

● LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO VIGENTE. EL ROL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO EN LA GUERRA COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA*

Agustín Prol
Licenciado en Sociología

Introducción

La globalización es un hecho incontrastable y la interdependencia de las economías nacionales es inevitable. Por ello, el desarrollo de los conflictos entre las economías más importantes del mundo toma absoluta relevancia para todos los rincones del globo y sus consecuencias pueden observarse en todos los países. La escalada arancelaria llevada adelante entre Estados Unidos de América y la República Popular China entre 2018 y 2020 no fue la excepción. Dicho conflicto, conocido como “guerra comercial”, consistió en la adopción por parte de ambos países de un aumento sistemático de aranceles a varios productos. La disputa comercial comenzó a principios de 2018 con el anuncio de la imposición de aranceles a los productos chinos por parte del expresidente estadounidense, Donald Trump. Esta decisión estuvo argumentada discursivamente desde su campaña para la presidencia en torno a que, frente al déficit comercial existente en EEUU con China, el primero había sido estafado. En respuesta a esta situación, este país impuso aranceles a más de 128 productos estadounidenses, dentro de los cuales se encontraban las principales exportaciones de Estados Unidos. Las consecuencias han sido diversas alrededor del mundo y negativas para las economías de ambos países. Mientras que en China se redujo su crecimiento económico a un mínimo en décadas, en EEUU se elevaron los precios al consumidor y se dificultaron las actividades de los agricultores.

Ahora bien, dicho suceso ha evidenciado una enorme debilidad de los organismos internacionales que no lograron encontrar soluciones ni espacios exitosos para la resolución del conflicto. Entendemos que dicha debilidad está íntimamente relacionada con un proceso de crisis de la globalización por el que transitan las relaciones internacionales y los organismos multilaterales. Los costos sociales y económicos que

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia “Política Internacional” a cargo de la Profesora Rita Giacalone, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

ha dejado la liberalización y financiarización de la economía global ya pueden observarse, no solo en los países periféricos, sino también en aquellos desarrollados. Estos costos han generado territorios propicios para el ascenso de extremas derechas nacionalistas, que, si bien no son la causa sino la consecuencia de dicho proceso, lo acentuaron profundamente. El ascenso de Trump a la presidencia de Estados Unidos y las líneas discursivas y de acción llevadas adelante durante su gestión, son un ejemplo de esto.

Por lo expuesto, el presente trabajo se propone indagar, observando el desarrollo de la guerra comercial entre EEUU y China, el rol actual de los organismos multilaterales en las relaciones internacionales, a partir del caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el conflicto de estudio. Se hará hincapié en la situación histórica específica por la que atraviesa el organismo junto con otros generados luego de la Segunda Guerra Mundial. El estudio se realizará entendiendo que los hechos observados son parte de un proceso de más larga duración y alcance.

La hipótesis que guía al mismo es que la Organización Mundial de Comercio, al igual que otros generados y conducidos por Estados Unidos a mitad del siglo pasado, está atravesando una crisis que es anterior a la llegada de Donald Trump al gobierno pero que fue profundizada por este. Dicha crisis está marcada por una deslegitimación a nivel mundial de los beneficios del sistema económico internacional vigente y de la capacidad de liderazgo de la potencia norteamericana. Este proceso fue evidenciado en la baja participación y poca capacidad de resolución que expresó la OMC durante la Guerra Comercial.

El análisis de dicho proceso se realizará desde el enfoque denominado realismo, ya que este considera que los Estados Nacionales, principales actores del sistema internacional, luchan por el poder en un mundo anárquico. Estos se encuentran limitados por su posición en el sistema internacional. Asimismo, se hará uso del enfoque de la interdependencia que permite incluir en el análisis a aquellos actores no estatales y organismos internacionales.

Para cumplimentar el objetivo planteado se hará uso, tanto de bibliografía específica como de fuentes primarias tales como los comunicados de la OMC y notas periodísticas que den cuenta de las posiciones y declaraciones de los actores además del desarrollo de los acontecimientos.

Para comprender las diferentes dimensiones del conflicto y las características del sistema multilateral vigente, el artículo se encuentra estructurado en cinco apartados. Luego de esta introducción, se expondrá el rol de la Organización Mundial de Comercio en un contexto de crisis de la globalización. A continuación, se analizará, a partir de una revisión bibliográfica, la coyuntura por la que atraviesa Estados Unidos en las últimas décadas y el ingreso de Donald Trump a la primera magistratura. De la misma forma, desarrollaremos un breve recorrido por la historia reciente de China y su ascenso en el sistema internacional, de forma tal que comprendamos las trayectorias de ambos países anteriores al periodo de estudio. Finalmente y, luego de desarrollar los acontecimientos propios del conflicto, se presentarán las reflexiones finales.

I. El lugar de la OMC en el contexto de crisis de la globalización

Luego de la Segunda Guerra Mundial, los países aliados consideraron que los conflictos en las relaciones comerciales internacionales fueron un factor central que contribuyó al conflicto bélico. Por ello, en 1947, sentaron las bases de un sistema multilateral de comercio a partir de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). El objetivo de dicho acuerdo era liberalizar progresivamente el comercio mundial. Así, los “países desarrollados como en desarrollo apostaron al comercio internacional como una herramienta para alcanzar el desarrollo” (López-Peña y Mora-Vega, 2019, p. 2). Si bien el GATT no formó parte de los acuerdos de Bretton Woods, esta organización estructural del sistema económico y comercial forma parte de un proceso internacional que estuvo encabezado por Estados Unidos, quien incidió en las definiciones diseñando diversos organismos multilaterales acordes con sus intereses e intenciones. Recién en 1994 y, a partir de los acuerdos alcanzados en la Ronda de Uruguay del GATT, se aprobó la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La misma entró en vigor el 1 de enero de 1995. Al igual que el resto de las organizaciones internacionales cuenta con personería jurídica propia y su acuerdo constitutivo. En dicho acuerdo se desarrollan sus características básicas de funcionamiento, entre las cuales se establece al organismo como autoridad de aplicación de la administración de todo lo relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

Ahora bien, la formación de la OMC no está aislada de un desarrollo histórico de las relaciones internacionales. En la década de 1980 comenzó un proceso profundo de internalización económica y financiera, impulsado por los cambios tecnológicos, y

permitido políticamente por la desregulación y la liberalización impuesta por las corrientes neoliberales que fueron ganando terreno en Occidente. Dicho proceso se acentuó con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética a comienzos de la década de 1990. De esta forma, el neoliberalismo como corriente ideológica se impuso y se extendió a lo largo y ancho del globo con el apoyo de la entonces única potencia mundial, Estados Unidos. Los diferentes gobiernos norteamericanos utilizaron a los organismos multilaterales para incidir en las decisiones internacionales. Sin embargo, como desarrollaremos más adelante, la crisis financiera global estallada en 2008 convulsionó al mundo desnudando los problemas estructurales de la globalización imperante y poniendo en jaque el sistema internacional vigente. Sanahuja (2017) señala que es posible observar el estancamiento de la liberalización comercial si se observan los acuerdos alcanzados. Mientras que “en los noventa se firmaban alrededor de 30 tratados de libre comercio al año. Entre 2010 y 2012 sólo eran una decena” (p. 61).

Esta situación dio lugar a los cuestionamientos formulados desde los países emergentes, quienes solicitan mayor participación en la toma de decisiones y en el nuevo diseño del sistema internacional. Asimismo, se han generado nuevas negociaciones y acuerdos internacionales que debilitan el sistema multilateral de comercio vigente. Nos encontramos, de esta forma, en presencia de una estructura internacional

Con reglas e instituciones que aún reflejan las pautas de distribución del poder posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Esas instituciones no se adaptaron a las nuevas realidades de la descolonización, y menos aún al ascenso de los países emergentes, por lo que cada vez se ven más cuestionadas por estos y por la sociedad civil global en cuanto a su representatividad, legitimidad y eficacia (Sanahuja, 2017, p. 55).

Por ello, los países emergentes han generado organismos y herramientas multilaterales por fuera de las que estructuraron el sistema las décadas anteriores. Sin embargo, no son estos los únicos que debilitan los organismos existentes. Los propios países desarrollados, e incluso Estados Unidos, contribuyeron a la fragmentación del sistema multilateral tocando su punto máximo durante la administración Trump. El ex presidente norteamericano se ha encargado de socavar la legitimidad del tipo de globalización existente desde su campaña electoral, argumentando que su país mantiene un déficit comercial con todas las naciones más productivas del mundo y que es la globalización

una de las responsables de la coyuntura social de empobrecimiento y aumento del desempleo por los que transita su sociedad.

La Organización Mundial del Comercio está inmersa en este contexto. La administración Trump ha puesto en cuestión la forma en que las negociaciones se llevaron a cabo hasta el momento, con especial crítica a la reciprocidad del trato especial y diferenciado. Incluso ha planteado reservas frente a la pertinencia de la OMC en conducir el proceso de negociaciones en curso, bloqueando sistemáticamente el nombramiento de miembros para el órgano de apelaciones del mecanismo de solución de diferencias (Zelicovich, 2019). Asimismo, la parálisis de las negociaciones en la Ronda Doha emergió como un elemento central de las críticas formuladas hacia el organismo, señalando su incapacidad para cumplir sus metas.

Consideramos que es indispensable situarnos en el proceso internacional expuesto para poder comprender el papel que cumplió la OMC en el conflicto de estudio. Como veremos luego, si bien China acudió al sistema de solución de diferencias de la OMC contra los aranceles impuestos por los Estados Unidos, el conflicto lejos de encausarse en canales de diálogo se recrudeció y su disminución o principio de negociación no estuvo enmarcado en los espacios de solución de controversias creados para tal fin, exponiendo así su debilidad.

II. El declive hegemónico de EE.UU. y su incidencia en la extrema derecha norteamericana

Ahora bien, consideramos necesario comprender cuál fue el desenvolvimiento de Estados Unidos en este proceso y observar su trayectoria nacional e internacional precedente al conflicto de estudio. Como hemos mencionado, luego de la Segunda Guerra Mundial este país surgió como principal potencia global, ya que no había sufrido las destrucciones por el conflicto bélico en su territorio, como sí ocurrió en Europa, logrando mantener y fortalecer su industria. De este modo, experimentó un importante crecimiento y una formidable acumulación de capital. Es en ese contexto donde se sitúa el lanzamiento del Plan Marshall y, así, el inicio de la externalización del capital estadounidense en el continente europeo en forma de ayudas económicas para la reconstrucción de aquellos países devastados de la posguerra. Estados Unidos fue construyendo un sistema internacional y de relaciones comerciales a partir de sus intereses. De esta forma, nacieron muchos de los organismos internacionales que condujeron las relaciones multilaterales y aún perduran. Podemos encontrar, por

ejemplo, en 1944 la generación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a partir de los acuerdos de Bretton Woods, estableciendo las políticas económicas mundiales, o la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. Sin embargo, este contexto no estuvo exento de conflictos. Al tiempo que Estados Unidos definía las decisiones políticas internacionales en Occidente, en el Oriente global nacía un bloque socialista liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ambas potencias comenzaron a competir por su influencia en el mundo a partir de presiones diplomáticas, militares y económicas, dando lugar a la llamada *Guerra Fría*. Una vez derribado el Muro de Berlín en 1989, el mundo capitalista occidental, liderado por Estados Unidos, logró extender sus concepciones económicas, ideológicas y políticas alrededor del mundo.

Observamos, de esta forma, el ascenso ininterrumpido de Estados Unidos y su liderazgo global, a través del cual impuso en el sistema internacional, al mismo tiempo, un modelo económico marcado por el libre comercio y la desregulación financiera y un modelo político caracterizado por el ejercicio de una democracia liberal.

Sin embargo, esta situación se mantuvo hasta la primera década del presente siglo. Este largo camino ascendente sufrió una interrupción repentina. En la mañana del 11 de septiembre de 2001, cuatro aviones comerciales fueron secuestrados en pleno vuelo por el grupo terrorista islámico Al Qaeda con el objetivo de estrellar cada uno contra un edificio destacado de Estados Unidos. Tres de ellos lograron su objetivo, mientras que el último se estrelló en un campo a causa de los intentos de los pasajeros por recuperar el control de la aeronave. Como respuesta, Estados Unidos bajo la administración de George W. Bush declaró la *Guerra contra el Terrorismo* invadiendo Afganistán. Dicha guerra, como señala Sanahuja (2017), ha debilitado a la potencia norteamericana ya que comenzó a erosionar su liderazgo político y agravó sus graves problemas fiscales y de endeudamiento.

Luego, en 2008, otro acontecimiento con sede en EEUU convulsionó al mundo. Debido al colapso de la “burbuja inmobiliaria” que provocó la llamada *crisis de las hipotecas subprime*, el sistema financiero estadounidense a inicios del 2008 entró en una profunda crisis de liquidez manifestada principalmente por la quiebra del Lehman Brothers en septiembre de ese año. Torres (2019) considera que “la crisis financiera mundial del 2008 ha desnudado los problemas de la arquitectura financiera y de la institucional global emanada de los acuerdos de Bretton Woods” (p. 142). Siguiendo dicho argumento, podemos comprender el episodio descrito no sólo como un agravamiento

de las condiciones económicas norteamericanas, sino también como un nuevo proceso de erosión de su liderazgo político y económico mundial.

Ambos procesos desarrollados anteriormente podrían señalar el fin de una era a nivel internacional, pero también dentro de los límites de Estados Unidos. Sanahuja (2017) señala que los cambios producidos por la globalización y las transformaciones tecnológicas generaron un estancamiento o, incluso, una caída en los ingresos y las expectativas de la sociedad norteamericana. Fundamentalmente de aquellas personas ubicadas en los estratos medios y bajos, debido al aumento de la desigualdad y la precariedad laboral. En ese sentido, dicho autor, entiende a estas modificaciones como parte de las causas del triunfo electoral de Donald Trump.

Los datos empíricos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o lugar de residencia son perdedores de la globalización o se perciben como tales [...] especialmente en las generaciones mayores, los hombres blancos y los sectores menos calificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización (p. 69).

Siguiendo esa línea argumental, podemos comprender los motivos por los que la campaña de Donald Trump giró fundamentalmente alrededor de la idea de que Estados Unidos vuelva a ser grande (*Make America Great Again*), lema ya utilizado anteriormente por Ronald Reagan. A la interpretación de que Estados Unidos se encontraba en una situación de crisis, la campaña conducida por la extrema derecha le añadió la concepción de que esa coyuntura tenía como responsables a quienes se debía combatir: China y los organismos internacionales, y bajo esa construcción argumentó las definiciones de política comercial que desataron el conflicto entendido como Guerra Comercial.

III. El ascenso de China y su inserción en el sistema internacional

Observemos ahora el camino desarrollado por China. En 1949 las fuerzas comunistas comandadas por Mao Tse-tung tomaron el poder del Estado chino. Dicha situación se dio en un marco nacional signado por la crisis y el empobrecimiento de la sociedad. La revolución logró unificar al Estado Nacional y recuperar la legitimidad del gobierno central. Esta característica es crucial para comprender su ascenso, ya que el mismo está fuertemente relacionado con la intervención del Estado. La era maoísta dio cuenta

tanto de una importante recuperación económica como de una mejora sustancial de las condiciones de vida de su población, fundamentalmente en el período 1960-1976 (Bilmes, 2019). Luego de la muerte de Mao en 1976, ascendió al poder el ala partidaria comandada por Deng Xiaoping. De esta forma, se implementaron importantes reformas económicas centradas en una mayor apertura internacional con el fin de alentar la llegada de inversiones extranjeras y estrechar vínculos con el mundo capitalista. Con estas reformas “y la apertura de China desde 1978, especialmente con el ingreso formal en OMC en 2001, la economía de China se ha orientado hacia el exterior” (Zhou, 2019, p. 4). Si bien las mismas provocaron un aumento en la desigualdad y la pobreza, se aceleró significativamente el crecimiento económico chino.

Las modificaciones que llevó adelante la República Popular fueron paulatinas. De esta forma, se empezaron a generar espacios de actividad económica por fuera del poder estatal. Se le permitió primero al sector agrícola y luego al sector industrial venderle al Estado una cantidad previamente pactada y el resto poder ofrecerlo en el mercado con los precios liberados a la oferta y la demanda. Asimismo y, de forma gradual, se permitió la generación de empresas no estatales dando lugar a la llegada del capital privado y extranjero. Al momento de ingresar a la OMC, China debió generar mayores modificaciones con el fin de cumplir la normativa de dicha organización. Si bien el proceso fue paulatino, se comprometió a eliminar los obstáculos para el acceso a su mercado, publicar su regulación relativa al comercio y a no utilizar subsidios para la exportación de bienes agrícolas. Estos compromisos han fortalecido el proceso de liberalización y capitalización de la economía china (Salvador Chamorro, 2008).

Este crecimiento económico chino y su consecuente importancia en la economía global, tiene necesariamente su correlato en el plano internacional, pasando de ser “un Estado periférico a un Estado del centro en el sistema-mundo capitalista” (Zhou, 2019, p. 5). Contando con la participación protagónica del Estado, la República Popular inició el mencionado proceso de internacionalización, ya sea por la búsqueda de inversiones extranjeras o con la intención de que las empresas (en un primer momento públicas) inviertan en el extranjero. Luego, iniciada la década de 1990, se profundizó la liberalización permitiendo también a las empresas privadas invertir por fuera de las fronteras chinas. Esta serie de reformas llevadas adelante antes de culminada la Guerra Fría, dejaron a China en una posición ventajosa, una vez terminada la bipolaridad, en relación con los impactos sufridos en Rusia o en los antiguos países del Este (Farias y Martins, 2020). Incluso, como señala Delage (2003), si bien “Mao Zedong se situó

primero junto a la Unión Soviética contra Estados Unidos y el mundo capitalista. Más tarde, el propio Mao se inclinó hacia Occidente para neutralizar la amenaza del ‘revisionismo soviético’” (p.63).

Ahora bien, a pesar de todas estas modificaciones, el Estado chino mantuvo el control de la economía y de determinados sectores que entiende como estratégicos. Esta situación particular en el mundo ha generado diversas discusiones alrededor de la existencia o no de capitalismo en China. Milanovic (2020) va a señalar que estamos en presencia de un capitalismo específico al que denominó “Capitalismo Político”, ya que mantiene una economía de mercado pero conducida por una burocracia estatal. El rol del Estado no deja de ser central en la conducción y organización estratégica de la economía. De esta forma, no abre su mercado local a las empresas transnacionales sin contraprestaciones. Exige que las empresas extranjeras se asocien a empresas locales (públicas o privadas) posibilitando una transferencia tecnológica y de conocimientos industriales, de forma tal que estas vayan ganando capacidades técnicas y convirtiéndose en grandes competidoras en el escenario global (Torres, 2019). Este desarrollo particular y exitoso de la economía discute con la idea hegemónica de finales del siglo XX, bajo la cual se considera que el único crecimiento y desarrollo posible se consigue mediante la liberalización total de las fuerzas productivas y una menor participación estatal. Por ello, el crecimiento mundial de la República Popular no sólo lucha por su poder en términos de influencia económica sino también interviene en un debate político e ideológico que incomoda al sentido común internacional vigente.

Por todo lo expuesto, al analizar sus relaciones internacionales se presenta una discusión acerca de la posición y la estrategia desplegada por la República Popular China. ¿Pretende centrarse en su crecimiento interno, su desarrollo económico y las mejoras en las condiciones de vida de su sociedad aprovechando su relación con el mundo o, por el contrario, pretende constituirse como una hegemonía mundial a partir de su poder internacional?

De este modo, el ascenso de China ha intentado observarse e interpretarse desde diferentes enfoques. Desde una visión realista se entiende que los Estados Nacionales son los principales actores del sistema internacional que, valiéndose de sus recursos materiales, luchan por ejercer el poder en un mundo entendido como anárquico. De esta forma, se comprende al conflicto como una situación normal. La realidad internacional se explica a partir de los intereses de los Estados por incrementar su seguridad o su poder (Morgenthau, 1986, como citado en Pauselli, 2013). Aquel Estado que

detenta el poder internacional constituye su hegemonía mediante la creación de las condiciones políticas internacionales a partir de sus intereses nacionales, hasta que otro Estado que se encuentre insatisfecho con el orden reinante alcance el poder suficiente para cuestionar la supremacía del poder dominante. “Los realistas consideran el poder como el concepto fundamental de las ciencias sociales” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 17). A su vez, el poder se comprende como una suma cero, donde el crecimiento de uno necesariamente conlleva el declive del otro. Si desde este enfoque nos posicionamos podemos considerar que “China es una potencia insatisfecha que intentará proyectar gradualmente su poder a medida que crezca su capacidad militar” (Delage, 2003, p. 79). El crecimiento constante antes descrito sería la herramienta mediante la cual cuestionaría el orden internacional establecido y dominado por Estados Unidos. Quizás los posicionamientos y movimientos de la República Popular en Asia sean los que más parecen justificar esta hipótesis. Delage (2003) señala que “China está decidida a reducir la influencia estratégica de Estados Unidos en el conjunto de Asia y no sólo en el estrecho de Taiwán” (p. 75). De esta forma, y, desde un enfoque realista, puede considerarse que busca obtener beneficios geopolíticos en Asia Pacífico mediante incentivos económicos o el uso de medidas coercitivas como, por ejemplo, la imposición de aranceles a productos importados de Estados Unidos. De esta forma, la República Popular buscaría no solo mayor seguridad, sino también consolidar su supremacía económica y su liderazgo en la región (Camargo Cubillos, 2021). En la misma línea podemos observar la comunicación marítima desde China a Medio Oriente y África establecida a partir del “Collar de Perlas”. Este significa principalmente el aumento de su influencia y presencia militar y su posibilidad de salir del continente extendiendo su poder de control hacia el mar (Zhou, 2019).

Ahora bien, el desarrollo de la política exterior china nos permite observarla desde otra perspectiva teórica entendida como interdependencia. Este enfoque incluye dentro de las relaciones internacionales a los actores no estatales, como las empresas transnacionales. Entenderemos a la interdependencia como las “situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países” (Keohane y Nye, 1977, como citado en Tokatlian y Pardo, 1990). Es por ello que, de esta forma, la relación entre los diferentes actores no es vista necesariamente como conflicto o disputa de poder. A partir de la interpretación de la interdependencia, Delage (2003) entiende que China “se ha beneficiado de su integración en el mundo y una nueva generación de dirigentes parece asumir un concepto de las relaciones internacionales basado en la cooperación más que en la competencia por el poder” (p.

79). El autor entiende que la República Popular interpretó que las amenazas externas fueron responsables de su debilidad y sometimiento y por lo tanto su objetivo hoy es encontrarse plenamente integrada en el mundo. Su crecimiento se encuentra íntimamente relacionado con el exterior, aumentando su dependencia. Por lo tanto, si China importa el 30% de sus necesidades de petróleo y Estados Unidos va a influir en el precio y distribución de este, es indispensable para Beijing mantener buenas relaciones con Washington (Delage, 2003).

En el presente artículo nos ubicaremos en una posición híbrida de interpretación. Por un lado, consideramos que China y su intento de “ascenso pacífico” evitó a lo largo de su desarrollo la generación de conflictos o la disputa de poder en el plano internacional, entendiendo que la relación económica con otros actores mundiales le era favorable. Sin embargo, por otro lado, observamos que diferentes cambios en su conducción nacional, sumado a un contexto histórico favorable, ha generado una coyuntura particular donde su influencia política y económica se encuentra en ascenso, disputando fuertemente la legitimidad de la conducción norteamericana.

IV. El desarrollo del conflicto

Ahora sí, y a partir de la comprensión de las trayectorias y posiciones nacionales e internacionales de ambos países, centrémonos en el desarrollo propio y las características específicas del conflicto de estudio. La relación entre Estados Unidos y China fue variando a lo largo de la historia. A comienzos de la década del 70, y durante las últimas décadas del siglo XX se han profundizado las relaciones entre ambos países. Este acercamiento se produjo en el contexto del proceso de globalización y liberalización financiera global neoliberalismo, antes mencionado. Así, se generó un importante y creciente desplazamiento de bienes, servicios, personas y, fundamentalmente, de tecnología y capital, a través de las fronteras nacionales. De esta forma, podemos observar la deslocalización productiva de las empresas transnacionales de Occidente (fundamentalmente EEUU) a territorio chino (Guidotti, 2021). Si bien la potencia norteamericana fue la principal impulsora de dicho proceso utilizando su poder internacional y su influencia en los organismos multilaterales para imponerlo más allá de sus fronteras, como hemos mencionado, a comienzos del siglo XXI los ataques terroristas sufridos en territorio estadounidense y la crisis financiera de 2008 modificaron sustancialmente la concepción de la política exterior norteamericana y la opinión pública sobre sus consecuencias.

El 16 junio del año 2015, Donald Trump anunció su candidatura a presidente con críticas a los inmigrantes mexicanos y al crecimiento de China en la economía mundial (BBC, 2015). Si bien al comienzo los analistas políticos estadounidenses como internacionales creyeron improbable su victoria, su discurso fue calando en la sociedad norteamericana. Con un perfil nacionalista con intenciones proteccionistas en materia de economía internacional, durante toda su campaña electoral giró alrededor de la crítica al libre comercio y al posicionamiento de China como enemiga. Criticó fuertemente el proceso de deslocalización económica antes mencionado e incluso prometió que castigaría a las compañías estadounidenses que transfieran sus puestos de trabajo a Asia, ya que consideraba que la República Popular estaba robando los puestos de trabajo de su país. También, el entonces candidato a la presidencia, acusó a China de provocar el robo más grande en la historia del mundo debido a sus exportaciones baratas. Asimismo, señaló permanentemente que la balanza comercial entre ambos países se mantenía desfavorable a EEUU, por lo que ya desde la campaña electoral amenazó con una suba de aranceles a ese país (BBC, 2017).

A comienzos de enero de 2017 Donald Trump asumió la presidencia de Estados Unidos y sostuvo la agresividad discursiva con la República Popular China. De esta forma llegamos a febrero del 2018 cuando Trump dio inicio a “la arremetida norteamericana de la mano de la imposición de tarifas a la importación de paneles solares y lavadoras provenientes desde China, del 30% y 20% respectivamente” (Guidotti, 2021, p. 30). El 22 de marzo del año 2018 anunció millonarios aranceles contra productos importados de China argumentando en supuestas prácticas ilegales que estaría llevando este último (BBC, 2018). El 2 de abril del mismo año China respondió aumentando los aranceles a 128 productos norteamericanos para su ingreso al mercado asiático, dando lugar a las ofensivas recíprocas.

Ahora bien, es importante destacar que los aranceles impuestos por Estados Unidos refieren a productos básicos chinos (como el acero), mientras que aquellos que se aplicaron por la República Popular fueron principalmente a productos de lujo estadounidenses. De esta forma, el impacto económico se exhibió en mayor medida dentro del sector productivo chino y en el alza del costo de vida de los y las estadounidenses.

A fines de agosto del año 2018, China presentó un reclamo en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC contra los aranceles impuestos por los Estados Unidos a las importaciones chinas. En él alegó que las imposiciones arancelarias son

incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, ya que fueron aplicadas únicamente a los productos de origen chino y exceden de los tipos consolidados de los Estados Unidos. Si bien la primera solicitud fue bloqueada el 18 de diciembre de 2018, China logró a principios del año 2019 que la OMC abriera una investigación de los aranceles impuestos por Estados Unidos a sus importaciones (TELAM, 2019).

Sin embargo, los aranceles fueron escalando sucesivamente entre ambas potencias hasta el día 15 de enero de 2020, cuando EE.UU. y China firmaron el Acuerdo Fase 1 en Washington, prometiendo poner fin a la guerra de aranceles. El pacto implicaba la reducción de algunas tarifas y el compromiso de Beijing para impulsar la compra de bienes y servicios estadounidenses. Así, comenzaba a desactivarse un conflicto de 18 meses entre las dos economías más grandes del mundo (INFOBAE, 2020).

Podemos observar, entonces, la baja participación en todo el desarrollo del conflicto de la Organización Mundial del Comercio. Si bien China acudió a las instituciones y mecanismos formales que esta prevé, el principio de solución y acuerdo se dio por un desarrollo de acuerdos y entendimientos bilaterales por fuera del sistema de solución de diferencias de la OMC.

De este modo, podemos observar la poca capacidad que exhibió la Organización Mundial de Comercio en el conflicto de estudio para resolver la controversia o contribuir al diálogo. Como hemos mencionado, si bien China acudió al sistema de solución de diferencias de la OMC contra los aranceles impuestos por los Estados Unidos, el conflicto lejos de encausarse en canales de diálogo se recrudeció y su disminución o principio de negociación no estuvo enmarcado en los espacios creados para tal fin. El conflicto se encauzó luego de un acuerdo bilateral firmado entre ambos gobiernos. Como señalan López-Peña y Mora-Vega (2019), esta situación evidencia una enorme debilidad a la gobernanza de la Organización Mundial del Comercio y una violación imperante al principio de comercio más libre de manera gradual, mediante negociaciones, ya que “ningún país puede de manera antojadiza subir los aranceles y establecer medidas arancelarias de manera arbitraria a otro país miembro sin previamente demostrar afectaciones a su industria nacional” (p.5).

V. Reflexiones finales

Como hemos visto a lo largo del trabajo, nos encontramos en un momento de reestructuración del sistema internacional vigente. Aquel emergido luego de la Segunda

Guerra Mundial y profundizado con el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, está sufriendo las modificaciones de un mundo en transición. La unipolaridad reinante de la última década del siglo XX, con la hegemonía indiscutida de Estados Unidos, se encuentra en un proceso de crisis. Las costosas y fallidas guerras en Medio Oriente, luego del atentado terrorista del 11 de septiembre del año 2001, sumado al desgaste sufrido en la crisis financiera del año 2008, no sólo corroyeron los pilares económicos de Norteamérica sino socavaron también su legitimidad en el plano internacional. De este modo, las instituciones multilaterales construidas por aquella potencia han dejado de tener capacidad de ejercer funciones hegemónicas e imponer definiciones políticas en el plano mundial.

A este marco se le suman los enormes costos sociales que trajo el proceso de globalización y liberalización financiera, percibidos por la sociedad tanto fuera como también al interior de Estados Unidos. La transferencia de actividades productivas hacia los países emergentes significó importantes pérdidas de empleo en los países desarrollados, dando lugar a uno de los argumentos más poderosos de Trump. Otro de los argumentos contra el tipo de globalización vigente fue el déficit comercial que su país mantiene con aquellas naciones más productivas del planeta, generado principalmente por la migración de aquellas empresas transnacionales hacia condiciones “más productivas” o con menores costos laborales.

A su vez, China muestra varias décadas de crecimiento económico pronunciado y sostenido con un enorme desarrollo en términos tecnológicos. Asimismo, sus relaciones multilaterales se han multiplicado y tienen cada vez más peso en el sistema internacional. La inversión china por todo el territorio mundial es un ejemplo de ello, como también la creación de importantes organismos y mecanismos de negociación por fuera de los existentes a finales del siglo pasado.

En este contexto histórico se desarrolló el conflicto arancelario de estudio entre Estados Unidos y la República Popular China. Entendemos que dicho estudio de caso contribuye al análisis del sistema internacional y los organismos multilaterales. Como hemos señalado, no es la guerra comercial el inicio de este conflicto, sino la mayor expresión de un proceso de deslegitimación y transición hegemónica. La crisis en la que se encuentra la OMC y su incapacidad de conducir las negociaciones se expuso en la disputa entre ambas potencias mundiales.

En suma, por un lado, encontramos a la República Popular China en un proceso sostenido e ininterrumpido de ascenso mundial tanto en términos económicos como de influencia en su región y en otras más alejadas de su territorio. En un primer momento se concentró fuertemente en la recuperación de su economía y su sociedad, para luego ir virando a una estrategia de relaciones internacionales que le permitiera expandir su crecimiento y desarrollo. Si bien en esta estrategia podemos encontrar diferencias marcadas por las características que le imprimieron los líderes chinos en cada coyuntura histórica, la República Popular no abandonó su impronta en todo este camino. Si bien se insertó dentro de un sistema multilateral y entabló relaciones internacionales con occidente, no impuso dentro de su territorio las relaciones sociales y económicas que demandan el neoliberalismo y la liberalización financiera. La centralidad del Estado en la conducción y organización de la economía no se perdió a pesar de la profundización capitalista y de la apertura a economías de mercado.

Mientras este proceso ocurría, en Occidente comenzaba a resquebrajarse una estructura internacional que había nacido con la promesa de ser el fin de la historia. Las crisis que implicaron la imposición del capitalismo neoliberal se desplazaron de las economías periféricas a los centros desarrollados. De esta forma, comenzaron a verse las debilidades y las limitaciones de un sistema que se había extendido a lo largo y ancho del mundo. Las sociedades comenzaron a encontrar en la globalización al culpable de los problemas económicos y laborales por los que transitaban. Diferentes movimientos y líderes de extrema derecha supieron capitalizar ese descontento. Donald Trump es una expresión de esa situación. Por ello, comprenderemos el motivo por el cual las construcciones discursivas esgrimidas por aquel han tenido el efecto necesario para llevarlo a la presidencia de la economía más importante del mundo. Entenderemos, entonces, que Trump no explica las causas de la crisis de la globalización ni el debilitamiento del liderazgo estadounidense a nivel mundial, sino que por el contrario es una consecuencia de ello. Consideramos entonces que, principalmente el conflicto estadounidense, no radica en el déficit comercial sino en la fuga de capital, tecnología y la pérdida de empleos que conlleva. Es la globalización la que se ubica fundamentalmente en el centro de las críticas y los cuestionamientos del discurso de Trump.

Ahora bien, esa crisis de la globalización ha puesto en jaque a los organismos multilaterales. Aquellos diseñados y conducidos por Estados Unidos, con la finalidad de imponer una forma de relacionarse en el plano internacional y una política económica

específica en el plano nacional, hoy encuentran su capacidad y legitimidad fuertemente reducida. Podemos verlo, como hemos mencionado, en las nuevas negociaciones que se realizan por fuera de ellos y los nuevos organismos creados con la misma finalidad. De la misma forma, podemos observarlo en el conflicto de estudio. La Organización Mundial de Comercio no pudo conducir las negociaciones hacia un espacio de diálogo ni de respeto a las normas establecidas por el mismo organismo. Asimismo, creemos importante resaltar la particularidad de que fue la República Popular la que solicitó su intervención mientras que Estados Unidos intentó bloquear su desarrollo. Parece ser China la que se encuentra en este momento interesada en expandir su influencia en el mundo a través de los organismos multilaterales existentes o con la creación de nuevos para tal fin.

La forma en la que se desenvolverá el sistema internacional en los próximos años es una incógnita. Lo que parece estar claro es que ya no será el mismo que marcó las reglas globales desde finales de la Segunda Guerra Mundial. El papel de los países periféricos comienza a ser más importante, desarrollando capacidad de veto en determinadas situaciones, pero también diferentes actores no estatales adquirieron una muy importante capacidad de definir las políticas públicas que rigen en el mundo. Es en ese sentido que Sanahuja (2017) señala un doble proceso de cambio de poder. Por un lado, se altera el equilibrio entre los actores estatales, pero por otro, observa la existencia de un proceso transversal o transnacional caracterizado por la difusión del poder a actores no estatales que constriñen la agencia de los Estados, sean estos desarrollados o no.

Bibliografía

Aguayo Armijo, F. (2016). La situación de Crimea: los fundamentos y los límites del derecho internacional. *Revista chilena de derecho*, 43(1), 219-250. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0718-343720160001

BBC. (2015, 16 de junio). *El ataque a los mexicanos del excéntrico multimillonario Donald Trump*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150616_trump_mexico_candidatura_cch

BBC. (2018, 22 de marzo). *Trump anuncia millones de aranceles contra productos de China importados a Estados Unidos y aumenta los temores sobre una guerra comercial. Avanzan nuevos juicios de lesa humanidad*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43506200>

Bilmes, J. (2019, 26 al 30 de Agosto). *Debates sobre el ascenso de China* [Ponencia].

XIII Jornadas de Sociología de la UBA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=eventos&d=Jev12396>

Camargo Cubillos, J. E. (2021). *Las relaciones entre la República Popular China y los Estados Unidos de América en el ámbito del Asia-Pacífico en el periodo 1970-2020: ¿una potencia en ascenso vs una potencia en declive? Un análisis desde la geoeconomía y el realismo estructural* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/20585>

Delage, F. (2003). La política exterior china en la era de la globalización. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (63), 67-81.
<https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/afers/63/63delage>

Dougherty, J., y Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Grupo Editorial Latinoamericano.
<http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5394&s=49>

Farias, H. C., y Martins, P. M. (2020). A geoeconomia do desenvolvimento chinês: das Quatro Modernizações à Belt and Road Initiative (BRI). *Mural Internacional*, (11).
<http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2020.47480>

Giacalone, R. (2021) *Política internacional a principios del siglo XXI: poder, cooperación y conflicto* (pp. 25-45). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Guidotti, B. (2021). *La guerra comercial entre Estados Unidos y la RPC: Una lectura desde la Economía Política Internacional* [Tesis de grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario].
<https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/23054>

López-Peña, K. A., y Mora-Vega, R. (2019). La guerra comercial entre Estados Unidos y China: un enfrentamiento más allá de los aranceles. *InterSedes*, 20(42), 236-245. <https://doi.org/10.15517/isucr.v20i42>

Milanovic, B. (2020). *Capitalismo, nada más: el futuro del sistema que domina el mundo*. Taurus.

OMC. (1994). Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. https://www.wto.org/spanish/docs/s/legal/s/04-wto_s.htm

OMC. (2018, 9 de abril). *China presenta una reclamación en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC contra los aranceles de los Estados Unidos sobre productos de acero y aluminio*.
https://www.wto.org/spanish/news/s/news18/s/ds544rfc_09apr18_s.htm

Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 72-92.
<https://reedes.org/revista-iberoamericana-de-estudios-de-desarrollo/>

Rodríguez, M. (2017, 16 de enero). 5 razones por las que Donald Trump considera que China es un enemigo de EE.UU. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38572842>

Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, (4). <http://www.reei.org/index.php/revista/num4>.

Salvador Chamorro, A. I. (2008). El proceso de reforma económica de China y su adhesión a la OMC. *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León*, (7), 257-284. <https://doi.org/10.18002/pec.v0i7>

Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Meza (Coord.), *Anuario CEIPAZ 2016-2017. Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, (p p . 41-77). <https://ceipaz.org/anuario/seguridad-internacional-y-democracia-guerras-militarizacion-y-fronteras/>

TELAM. (2019, 28 de Enero). China logró que la OMC investigue los aranceles de EEUU contra sus importaciones. <https://www.telam.com.ar/notas/201901/327246-china-logro-que-la-omc-investigue-los-aranceles-de-eeuu-contra-sus-importaciones.html>

Tokatlian, J. G., y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Unparadigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 23(91), 339-382. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1990.15518>

Torres, J. (2019). Declive del liderazgo de EE. UU. con Trump y ascenso de China como opción del multilateralismo global. *Razón Crítica*, (7). <https://doi.org/10.21789/25007807.1507>

Tripolone, G. (2014). El conflicto de Crimea como un episodio más de la dialéctica tierra/mar en la historia universal. *Revista de Direito. Cosmopolita*, 2(1). <http://dx.doi.org/10.12957/cosmopolitan.2014.10652>

Zelicovich, J. (2019). La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales. *Relaciones Internacionales*, 92(1), 1-21. <https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>

Zhou, L. (2014) *Los dilemas geopolíticos para la emergencia de China en el siglo XXI. Una posible salida a la búsqueda del poder marítimo en el Mar del Sur de China y el Océano Índico a través del imaginario “String of Pearl”*. Observatorio de la Política China. <https://politica-china.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=734>