: Routledge .
- Newman, E. (2005). *A Crisis in Global Institutions*. New York: Routledge Global Institutions.
- Newman, E. (2007). Multilateral malaise sources and manifestations; The United States, power, and multilateralism. En E. Newman, *Global Institutions. A Crisis in Global Institutions ? Multilateralism and Internationa Security* (págs. 10 - 42). New York: The CUNY Graduate Center.
- Ocampo, J. A. (2016). *Global Governance and Development*. United Kingdom: OXFORD Press.
- OMC, O. M. (2015). *Entender la OMC, quinta edición*. Ginebra: OMC.
- Rachman, G. (12 de 03 de 2018). America v China: How trade wars become real wars. *Financial Times*, pág. 1.
- Rosales, O. (01 de 08 de 2019). *FLACSO-Chile*. Obtenido de FLACSO.Chile: <http://www.flacsochile.org/slider/las-claves-del-conflicto-economico-china-estados-unidos/>
- Rosecrance, R., & Wolfe, R. (2008). A Grand Coalition and International Governance and Can the Trading System Be Governed? Institutional Implications of the WTO's Suspended Animation. En Varios, *Can the Worls Be Governed Possibilities for a Effective Multilateralism* (págs. 85-110 289 - 353). Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Ruggie, J. (1992). Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 561-598.

- Ruggie, J. (2017). Multinationals as global institution: Power, authority and relative autonomy. *Regulation & Governance Vol 12 N° 3*, 1 - 17.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The anatomy of an institution. *International Organizacon Volume 46 N°3*, 561-598.
- Ruggie, J. G. (1994). Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War. *Political Science Quarterly Vol 109 N° 4*, 553 - 570.
- Rüland, J. (2018). *Multilateralism in a Changing World Order*. Singapur: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- San Martín, D. (2018). ¿Guerra Comercial? Aspectos Históricos y Rol de la OMC. *CEIUC*, 2 - 6.
- Sanahuja, J. A. (2012). Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon" y cambio de poder. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 27-54.
- Sánchez, A. (02 de 05 de 2018). *Estados Unidos vs China. Guerra Comercial*. Obtenido de Observatorio de competitividad: <http://www.competitividad.org.do/estados-unidos-vs-china-guerra-comercial/>
- Siddiqui, K. (2018). U.S.–China Trade War: The Reasons Behind and its Impact on the Global Economy. *Global Trade*, 63 - 68.
- Sinclair, T. J. (2012). *Global Governance*. Great Britain: MPG Books Group.
- Sutherland, P., Sewell, J., & Weiner, D. (2001). Challenges Facing the WTO and Policies to Adress Global Governance. En UNU, *The Role of the World Trade Organization in Global Governance* (págs. 81-113). New York: Cambridge University Press.
- Wallin, E., & Åström, E. (2018). Trade wars are good, and easy to win A study of Trump's steel tariffs and international trade. *UMEÅ UNIVERSITET*, 1 - 34.
- Wang, H. (2000). Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization. *Asian Survey Vol. 40 N° 3*, 475 - 491.
- Wolkinson, R. (2000). *Multilateralism and the World Trade Organisation. The architecture and extension of international trade regulations*. London: Routledge.
- WTO. (2016). *DS508: China — Derechos de exportación sobre determinadas materias primas*. Centre William Rappard: WTO.
- WTO. (2016). *DS515: Estados Unidos — Medidas relacionadas con los métodos de comparación de precios*. Centre William Rappard : OMC.
- WTO. (2017). *DS519: China — Subvenciones a los productores de aluminio primario*. Centre William Rappard: WTO.
- WTO. (2018). *DS565: Estados Unidos — Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China II*. Centre William Rappard: WTO.

WTO, W. T. (2019). *World Trade Organization org*. Recuperado el 2019, de World Trade Organization org: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm