

# La guerra comercial del presidente Donald Trump

## El multilateralismo en riesgo

**ARVIND PANAGARIYA**

*School of International and Public Affairs  
Columbia University*



EL SISTEMA DE COMERCIO MUNDIAL, CON LA Organización Mundial del Comercio (OMC) como epicentro, enfrenta tensiones hace más de una década<sup>1</sup>. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales no logró avanzar más allá del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Eso llevó a que muchas personas se preguntaran si la OMC está en condiciones de mantener el sistema de comercio abierto que ayudó a crear junto a la institución que la precedió, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). El riesgo para el sistema de comercio abierto llegó a un nuevo nivel tras la elección del presidente Donald Trump en Estados Unidos. Durante su gobierno, las tensiones comerciales se convirtieron en una suerte de guerra comercial, que amenaza con dismantelar la totalidad del sistema de comercio multilateral. La pregunta actual no es si los intereses encontrados de los países más importantes en términos de comercio podrían dañar el sistema: el daño ya comenzó. La pregunta es si, un diferente futuro liderazgo en Estados Unidos podría reparar el daño y lograr que el sistema vuelva a una versión más saludable.

El presente documento fue elaborado para ser presentado en el XIV Seminario del Boletín Techint, realizado el 23 de agosto de 2018 en Buenos Aires. Agradezco a Jagdish Bhagwati, Merit Janow y Petros Mavroidis por los útiles intercambios realizados sobre el tema de este artículo.

[ 1 ] El presente documento está basado en parte de mis trabajos anteriores, en especial PANAGARIYA (2013) y BHAGWATI, KRISHNA y PANAGARIYA (2016).

Las fuentes de tensión del sistema comercial y las posibles soluciones, si existen, representan el núcleo de este documento. No obstante, antes de pasar a ese análisis, resulta útil hacer un repaso de la evolución del sistema de comercio mundial, que nos ayudaría a entender que el camino hacia la consecución y la protección de un sistema de comercio liberal siempre tuvo escollos, pero aun así hemos logrado un avance inédito al momento de crear y nutrir un sistema de intercambio altamente abierto. Dicho sistema liberal generó un nivel sin precedentes de prosperidad en todo el mundo, por lo que todo esfuerzo que hagamos para mantenerlo está justificado.

## 1. BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COMERCIO MUNDIAL

Suele aceptarse que el año 1870 anunció la primera globalización. Una red de acuerdos bilaterales entre distintos pares de países de Europa occidental generó una sustancial liberalización del comercio en la región, que era claramente la más próspera del mundo en ese momento. Inspirados en el tratado anglofrancés Cobden-Chevalier de 1860, los acuerdos incorporaban el principio de nación más favorecida (NMF). En consecuencia, cada país participante de un acuerdo bilateral reconocía a su contraparte como NMF, por lo cual se comprometía a otorgarle toda concesión arancelaria que recibiera de un tercer país. A medida que se firmaron más acuerdos de ese tipo, más países pasaron a disfrutar de los beneficios de la reducción arancelaria, y aumentó el costo de no contar con esos acuerdos. A su vez, eso llevó a que más y más países los celebraran.

Fuera de Europa, las potencias coloniales, que priorizaban sus intereses, también impusieron un libre comercio total o casi total en sus colonias, principalmente en Asia y África. La motivación de las potencias coloniales en ese sentido era clara: querían tener acceso libre a los mercados de sus colonias, aunque simultáneamente impusieran aranceles a las importaciones provenientes de esas colonias. Las naciones europeas también obligaron a China y a Japón a adoptar políticas comerciales muy liberales, mediante tratados impuestos a través de guerras. Solo en América había regiones con niveles elevados de protección.

Gracias al régimen de intercambio liberal vigente a nivel mundial, Occidente creció notablemente en el período 1870-1914<sup>2</sup>. No obstante, la Primera Guerra Mundial puso fin al orden económico liberal y a la veloz expansión de las economías occidentales. Por sí sola, la guerra contribuyó a la interrupción del comercio y a la proliferación de muchas barreras arancelarias y no arancelarias. Además, la atmósfera general de desconfianza y la falta de espíritu de cooperación que dejó la guerra generó más barreras. Los

[ 2 ] Como las políticas dentro de las colonias se diseñaron en gran medida en beneficio de las potencias, no funcionaron tan bien.

países que volvieron a adoptar el patrón oro tras la guerra advirtieron que la deflación de sus socios empezaba a contagiar sus economías y recurrieron a barreras comerciales para aislarse de esa deflación. Como en América, el proteccionismo se expandió notablemente en Europa.

Durante el período comprendido entre las guerras, muchas de las colonias y países independientes de Asia, como China y Japón, adquirieron o recuperaron la capacidad de dirigir sus propias políticas comerciales. Los impulsos proteccionistas llevaron a esos países a elevar también barreras al comercio. En 1929, los tristemente célebres aranceles Smoot-Hawley acentuaron el nivel de proteccionismo de Estados Unidos, que ya era elevado. Esos aranceles generaron un aumento significativo en la protección de productos agrícolas e industriales. Con las represalias de socios como Canadá, Francia, Italia, España y Suiza, el nivel mundial de proteccionismo aumentó aún más. En 1932, hasta el Reino Unido introdujo un arancel del 10% en un amplio espectro de productos. Cuando Hitler llegó al poder en Alemania en 1933, el país aplicó controles cuantitativos sobre el comercio internacional, en búsqueda de la autosuficiencia.

Este movimiento a favor del proteccionismo comenzó a revertirse en parte luego de que Franklin D. Roosevelt ganara las elecciones presidenciales de 1932 en Estados Unidos y designara a Cordell Hull, partidario del libre comercio, como Secretario de Estado. En 1934, el Congreso de Estados Unidos promulgó la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, que autorizaba al Poder Ejecutivo a celebrar acuerdos comerciales con países socios. Fue la primera vez que el Congreso delegó su capacidad de creación de aranceles en el Poder Ejecutivo. Hasta ese momento, el Congreso creaba aranceles de manera unilateral, sin margen para que los socios negociaran aranceles más bajos. La ventaja de delegar la autoridad al Ejecutivo radicaba en que facilitaba la obtención de concesiones arancelarias de los países socios a cambio de aranceles más bajos impuestos en Estados Unidos. En 1939, Estados Unidos ya había firmado 20 tratados, que cubrían el 60% de su comercio. Esos tratados lograron que los aranceles estadounidenses bajaran,

en promedio, de más del 50% a menos del 40%. Pero el proceso de liberalización se detuvo abruptamente cuando estalló la Segunda Guerra Mundial<sup>3</sup>.

A medida que la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin, Estados Unidos, con la asistencia del Reino Unido, lanzó iniciativas para restaurar la estabilidad financiera internacional, comenzar con la reconstrucción y el desarrollo de posguerra y promover un entorno de intercambio liberal. Esas iniciativas se desarrollaron en dos procesos separados, pero paralelos. El primer proceso corresponde a las deliberaciones para crear las instituciones financieras y de desarrollo de posguerra, que culminó con la Conferencia de Bretton Woods de 1945, en la que se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) para supervisar el sistema financiero internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – más conocido como Banco Mundial– para promover la reconstrucción y el desarrollo en la posguerra.

En el segundo proceso, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas lanzó una iniciativa para la redacción de la carta de una Organización Internacional del Comercio (OIC), a cargo de aplicar un conjunto de reglas concertado en relación con el flujo internacional de bienes<sup>4</sup>. A tal fin, en 1946 se creó un Comité Preparatorio formado por 23 países, que redactó el borrador de una carta, conocida como Carta de La Habana. El 24 de marzo de 1948, 56 países, incluido Estados Unidos, firmaron la carta en una conferencia organizada en La Habana. Por desgracia, el Congreso de Estados Unidos optó por no ratificarlo, por lo que la OIC vio frustrado su nacimiento.

Sin embargo, resulta interesante destacar que en el período comprendido entre abril y octubre de 1947, mientras se desarrollaban las deliberaciones sobre la

carta de la OIC, los 23 miembros del Comité Preparatorio ya llevaban negociadas unas 45.000 concesiones arancelarias, que representaban US\$10.000 millones en concepto de intercambio entre ellos. El 30 de octubre de 1947, los países firmaron el GATT, que disponía que las reducciones arancelarias entraran en vigor a partir del 1 de enero de 1948. El acuerdo se pensó como medida temporaria, que posteriormente se incorporaría a la redacción de la Carta de La Habana.

Sin embargo, como la OIC no prosperó, el GATT evolucionó hasta convertirse en una institución de facto a cargo no solo de aplicar las concesiones arancelarias acordadas al momento de su creación, sino también de funcionar como marco para futuras negociaciones tendientes a la liberalización del comercio. Esta institución informal, con sede en Ginebra, promovió un sistema de comercio mundial liberal durante casi 50 años. Las mismas reglas que sostuvieron las 45.000 concesiones arancelarias originales rigieron las rondas posteriores de negociaciones comerciales realizadas bajo la órbita del GATT. A lo largo de casi 50 años, un total de ocho rondas de negociaciones fueron organizadas y llevadas a cabo con éxito. La última de esas rondas –la Ronda Uruguay (RU)– llevó a que el GATT se convirtiera en la OMC. A partir del 1 de enero de 1995, el sistema de comercio mundial pasó a estar regido por las *reglas de la OMC*, puestas en vigencia por el Acuerdo de la RU. La OMC pasó a ser la institución a cargo de la supervisión de esas reglas.

El Acuerdo de la RU constituyó un hito en la historia del sistema mundial de comercio. No solo dio inicio a la poderosa institución formal de la OMC, que vino a reemplazar la institución informal del GATT, de bajo perfil: también incorporó la agricultura, los servicios y los derechos de propiedad intelectual en un lugar central de las reglas multilaterales aplicables. Además, creó un sólido órgano de resolución de disputas, cuyos fallos eran vinculantes para todos los miembros. Por último, tras haber tenido una participación genuina en el intercambio de concesiones de las negociaciones de la RU, los países en desarrollo pasaron a ser participantes activos de la nueva institución.

[ 3 ] Los datos incluidos hasta este punto en la presente sección están tomados de FINDLAY y O'ROURKE 2007, 395-402 y 443-55.

[ 4 ] La historia del intento fallido de crear la OIC y la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se basa en el comunicado de prensa *online* de la OMC “*Fiftieth Anniversary of the Multilateral Trading System*”, disponible en inglés en: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/chrono.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm) (consultado el 31 de julio de 2018).

## 2. UN SISTEMA DE COMERCIO ALTAMENTE ABIERTO

En un contexto de predominio de las noticias focalizadas en las tensiones comerciales entre los miembros de la OMC, tanto en medios tradicionales como en redes sociales, es fácil perder de vista el hecho de que en los últimos 70 años el mundo avanzó de manera sostenida hacia el sistema de comercio más abierto de la historia. En efecto, en las últimas dos décadas, la economía mundial estuvo más abierta que en cualquier otra época. Es cierto: la Ronda de Doha no llegó a buen puerto. Sin embargo, eso no debe hacer que pasemos por alto la aplicación plena del Acuerdo de la RU, que permitió la incorporación de tres áreas importantes –la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual– al ámbito de la disciplina multilateral. La OMC, como institución, obtuvo una legitimidad total entre todos los países miembros, grandes y pequeños: todos aceptan los fallos de su órgano de resolución de disputas. En paralelo, los países emprendieron un enorme proceso de liberalización. Por primera vez, los países en desarrollo eligieron la liberalización del comercio por voluntad propia.

A fin de resaltar el grado de liberalización alcanzado, podemos empezar señalando que las barreras no arancelarias motivadas por el proteccionismo, que afectaban el sistema hasta la década de 1980, desaparecieron casi totalmente. Existen aranceles, pero también se redujeron notablemente. El *Cuadro 1 (ver Anexo)* muestra algunos indicadores de los aranceles sobre los productos industriales de algunas economías importantes de distintas partes del mundo. Según el cuadro, los países desarrollados ya consolidaron virtualmente todas sus líneas arancelarias. Los países en desarrollo no llegaron a la misma etapa, pero han consolidado una proporción significativa de sus líneas arancelarias. Resulta más importante destacar que los aranceles aplicados en los países desarrollados se redujeron a niveles históricamente bajos. Los aranceles promedio aplicados en esos países se ubican de manera uniforme por debajo del 5%. A diferencia de lo que ocurrió en la primera globalización, Estados Unidos y Canadá tienen actualmente un nivel de apertura elevado.

Los países en desarrollo aplican aranceles más altos que los vigentes durante la primera globalización, pero esa anomalía se debe a que las potencias coloniales impusieron el libre comercio en las colonias en beneficio propio. Si tenemos en cuenta que los países en desarrollo actualmente eligen sus propias políticas comerciales, sus niveles de protección también se redujeron notablemente respecto de los niveles que habían adoptado al momento de la independencia, en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En India, que suele clasificarse como un país altamente proteccionista, el promedio simple de los aranceles industriales aplicados se ubica en el 10,7%. Es un nivel apenas superior que el arancel promedio del 8,8% aplicado en China. Si bien los aranceles de algunos países de América Latina (Argentina y Brasil) y África son mayores, incluso en esos casos son inferiores al 15% en promedio.

La proporción de los aranceles aplicados que superan el 15% también es, en general, baja. En Asia, dicha proporción se ubica de manera uniforme por debajo del 12%. Notablemente, la proporción de India, del 9,4%, es significativamente inferior al 11,9% registrado en China. En países desarrollados, la proporción se ubica de manera uniforme por debajo del 3%, con Canadá como la excepción más importante. Otras excepciones son algunos países de América Latina y África.

La agricultura registra un mayor nivel de protección que los productos industriales. De todos modos, el avance en la liberalización del sector es uno de los cambios más importantes de los últimos años. Durante décadas, el sector se mantuvo en términos prácticos por fuera de la disciplina del GATT. Sin embargo, el Acuerdo de la RU logró incorporarlo a la disciplina multilateral y también consiguió cierto avance a favor de la liberalización. En el *Cuadro 2 (ver Anexo)* se presentan algunos indicadores sobre los aranceles agrícolas. Todos los países miembro consolidaron todas sus líneas arancelarias agrícolas. En 2017, los aranceles promedio aplicados se ubicaban en un 5,3% y un 10,8% en Estados Unidos y en la Unión Europea (UE), respectivamente. No obstante, muchos países de otras partes del mundo



son significativamente más proteccionistas. Los subsidios a la exportación, que representaron un tema espinoso al comienzo de la Ronda de Doha, se eliminaron totalmente. Incluso los subsidios agrícolas internos se redujeron significativamente en Estados Unidos y en la Unión Europea respecto de los niveles que tenían al comienzo de la Ronda de Doha.

Por último, tanto la actitud como las políticas comerciales efectivas se transformaron respecto del comercio de servicios, si las comparamos con la situación vigente al comienzo de la RU. Los países en desarrollo se oponían tanto a las negociaciones en ese sentido que insistieron con dejar los servicios fuera de la agenda de negociaciones básica, lo que constituye un *todo único*. Por su insistencia, la agenda de negociación relacionada con los servicios se relegó a un proceso independiente. Dicho eso, el comercio de servicios ya ocupa un lugar central dentro del sistema de comercio multilateral, bajo la órbita del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés). Actualmente, la mayoría de los países en desarrollo están muy interesados en atraer inversiones extranjeras en servicios y emprendie-

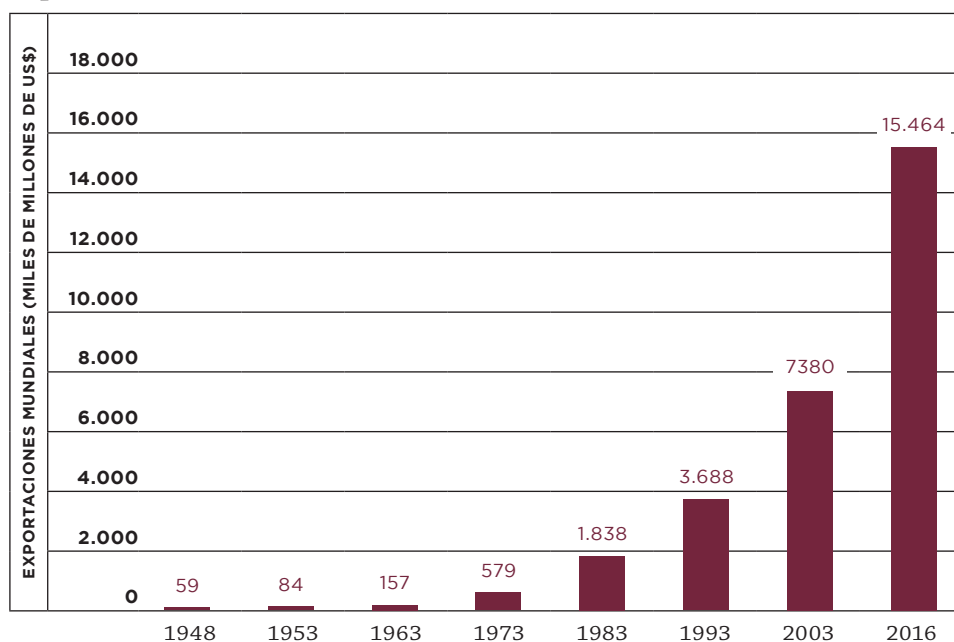
ron una liberalización sustancial del área, a través de la reforma de las políticas internas. India, China y muchos otros países en desarrollo ya están altamente abiertos a las inversiones extranjeras en el sector de servicios.

El crecimiento del comercio mundial refleja esa liberalización. Eso puede verse en el *Gráfico 1*, que muestra el total mundial de exportaciones de años seleccionados entre 1948 y 2016. En 1948, las exportaciones mundiales totalizaban solo US\$59.000 millones. Aumentaron a US\$157.000 millones en 1963 y se duplicaron (con creces) en el período 1963-73 y también en 1973-83. Incluso después de 1983, a pesar de partir de una base muy elevada, las exportaciones aproximadamente se duplican entre década y década. Hacia 2016, las exportaciones de mercancías totalizaban US\$15,5 billones. Las exportaciones de servicios comerciales totalizaban otros US\$4,8 billones. Por ende, el total de exportaciones de 2016 se ubicó en un nivel inédito de US\$20,3 billones.

Un punto clave que debe repetirse y desarrollarse es el hecho de que, en las últimas décadas, los países en desarrollo adoptan políticas comerciales liberales

## GRÁFICO 1

### Exportaciones mundiales de mercancías, 1948 a 2016



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de datos de la OMC.

### 3. PRIMERAS FISURAS DEL SISTEMA

voluntariamente y se benefician a partir de ellas. Si bien se reconoce la decisión a favor de la liberalización que tomaron esos países, el éxito que tuvieron al momento de lograr tasas de crecimiento altas no recibió la misma atención. Pocos analistas señalan que afirmaciones de autores como Dani Rodrik y Ha-Joon Chang (a saber, que las décadas de sustitución de importaciones de 1960 y 1970 produjeron los mejores resultados para los países en desarrollo) han sido desmentidas por el desempeño excelente que tuvieron esos países en las décadas más liberales que llegaron tras la década de 1990<sup>5</sup>.

Si tenemos en cuenta que durante las décadas de 1960 y 1970 los países de mejor desempeño –los *tigres de Asia*, como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong– lograron niveles de crecimiento milagrosos adoptando políticas orientadas a la apertura, las afirmaciones de Rodrik y Chang tendrían que haber resultado sospechosas desde un principio. Pero el desempeño más reciente de una gran cantidad de países de distintas partes del mundo tendría que terminar de enterrar cualquier duda que quede acerca del poder de una orientación hacia la apertura. En el Cuadro 3 se enumeran 15 países de África, 15 países de Asia y 6 países de América Latina que experimentaron tasas de crecimiento anuales del 5% o más durante 2004-13<sup>6</sup>. La mayoría de esos países también registraron un crecimiento rápido en la década previa, 1994-2003. En ningún período anterior, desde que existen registros, se registraron tasas de crecimiento tan altas, durante períodos prolongados, en una cantidad tan elevada de países. En mi libro *Free Trade and Prosperity: How Openness Helps the Developing Countries Grow Richer and Combat Poverty*, de próxima publicación, documento que cada uno de esos episodios de crecimiento se desarrolló en un contexto de políticas comerciales progresivamente liberales.

[ 5 ] RODRIK 1999, capítulo 4, y HA-JOON CHANG 1007, 27.

[ 6 ] En el Cuadro 3, solo Botswana en África y Chile y Costa Rica en América Latina no llegaron, por poco, a la tasa de crecimiento del 5% en 2004-13. De cualquier modo, incluí esos países en el cuadro por el crecimiento sostenido que lograron a lo largo de varias décadas.

La Primera Guerra Mundial generó el fin del orden liberal de la primera globalización. Era inevitable que las interrupciones en las cadenas de suministro, el desvío de la infraestructura de transporte a favor de las demandas de la guerra y las restricciones comerciales estratégicas socavaran ese orden. Desde esa perspectiva, las dificultades que enfrenta actualmente la segunda globalización son totalmente distintas. En el centro de los desafíos actuales hay conflictos de distribución, tanto internos como externos. Los conflictos internos, especialmente pertinentes en los países desarrollados, se relacionan con la idea de que la apertura benefició de manera desproporcionada a aquellos que están en la parte superior de la distribución de renta y riqueza, mientras que los que están en la parte inferior se vieron perjudicados. Los conflictos externos responden a la idea vigente en algunos países de que la apertura benefició de manera desproporcionada a sus socios comerciales. Esa es la dimensión predominante en la relación actualmente espionosa entre Estados Unidos y China.

Algunas de las dificultades que enfrenta el sistema de comercio multilateral habían empezado a manifestarse mientras las negociaciones para la creación de la OMC llegaban a buen puerto. Posteriormente, algunas de esas dificultades se profundizaron, y también surgieron otras. En esta sección resumo esas primeras dificultades, y dejo las más recientes, cuyo origen tiene un vínculo más estrecho con el gobierno actual de Estados Unidos, para la próxima sección.

#### 3.1. Acuerdos comerciales preferenciales (ACPR)

En el centro de la OMC está la cláusula NMF del GATT y el GATS, que estipula que los países miembros no deben hacer distinciones entre sus socios comerciales al momento de definir sus políticas comerciales. El mérito del principio radica en que cuando un país miembro celebra un acuerdo con otros países miembros para reducir las barreras al comercio, las reducciones negociadas se aplican automáticamente a todos los países miembros. El principio, así, genera una liberalización en una escala más amplia que la que se obtendría si las

reducciones se limitaran a los miembros que negocian las reducciones. También garantiza que el arancel sobre un producto que cobra un país es el mismo independientemente del país del que provenga el producto.

Sin embargo, por desgracia, el artículo XXIV del GATT (y el artículo V del GATS) exige del principio NMF a los acuerdos comerciales preferenciales (ACPR), que liberan prácticamente todo el comercio entre dos o más miembros de la OMC. Es decir, el artículo permite que dos o más países miembros eliminen las barreras al comercio entre ellos sin extender esa eliminación a los demás miembros, siempre y cuando la eliminación de las barreras sea completa (es decir, los aranceles y las cuotas se eliminan, en lugar de liberalizarse parcialmente) y cubra a prácticamente todos los productos.

Originalmente, en 1947, cuando se firmó el GATT, se incluyó esta posibilidad con la expectativa de que solo algunos países celebrarían esos acuerdos, cosa que ocurrió hasta mediados de la década de 1980: la Comunidad Económica Europea, el Acuerdo Europeo de Libre Comercio y la Unión Aduanera de África Austral eran los únicos ACPR vigentes. El sistema de comercio mundial era simple: cada país aplicaba un solo arancel por producto<sup>7</sup>. Un factor importante que motivaba a los países a no adoptar ACPR era el hecho de que Estados Unidos mantenía un compromiso pleno con la liberalización multilateral y se negaba a participar de esos acuerdos.

No obstante, la situación cambió a mediados de la década de 1980. Estados Unidos, mientras trataba de persuadir a la Comunidad Económica Europea (distráida con su proyecto de Mercado Único) de lanzar una nueva ronda de negociaciones del GATT, decidió al mismo tiempo buscar sus propios ACPR. En 1986, Estados Unidos firmó el Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos, e inició las negociaciones con México para convertir el tratado con Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La decisión estadounidense de participar de acuerdos bilaterales y plurilaterales tuvo un efecto profundo sobre el sistema de comercio mundial. Uno por uno, los países miembros de la OMC comenzaron a considerar que no podían quedar rezagados en la carrera de los ACPR. Como se muestra en el *Gráfico 2*, cuando el TLCAN comenzó a hacerse realidad, la actividad de ACPR se disparó. Actualmente, existen cientos de ACPR. Todos los miembros de la OMC firmaron un ACPR o más, y algunos, como Chile y México, participan de una docena o más. En el *Gráfico 3* se ilustra más claramente la multitud de acuerdos que existen actualmente en cada región del mundo.

En la fase inicial de la proliferación de ACPR, muchos economistas influyentes argumentaron que esos acuerdos constituían una mejora de la OMC y que complementaban el programa de liberalización del comercio del sistema GATT-OMC<sup>8</sup>. Sin embargo, ahora queda claro que terminó por fragmentar el sistema de comercio, ya que socavó el principio de NMF. Hemos creado lo que Jagdish Bhagwati denominó *plato de espaguetis de aranceles*: las tasas de los aranceles dependen ahora de las reglas de origen y del grado de aplicación del ACPR con el país desde el que se importa un producto determinado.

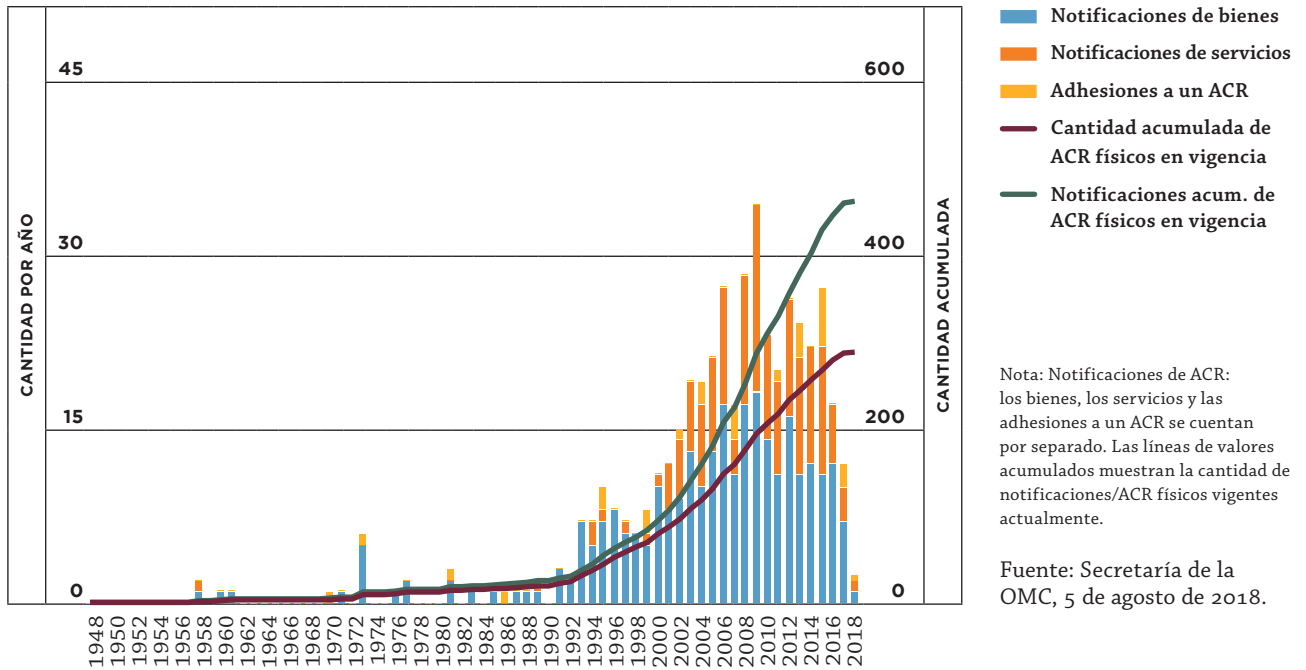
En términos más importantes, los ACPR socavaron la voluntad de los miembros influyentes de la OMC para negociar seriamente en el foro multilateral. Para los países más grandes es más fácil obtener concesiones en negociaciones bilaterales con países más pequeños y más débiles. Los sectores exportadores, en especial en países desarrollados, consideran que pueden obtener mejores condiciones dentro de los ACPR, ya que los perjudicados por esos acuerdos, específicamente los no miembros, no tienen representación en la mesa

[ 7 ] En el contexto del Sistema Generalizado de Preferencias, los países desarrollados conferían preferencias comerciales a los países en desarrollo, pero a menudo adoptaban la forma de una exención total, por lo que no generaban complicaciones.

[ 8 ] Por ejemplo, véanse las contribuciones de DORNBUSCH y KRUGMAN en DE MELO y PANAGARIYA (1993) y SUMMERS (1991).

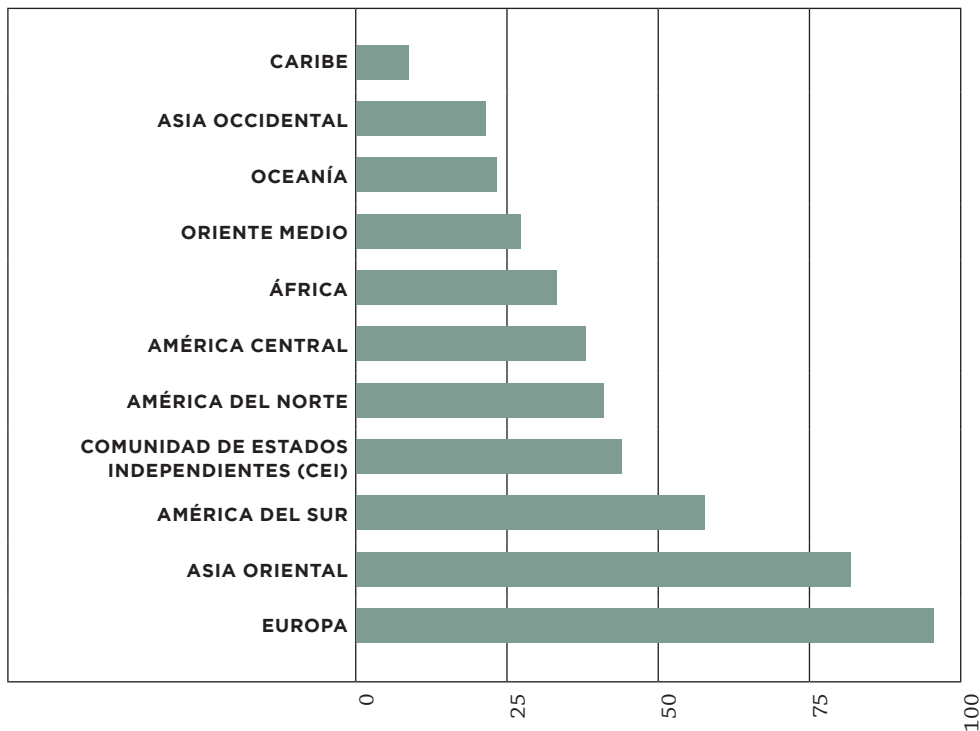
**GRÁFICO 2**

**Evolución de los ACPR, 1948-2018**



**GRÁFICO 3**

**ACPR físicos (de bienes) vigentes, 5 de agosto de 2018**





de negociación. Eso es incluso más claro en el caso de los grupos de presión de los países desarrollados que buscan concesiones sobre temas no arancelarios, como derechos de propiedad intelectual y normas laborales. En cuanto los países en desarrollo más grandes y más poderosos, como India, China y Brasil, que se oponen a vincular temas no comerciales con el comercio, no participan de los ACPR, será posible extraer concesiones sobre esos temas por parte de otros países en desarrollo.

Los ACPR también permiten que los países más ricos mantengan distorsiones en el área de la agricultura que solo pueden resolverse de manera genuina en un contexto multilateral. A modo de ejemplo, la decisión de Estados Unidos de no participar de negociaciones multilaterales permite que ese país mantenga los subsidios al algodón de manera indefinida. Los exportadores de indumentaria de algodón, como Bangladesh, están perfectamente dispuestos a comprar algodón a los precios bajos que generan los subsidios. Al mismo tiempo, los exportadores de algodón pequeños y más pobres de los países de África occidental e India, que pierden a partir de la baja del precio del algodón, se ven imposibilitados de cuestionar esos subsidios.

La tendencia más reciente es a favor de los ACPR más grandes. Dos de esos ACPR se están negociando actualmente: el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su sigla en inglés) y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés). Actualmente, el primer acuerdo fue firmado por doce países, incluido Estados Unidos. Pero mientras ese país se retiró del acuerdo, los once países restantes avanzaron con su ejecución. El TTIP, en cambio, todavía no despegó, y es poco probable que avance durante el mandato del presidente Trump.

### **3.2 Surgimiento de los grandes países en desarrollo**

Las negociaciones de la Ronda de Doha también se vieron complicadas por el surgimiento de varios países en desarrollo grandes, a saber, Brasil, China, India e Indonesia. Esos países crecen rápidamente, por lo que se espera que sean aún más grandes en el futuro cercano. Actualmente, a pesar de haber avanzado considerablemente en términos de liberalización, países como China e India siguen teniendo niveles de protección promedio mayores que los de los países desarrollados. Esa asimetría, complementada por la expectativa de la consolidación de grandes mercados a futuro en esas economías de mercados emergentes, generó complicaciones en las negociaciones que no se habían registrado hasta el momento.

Hasta la Ronda de Tokyo, que finalizó en 1979, las negociaciones multilaterales se limitaban a los países desarrollados: los países en desarrollo se beneficiaban de cualquier liberalización que los desarrollados acordaran aplicar. Los intereses de los países desarrollados estaban mayormente alineados, y, una vez que la coalición del QUAD –Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Japón y Canadá– llegaban a un entendimiento, era posible lograr un acuerdo. Sin embargo, a partir de la RU, los países desarrollados empezaron a exigir que los países en desarrollo también hicieran compromisos a favor de la liberalización. Ese cambio ya había dificultado notablemente las negociaciones del Acuerdo de la RU, y muchos expertos habían comenzado a anunciar prematuramente la muerte del GATT. Sin embargo, en última instancia, la negociación prosperó por la decisión táctica de los países desarrollados de crear la nueva institución de la OMC en plena negociación. Eso implicaba que aquellos que optaran por no ingresar a la OMC corrían el riesgo de perder el estatus de NMF respecto de los que si se unieran. Ningún país podía costear la pérdida asociada con esa exclusión. Por ende, todos los países de la negociación firmaron el acuerdo definitivo.

El riesgo de quedar fuera de la OMC ya no existe. Además, en el año 2001 China fue admitida en la institución, el país en desarrollo más grande. Otros países en desarrollo, como Brasil, India e Indonesia, crecieron más y, por ende, tienen un peso mucho mayor que el que tenían durante las negociaciones de la RU. Esos cambios, combinados con el hecho de que los intereses de países desarrollados y en desarrollo tienen un nivel de alineación mucho menor que el del grupo de países desarrollados, han dificultado las negociaciones multilaterales.

Los niveles de protección de los países en desarrollo también son significativamente superiores que aquéllos de los países desarrollados. En muchos casos, además, los aranceles que aplican son mucho menores que sus aranceles consolidados. Dada esa asimetría, los países desarrollados exigen que los países en desarrollo reduzcan sus aranceles proporcionalmente más que ellos, a fin de armonizar los aranceles entre países. Los países en desarrollo consideran que las reducciones deben ser proporcionalmente iguales, lo que, desde ya, dejaría los aranceles de esos países en niveles mucho más altos. Esa es otra fuente de dificultades en las negociaciones.

### **3.3 El auge de las multinacionales**

Las negociaciones multilaterales también se vieron obstaculizadas por el surgimiento de grandes empresas multinacionales, en una escala inédita. Ese cambio afectó las negociaciones multilaterales de dos maneras. En primer lugar, en Estados Unidos, las empresas orientadas a la exportación en general actuaron como grupos de presión a favor de la liberalización. Las multinacionales, en cambio, tienen sus bases de producción distribuidas en varios países. Se benefician a partir del proteccionismo en esos países. Por ende, su voluntad de hacer presión sobre la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR, por su sigla en inglés) a favor de la liberalización en los países en los que tienen bases de producción ha disminuido. Ese factor contribuyó a generar una falta de entusiasmo general entre los grupos de presión empresariales

estadounidenses en la oficina del USTR. El problema es mucho menos agudo en el contexto de los ACPR. En segundo lugar, aunque este factor está relacionado con el anterior, también se registró una caída de la credibilidad de las multinacionales en el USTR, ya que este último no tiene manera de saber a ciencia cierta si hacen presión a favor de los intereses de Estados Unidos o de los intereses de los países en los que realizan operaciones.

### **3.4 Estados Unidos abandona su lugar de liderazgo**

La decisión por parte de Estados Unidos de abandonar su lugar como paladín de la causa de la liberalización del comercio multilateral socavó aún más el avance de las negociaciones. En julio de 2008, las probabilidades de llegar a un acuerdo en la Ronda de Doha eran buenas. Sin embargo, en última instancia, la insistencia de Estados Unidos a favor de los aranceles cero en algunos sectores además de las reducciones de aranceles basadas en fórmulas para los productos industriales, por un lado, y la demanda de India de una salvaguardia especial para la agricultura, por el otro, llevó a que las deliberaciones colapsaran.

Posteriormente, el presidente Barack Obama y su USTR no demostraron mayor interés en el avance de las negociaciones de Doha. De hecho, Obama casi no mencionó la palabra *Doha* durante su presidencia, aunque celebró tres acuerdos de libre comercio, uno con Corea del Sur, uno con Colombia y el megacuerdo del TPP, con once países más. Lo que solían decir los funcionarios de menor rango del gobierno durante esos años era que China, que actualmente tiene la mayor participación en el mercado manufacturero mundial, debía dirigir el proceso. Pero era una idea condenada al fracaso. En consecuencia, el único avance que se logró en las negociaciones multilaterales fue la conclusión del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en la Conferencia Ministerial de Bali, en diciembre de 2013.

#### 4. LOS ARANCELES DE TRUMP: LA GRAN PERTURBACIÓN

Las fisuras del sistema de comercio que describí en la sección anterior son de más larga data y ya llevan bastante tiempo entre nosotros. Sin embargo, más cerca en el tiempo, bajo el mandato del presidente Donald Trump, aparecieron grietas mucho más profundas y amplias en el sistema de comercio multilateral. Las fisuras anteriores habían evitado el avance en las negociaciones multilaterales, pero las grietas actuales representan un riesgo existencial para el sistema de comercio multilateral.

Las disputas comerciales, el contexto del GATT y de la OMC, tenían características que permitían resolverlas dentro de las reglas de esas instituciones. Los países miembros priorizaban la preservación del sistema por sobre todo lo demás, por lo que respetaban los fallos. En general, los miembros también evitaban aplicar barreras al comercio, excepto en el caso de diversas salvaguardias dispuestas en el contexto de los acuerdos del GATT y de la OMC. Y, en los casos en los que se producían violaciones, los países trataban en general de remediarlas a través de la mediación a través del GATT y la OMC, en lugar de tomar represalias unilateralmente. No obstante, las acciones en el área de comercio del gobierno actual de Estados Unidos tienen un cariz netamente unilateral, inédito desde la creación del GATT. Por desgracia, es posible que tampoco sea posible resolverlas a través del proceso de resolución de disputas de la OMC.

##### 4.1 Aranceles al acero y al aluminio y excepciones relacionadas con la seguridad nacional en el GATT

El 8 de marzo de 2018, Estados Unidos impuso un arancel del 25% a las importaciones de acero y un arancel del 10% a las importaciones de aluminio. Inicialmente, Canadá, México y la UE quedaron exentos, pero dicha exención se canceló el 1 de junio de 2018. Cinco miembros grandes de la OMC –China, Turquía, México, Canadá y la UE– tomaron represalias contra esos aranceles. China tomó medidas el 2 de abril de 2018, aplicando un arancel del 25% sobre las importaciones de alimentos provenientes de Estados Unidos,

por un valor de US\$3.000 millones. México impuso impuestos de entre el 15% y el 25% sobre el *bourbon*, las manzanas, las papas, el queso y la carne de cerdo el 5 de junio de 2018. El 21 de junio de 2018, Turquía respondió con aranceles que van del 4% al 70% sobre las importaciones provenientes de Estados Unidos (cuyo valor es de US\$265,5 millones). Los automóviles, el *whiskey*, el tabaco, el carbón, los cosméticos, las maquinarias, el papel y los productos petroquímicos son algunos de los productos arancelados. La UE respondió el 22 de junio de 2018, con un arancel del 25% sobre las importaciones, cuyo valor es de US\$3.000 millones e incluyen productos como *bourbon*, maíz y vehículos Harley-Davidson. Canadá impuso aranceles sobre importaciones por un valor de US\$12.500 millones provenientes de Estados Unidos el 1 de julio de 2018. Aplicó un derecho del 25% a más de 40 productos de acero y un arancel del 10% sobre más de 80 artículos adicionales, como *toffee*, jarabe de arce, granos de café y jalea de frutilla.

Internamente, el Gobierno de Estados Unidos justificó sus aranceles al aluminio y al acero citando la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, que otorga al presidente la autoridad de imponer restricciones al comercio por razones relacionadas con la seguridad nacional. A nivel internacional, recurrió al artículo XXI del GATT, que permite que los países miembros tomen medidas por razones relacionadas con la seguridad nacional que, en otras circunstancias, violarían las reglas del GATT. Sin embargo, esas acciones implican posibles problemas jurídicos, tanto en el caso de las reglas internas como en el de las reglas internacionales.

El American Institute for International Steel (AIIS) –una coalición de usuarios de acero estadounidenses– y dos empresas que comercian acero presentaron una queja ante la Corte Internacional de Comercio de los Estados Unidos en la que cuestionaban la constitucionalidad de los aranceles. Presentada el 27 de junio de 2018, la demanda señala que el Artículo I de la Constitución otorga al Congreso la potestad de definir derechos aduaneros. Además, argumentan que la dele-

gación de esa autoridad por razones relacionadas con la seguridad nacional, sobre la base de la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 es inconstitucional. La lógica detrás del argumento indica que la definición de *seguridad nacional* en la sección 232 no ofrece ningún *principio inteligible* que circunscriba la autoridad del Presidente. Por ejemplo, la ley no exige que el Presidente analice si las importaciones provienen de aliados cercanos, o si las importaciones sujetas a los aranceles se usan para fabricar armas u otros productos que contribuyen a la seguridad nacional, o si las represalias de los países socios podrían generar un daño para la seguridad nacional.

Internacionalmente, los aranceles sobre el acero de Estados Unidos plantean un problema aún más serio. En principio, los aranceles pueden justificarse en función del artículo XXI del GATT, que permite dichas medidas por razones relacionadas con la seguridad nacional. La disposición clave del artículo indica:

*No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que [...] impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad [...] aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional.*

Estados Unidos y muchos expertos jurídicos de la OMC consideran que esa disposición establece que cualquier país miembro pueda adoptar cualquier polí-

tica comercial necesaria para proteger su seguridad nacional y que solo el miembro tiene la autoridad para determinar qué se necesita para proteger su seguridad nacional. La discreción del miembro en ese sentido no puede cuestionarse. Más cerca en el tiempo, Estados Unidos expresó esa opinión en su declaración oral como tercero en la disputa en curso en la OMC entre Ucrania y Rusia<sup>9</sup>.

Esa interpretación de la disposición pertinente del artículo XXI del GATT es viable, ya que el fin del artículo es otorgar a los países miembros una flexibilidad plena en sus políticas comerciales en época de guerra o emergencias similares. Si enfrenta riesgos para su seguridad nacional, un país miembro no puede cumplir con sus obligaciones normales en el contexto de la OMC. En esas circunstancias, si no se viera exento de cumplir con esas obligaciones, enfrentaría represalias generalizadas. A su vez, esa perspectiva desalentaría la participación del país en la OMC. La exención general es la única manera de persuadir a los países para que se unan al sistema de la OMC.

Dicho eso, también se espera que los países miembros utilicen la disposición con suma discreción y que no la exploten de manera abusiva para justificar acciones proteccionistas aplicadas por razones distintas de la seguridad nacional. El uso de la exención para justificar violaciones de las reglas de la OMC que no se originaron en un riesgo para la seguridad nacional genera, inevitablemente, un riesgo sistémico serio. Si un país toma esas medidas, los países perjudicados pueden tomar acciones equivalentes a modo de represalia. Y si esas represalias redundan en otras represalias, ingresaríamos en un círculo vicioso de represalias arancelarias, que podría derribar todo el sistema de la OMC. Los aranceles estadounidenses y las represalias de otros países que vemos actualmente representan precisamente ese tipo de riesgo sistémico.

Actualmente, algunos países, como China, Canadá, México y la UE presentaron sendas quejas en el órgano de resolución de disputas de la OMC, que denuncian que los aranceles aplicados por Estados Unidos sobre el

[ 9 ] La parte pertinente de la declaración oral de Estados Unidos dice: *La letra del texto define dos puntos cruciales: primero, ninguna norma del GATT de 1994 evita que un miembro tome una medida necesaria para proteger su seguridad nacional; y, segundo, la medida necesaria para la protección de su seguridad necesaria es “lo que considere necesario” para esa protección. Es decir, un miembro tiene la discreción y la responsabilidad de determinar seriamente, con las ramificaciones políticas consiguientes, qué necesita para proteger la seguridad de la nación y sus ciudadanos.* Se presentan más detalles en: <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2018/03/litigating-gatt-article-xxi-the-us-view-of-the-scopeof-the-exception.html> (consultado el 7 de agosto de 2018).



acero y el aluminio violan sus derechos en la OMC. Esas quejas cuestionan en términos prácticos la aplicabilidad del artículo XXI sobre los aranceles estadounidenses sobre el acero y el aluminio. Estados Unidos, a su vez, presentó quejas similares contra los cinco países que aplicaron aranceles a modo de represalia.

Si bien la postura oficial de Estados Unidos indica que los aranceles sobre el acero y el aluminio responden a razones relacionadas con la seguridad nacional, no queda claro en función a qué disposición de la OMC responden las acciones que adoptaron China, Canadá, México, Turquía y la UE a modo de represalia. Irónicamente, estrictamente en términos legales, mientras los aranceles de Estados Unidos sobre el acero y el aluminio tienen buenas chances de ser considerados bajo la cláusula de seguridad nacional, las medidas de represalia de China, Unión Europea, Canadá, México y Turquía están claramente en violación de las reglas de la OMC. El artículo 23.2 del Acuerdo de Solución de Controversias dispone inequívocamente que los países cuyos derechos comerciales sean afectados por otros países miembros de la OMC no deben tomar medidas en represalia unilateralmente, sino que deben llevar el conflicto a la OMC. De esta forma, bajo las normas de la OMC, Estados Unidos está en una mejor posición frente a dichos países que viceversa.

#### **4.2. Aranceles unilaterales de Estados Unidos sobre las importaciones de China**

El 6 de julio de 2018, Estados Unidos decidió tomar una medida de política comercial unilateral adicional: impuso un arancel del 25% sobre las importaciones provenientes de China, por un valor de US\$34.000 millones. China respondió ese mismo día, con un arancel equivalente sobre las importaciones provenientes de Estados Unidos, por el mismo valor. El 2 de agosto de 2018, Estados Unidos amenazó con aplicar otra ronda de aranceles del 25% sobre las importaciones con un valor de US\$200.000 millones provenientes de China, a lo que China respondió con una contraamenaza de aplicar aranceles sobre las importaciones por un valor de US\$60.000 millones provenientes de Esta-

dos Unidos. Luego, Estados Unidos emitió otra lista de importaciones chinas por un valor de us\$16.000 millones sobre las cuales impuso un arancel de 25% a partir del 23 de agosto de 2018. Inmediatamente China anunció como represalia la aplicación de un arancel de 25% sobre un monto equivalente de importaciones norteamericanas.

Estados Unidos ha intercambiado amenazas similares con la Unión Europea. Aunque fue declarada una tregua después de la reunión del Presidente Trump con el Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker el 25 de julio de 2018, la amenaza de aranceles y contra-aranceles entre las dos partes permanece. En una reciente entrevista con Bloomberg, el Presidente Trump ha declarado que la Unión Europea es *tan restrictiva como cualquier otro país en el mundo incluyendo a China*. Él acusó a la UE de montar una barrera contra las exportaciones agrícolas de Estados Unidos y de usar standards técnicos para bloquear las exportaciones de equipamiento médico. Asimismo afirmó que en la Unión Europea los hábitos de consumo no incluían la compra de automóviles estadounidenses, con lo cual la eliminación por parte de la UE de los aranceles sobre los mismos tendría poco efecto. Se afianza la posibilidad de una guerra comercial entre la UE y los Estados Unidos.<sup>10</sup>

Estados Unidos impuso aranceles sobre las importaciones provenientes de China invocando la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Dicha sección otorga al USTR poderes amplios para responder a las prácticas comerciales injustas de un país extranjero. Una vez determinada afirmativamente una conducta pasible de recibir sanciones, el USTR tiene la potestad de tomar todas las medidas adecuadas y viables para lograr la eliminación de la ley, la política o la práctica del país extranjero, sujeto a la instrucción del Presidente. El

[ 10 ] La transcripción de la entrevista de Bloomberg puede encontrarse en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-31/president-donald-trump-interviewed-by-bloomberg-news-transcript>



## 5. INQUIETUDES MÁS PROFUNDAS DE ESTADOS UNIDOS

estatuto permite las acciones comprendidas dentro de la autoridad del Presidente relacionadas con el comercio de bienes y servicios o en cualquier otra área. El USTR anunció los aranceles sobre las importaciones provenientes de China tras determinar que las reglas de transferencia de tecnología forzada de ese país, junto con otras políticas industriales, otorgaban a las empresas chinas un acceso injusto a la actividad de investigación y desarrollo y el conocimiento especializado de las empresas estadounidenses con operaciones en China.

Si bien la acción de Estados Unidos tendría fundamento jurídico en función de sus leyes internas, no puede justificarse en el contexto de las reglas de la OMC. Una controversia planteada por la UE en la OMC en 1999 redundó en un fallo de la OMC, de enero de 2000, que dispone que las sanciones comerciales contra un miembro de la OMC en el contexto de la sección 301 son ilegales. Si bien Estados Unidos impuso sanciones comerciales invocando la sección 301 sobre Ucrania en diciembre de 2001, ese país no formaba parte de la OMC en ese momento. Como China sí es miembro de la OMC, toda acción contra ese país que invoque la sección 301 viola sus derechos en el contexto de la OMC.

China ya presentó una queja de los aranceles relacionados con la sección 301 en la OMC. Estados Unidos no aclaró qué disposiciones de la OMC invocaría para defender sus acciones. En mi opinión, la única opción es que vuelva a recurrir a la excepción relacionada con la seguridad nacional. De ser así, lo que se indicó anteriormente respecto a la legalidad para la OMC sobre los aranceles sobre el acero y el aluminio se aplicaría para ambas partes también a esos aranceles.

A lo largo de la historia posterior a la Segunda Guerra Mundial, la clave del éxito rotundo del sistema GATT/OMC ha sido el liderazgo de Estados Unidos. No cabe duda de que Estados Unidos vio la ventaja de contar con un sistema comercial normativo. Aun así, podría haber adoptado una visión estrecha y a corto plazo de lo que le convenía y optado por firmar acuerdos de acceso a los mercados con grupos más pequeños de países que adhieran a una estricta reciprocidad. Al igual que Europa, también podría haber elegido participar en pequeños acuerdos regionales propios. Sin embargo, adoptó una perspectiva más amplia y a más largo plazo y optó por un régimen comercial no discriminatorio que, no obstante, se adaptó a la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras. También tuvo en cuenta las demandas de los países en desarrollo de un trato especial y diferenciado y los incluyó como miembros del GATT en lugar de insistir en la plena reciprocidad desde el principio y arriesgarse a expulsarlos del sistema. Se mantuvo fiel al principio de la *nación más favorecida* a pesar de que los países en desarrollo se habían mantenido al margen de toda negociación comercial durante las primeras cuatro décadas.

Para que una solución sea viable, es condición necesaria que Estados Unidos retome su función de líder. Los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto que la UE, la única otra entidad del sistema GATT/OMC con un peso económico y una renta per cápita comparables a los de Estados Unidos, es totalmente incapaz de aportar ese liderazgo. Como me señaló Jagdish Bhagwati en comunicaciones y conversaciones privadas, cuando Estados Unidos impuso aranceles sobre el acero y el aluminio, la reacción de la UE fue buscar inmediatamente una exención para sí misma. En su afán por proteger sus intereses estrechos y a corto plazo, a sus dirigentes no se les ocurrió que los aranceles de Estados Unidos afectaban al núcleo mismo del sistema multilateral de comercio. En lugar de llevar al resto de los miembros del GATT/OMC a confrontar con Estados Unidos y forzar una solución negociada a sus quejas, se mostró dispuesta a perjudicar el sistema si eso le valía la exención. Japón y

Canadá, los otros dos miembros de la vieja coalición QUAD se comportaron exactamente igual. Después de que Estados Unidos rechazara la exención, la UE tomó sus medidas de represalia y envió a Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, a Estados Unidos para procurarse un acuerdo bilateral.

China es el único otro país que hoy podría estar a la cabeza de la protección del sistema multilateral del que podría decirse que ha sido el mayor beneficiario. Cabría esperar que, teniendo la mayor participación en el comercio mundial de mercancías, fuera el país más interesado en preservar y promover el sistema. Pero, por desgracia, ha surgido como una potencia agresiva y beligerante que trabaja en interés propio más que como un líder mundial constructivo y cooperativo que ayuda a promover y preservar las instituciones globales. Su postura agresiva ha quedado ampliamente de manifiesto en sus operaciones en el Mar del Sur de China, así como en la iniciativa *Cinturón y Ruta de la Seda*.

Estados Unidos pasó de ser una potencia mundial, que alguna vez se benefició enormemente de la instauración de un sistema de comercio mundial abierto, a verse hoy como víctima de ese mismo sistema que busca agresivamente la reparación de otras grandes economías, en particular China y la UE. Estas no pueden o no quieren cumplir sus promesas, lo que ha dado lugar a represalias unilaterales de Estados Unidos.

Para buscar una solución, primero debemos entender las inquietudes fundamentales de Estados Unidos y luego preguntarnos si se pueden abordar de manera satisfactoria. En mi opinión, la insatisfacción de Estados Unidos en lo que respecta al sistema actual se debe a tres asimetrías, todas ellas muy relacionadas con China:

> Existen profundos desequilibrios en las cuentas externas con Estados Unidos, que presentan grandes déficit en el comercio y en las cuentas corrientes en general, así como bilateralmente con la UE y China.

> En muchos países en desarrollo grandes que han experimentado una mayor prosperidad en las últimas décadas, el nivel promedio de protección sigue siendo considerablemente mayor que en Estados Unidos, que lo encuentra particularmente problemático en el caso de China.

> La estructura y las normas internas, como la fuerte presencia de empresas del sector público, la protección de la propiedad intelectual y las intervenciones del Estado en nombre de las empresas nacionales en relación con las empresas extranjeras en China, van en contra de los intereses de Estados Unidos.

> Estados Unidos también considera que la OMC como institución ha sido ineficaz para proteger sus intereses.

Consideremos las dificultades para abordar cada una de estas asimetrías a corto y mediano plazo dentro del sistema vigente.

### 5.1. Desequilibrios externos

Una de las principales preocupaciones de Estados Unidos es su gran déficit de la cuenta externa. Es probable que esa sea la queja más difícil de tratar, especialmente a corto plazo. Incluso a mediano plazo, solo puede dársele un abordaje parcial. El problema es que lo que ocurre con el desequilibrio externo está íntimamente relacionado con lo que ocurre con el equilibrio interno: en particular, deben darse las dos identidades siguientes en todo momento para cada país:

$$(1) \quad (I-S) + (G-T) \equiv CAD \equiv K$$

Donde  $I$  denota la inversión,  $S$  el ahorro,  $G$  el gasto público,  $T$  el ingreso total,  $CAD$  el déficit en cuenta corriente, y  $K$  el ingreso neto de capital del exterior. La primera identidad dice que la suma de la brecha de inversión/ahorro y el déficit fiscal deben financiarse con un déficit equivalente en cuenta corriente. La segunda dice que el déficit en cuenta corriente es idéntico al superávit de la cuenta de capital.

De acuerdo con la primera identidad, un país que no ahorra lo suficiente para financiar su inversión y corre con grandes déficit fiscales no puede evitar el déficit en cuenta corriente. Dicho de otro modo, si la demanda de inversión más el gasto público exceden el ingreso más el ahorro interno, la brecha debe financiarse con crédito del exterior. Pero el endeudamiento externo neto se traducirá inevitablemente en un gasto neto igual en bienes y servicios del exterior, es decir que se producirá un exceso equivalente de importaciones sobre exportaciones.

Por lo tanto, la solución al desequilibrio externo de Estados Unidos está dentro de sus fronteras. El país apunta específicamente al superávit de la cuenta externa de China, pero la realidad es que, aun si China elimina por completo su superávit en cuenta corriente, eso no hará desaparecer el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos. Si no se modifica el desequilibrio entre la inversión más el gasto público y el ahorro más la recaudación en Estados Unidos, su déficit en cuenta corriente permanecerá intacto. La eliminación del superávit chino se reflejará únicamente en un aumento equivalente en los superávits externos de otros países. Por ejemplo, el recorte en las exportaciones de indumentaria china sencillamente provocará un aumento de las exportaciones de indumentaria de Bangladesh y Vietnam, sin que se produzcan cambios netos en la importación de indumentaria en Estados Unidos. Solo si todos los socios comerciales de Estados Unidos en su conjunto equilibraran completamente la suma de sus cuentas externas darían lugar a un equilibrio en la cuenta externa de Estados Unidos; y esa coordinación es imposible en la práctica.

El problema del desequilibrio externo que plantea Estados Unidos se complica por otros dos factores. En primer lugar, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ahora el país se aboca sobre todo a reducir el déficit del comercio de mercancías. Eso es aún más difícil ya que Estados Unidos tiene ventaja comparativa en la exportación de servicios. Por lo tanto, aunque haya una mejora en su equilibrio interno, que conduciría a una mejora de la cuenta corriente, esta se debería probablemente a una mejora de la balanza de servicios netos, más que de la balanza comercial de mercancías neta.

En segundo lugar, Estados Unidos también busca el equilibrio externo en términos bilaterales. Eso complica las cosas, pues toda iniciativa en pos de imponer el equilibrio con un puñado de socios comerciales, incluso si tiene éxito, puede producir de inmediato un desequilibrio con países ajenos al grupo en cuestión.

En lo que respecta a los superávits chinos, la experiencia de países en desarrollo exitosos como Corea del Sur, Taiwán y Singapur nos dice que, una vez que los ingresos per cápita alcanzan un nivel cómodo, el consumo comienza a aumentar con rapidez y la tasa de ahorro disminuye. El mismo proceso se está dando actualmente en China, pero es posible que se acelere. Sin embargo, es difícil decir si ese reequilibrio en China también produciría un reequilibrio de la cuenta externa de Estados Unidos.

## **5.2. Niveles asimétricos de protección**

En décadas anteriores, los países desarrollados aceptaban que los países en desarrollo gozaran de niveles más altos de protección. En el contexto multilateral, les exigieron que comenzaran a liberalizar sus políticas comerciales recién a partir de las negociaciones de la RU. En esas negociaciones, se aplicaron reducciones a los aranceles consolidados. Puesto que la mayoría de los países en desarrollo no han consolidado ninguna de sus tasas arancelarias en el pasado, pueden iniciar negociaciones a partir de tasas elegidas arbitrariamente. Las reducciones arancelarias negociadas mediante fórmulas redujeron los aranceles altos más que los bajos. Pero dada la gran discrepancia inicial, las reducciones dejaron los aranceles consolidados de los países en desarrollo muy por encima de los de los países desarrollados. Solo en el caso de China, que ingresó en la OMC en 2001, los países desarrollados pudieron obligarla a consolidar sus aranceles a la tasa aplicada como parte de sus condiciones de ingreso. Sin embargo, a pesar de la obligación de liberalización asumida como parte de esas condiciones, los aranceles chinos siguen siendo más elevados que los de los países desarrollados.

Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países en desarrollo han emprendido una liberalización comercial unilateral y, como resultado, sus aranceles aplicados son significativamente más bajos que sus aranceles consolidados. Pero esos aranceles aplicados siguen siendo significativamente más altos que los aranceles consolidados y aplicados de los países desarrollados. En el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha, Estados Unidos trató de zanjar la brecha exigiendo reducciones sustanciales por parte de los países en desarrollo, pero los esfuerzos fracasaron porque las negociaciones requieren un equilibrio de concesiones en el margen. Incluso si las reducciones basadas en fórmulas prevén mayores reducciones de los aranceles más elevados, no llegan a armonizar los niveles absolutos de los aranceles entre los países. En muchos países en desarrollo, las reducciones basadas en fórmulas pueden ser inferiores a los aranceles aplicados, lo que lleva a Estados Unidos a concluir que esas reducciones no dan lugar a un mayor acceso a los mercados. Al mismo tiempo, los países en desarrollo consideran que deben hacerse concesiones sobre los aranceles consolidados y ofrecen la parte que les corresponde.

### 5.3. Políticas y normas internacionales

Estados Unidos (junto con la UE y Japón) también argumenta que China no ha cumplido con sus compromisos contraídos en el momento de su entrada en la OMC. El informe *2017 Report to the Congress on China's WTO Compliance*, publicado por el USTR en enero de 2018, afirma que a pesar del constante compromiso de alto nivel con China desde su entrada en la OMC, no se ha conseguido nada más que *“mejoras incrementales del acceso a los mercados o la derogación o modificación de medidas chinas problemáticas que nunca debieron haber sido emitidas en primer lugar”*<sup>11</sup>. El informe señala que, a pesar de las reiteradas garantías de los más encumbrados funcionarios chinos, *“sus autoridades normativas no permiten a las empresas estadounidenses autodeterminarse sobre la transferencia de tecnología y la cesión o concesión de licencias de derechos de propiedad”*

[ 11 ] Véase United States Trade Representative (2018a).

[ 12 ] Véase United States Trade Representative (2018b).

*intelectual, sino que se sigue exigiendo o presionando a las empresas extranjeras a transferir tecnología como condición para garantizar la inversión u otra aprobación.* El informe resume la situación de la siguiente manera:

*Se podrían dar otros ejemplos, pero no cabe ninguna duda sobre la dinámica subyacente. China ha demostrado su voluntad de adoptar medidas poco ambiciosas para abordar cuestiones aisladas, y en algunos casos asumirá compromisos más amplios cuando se la presione a niveles muy altos, pero no está dispuesta a cumplir compromisos significativos ni a realizar cambios fundamentales en su régimen comercial ni de inversión. China está decidida a mantener al Estado como timonel de la economía y a seguir aplicando políticas industriales que promuevan, orienten y apoyen a las industrias nacionales, al tiempo que procura activamente impedir, desfavorecer y perjudicar a sus contrapartes extranjeras, a pesar de que este criterio no es compatible con el enfoque basado en el mercado que los miembros de la OMC prevén expresamente, y se opone a los principios fundamentales comunes a los numerosos acuerdos de la OMC.*

Sobre la base de distintas evaluaciones similares, Estados Unidos, la UE y Japón han decidido no conceder a China el estatus de economía de mercado, que le correspondía recibir el 11 de diciembre de 2016, 15 años después de su adhesión a la OMC. China ha impugnado la decisión en la OMC. Una vez más, nos encontramos en un atolladero dentro del sistema.

### 5.4. La OMC y los intereses comerciales de Estados Unidos

Estados Unidos también sostiene que la OMC como institución no puede proteger sus intereses. La insatisfacción se relaciona tanto con los resultados de las disputas que involucran a Estados Unidos como con las reglas, que, desde su perspectiva, no siempre le permiten tomar las medidas necesarias para proteger sus intereses económicos. Ese punto de vista se expone explícitamente en el reciente informe *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* presentado al Congreso<sup>12</sup>. En cuanto a los fallos en



## 6. CONCLUSIONES

materia de resolución de conflictos, el informe dice que cuando ese órgano de la OMC funciona de acuerdo con las normas acordadas, proporciona un instrumento importante para proteger los derechos comerciales de los países miembros. *Sin embargo, Estados Unidos lleva más de una década planteando su preocupación por el hecho de que una serie de informes de resolución de conflictos de la OMC no hayan seguido esas normas.* El informe prosigue: *abundan las preocupaciones de que los informes de conflictos hayan ampliado o reducido derechos u obligaciones en diversas áreas, como subsidios, cuotas antidumping y cuotas compensatorias, estándares (en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio) y salvaguardas.*

En el resumen ejecutivo, el informe expresa su frustración por las limitaciones que las normas de la OMC imponen a la capacidad de Estados Unidos de proteger sus intereses comerciales. De particular importancia es la siguiente declaración:

*En lugar de limitar a países que distorsionan el mercado como China, la OMC les ha dado en algunos casos una ventaja injusta sobre Estados Unidos y otras economías basadas en el mercado. En lugar de promover mercados más eficientes, la OMC ha sido utilizada por algunos miembros como baluarte en defensa de las barreras de acceso a los mercados, el dumping, las subvenciones y otras prácticas que distorsionan el mercado. Estados Unidos no permitirá que la OMC –ni ninguna otra organización multilateral– nos impida tomar medidas esenciales para el bienestar económico de la población estadounidense.*

En un principio, Estados Unidos expresó su insatisfacción con el órgano de resolución de conflictos de la OMC denegando la aprobación de los jueces del órgano de apelación de la misma. Como consecuencia, aún siguen sin cubrirse varias vacantes y la institución no puede desempeñar sus funciones sin tropiezos. Más recientemente, como lo ilustra la cita anterior, el Gobierno manifestó su voluntad de tomar medidas para proteger los intereses de Estados Unidos, incluso si esas medidas violan las normas de la OMC. Los aranceles sobre el acero y el aluminio y los aranceles de la Sección 301 contra China se han impuesto en violación del espíritu e incluso de la letra de la ley de la OMC.

Dada la polarización actual, no hay soluciones obvias para restablecer el *statu quo* del sistema. Si bien Estados Unidos y la UE han acordado provisionalmente trabajar juntos, queda por ver si logran un verdadero progreso o si el primero vuelve a sus amenazas originales de imponer aranceles adicionales a las importaciones de automóviles y otras importaciones procedentes del segundo. En lo que respecta a Estados Unidos y China, siguen firmemente enfrascados en una guerra arancelaria en la que es casi seguro que se produzcan nuevas agresiones en el futuro próximo.

Un optimista *panglossiano* podría ofrecer el siguiente escenario optimista: a medida que avanza la guerra comercial actual, las perturbaciones de las cadenas de suministro y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de producción llevarán a los dirigentes políticos y al público a darse cuenta de que el comercio y los mercados abiertos no son el enemigo que pensaban, sino la fuente de la prosperidad. El daño puede enseñarles aquello a lo que no acceden mediante el razonamiento y el análisis.

Los pequeños actos de proteccionismo localizado pueden dar la impresión de ser beneficiosos en general. Eso se debe a que el impacto positivo del aumento de la protección en uno o dos sectores es visible en términos de mejores perspectivas para esos sectores, mientras que el daño, que se extiende por toda la economía, es invisible. Pero el daño se hace mucho más visible cuando los actos de proteccionismo se extienden por toda la economía y, lo que es más importante, van acompañados de acciones de represalia por parte de los socios comerciales. En este escenario panglossiano, tras un año o dos de disputas, los países participantes volverían a la mesa de negociaciones y restablecerían el *statu quo*. Si al Partido Republicano le va mal en las elecciones de noviembre próximo, mejoran las posibilidades de que se dé este escenario.

Una variación de este escenario es que el estancamiento actual es consecuencia de la rigidez de la postura del presidente Trump. En poco más de dos años, habrá otra elección presidencial y, con suerte, un nuevo ocupante de la Casa Blanca. Con toda probabilidad, el



nuevo presidente optará por una mayor continuidad con la historia de la política comercial de Estados Unidos previa a la presidencia de Trump y, por lo tanto, se inclinará más por restaurar las posiciones originales de la OMC y el sistema comercial. Tras haber experimentado los daños causados por la guerra comercial en los años intermedios, es probable que otros actores importantes del sistema comercial, como la UE y China, también adopten posiciones más conciliadoras dentro de dos años.

Si bien estos escenarios o alguna variación de ellos pueden darse en los próximos dos o tres años, es difícil descartar el riesgo de que las perturbaciones continúen. Como se describió en la sección anterior, el descontento de Estados Unidos con el sistema actual y los resultados comerciales que ha producido es amplio y profundo. No hay una manera fácil de eliminar las asimetrías que el país ve a corto y mediano plazo. Y será políticamente difícil para los futuros líderes volver a la normalidad si no se avanza en contener las asimetrías.

Al mismo tiempo, las grandes diferencias entre Estados Unidos y China, una agresiva potencia emergente, no desaparecerán fácilmente. De hecho, a medida que otros países en desarrollo grandes como India y Brasil ganen peso económico, surgirán problemas similares a los que actualmente se originan en China. Es probable que el camino hacia el orden en el sistema comercial sea complicado.

En un momento dado, parecía que incluso si no avanzábamos mucho hacia la liberalización bajo los auspicios de la OMC, podría preservarse lo logrado hasta ahora y la OMC lograría mantener un entorno comercial liberal. Pero ese escenario parece cada vez menos verosímil. Lo más probable es que estemos entrando en un mundo muy similar al del período de entreguerras. Aunque quizá no estemos en peligro de resucitar un régimen proteccionista como el que existió hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, difícilmente se puede descartar cierto nivel de retroceso respecto de las normas liberales actuales.

También es probable que los acuerdos comerciales regionales (ACR) en los que los países pueden elegir a sus socios comerciales en función de su comodidad acaben por dominar el sistema y la OMC quede relegada a un segundo plano. De ser así, los temores que muchos habíamos expresado de que los ACPR fueran un escollo, más que la piedra angular de un sistema multilateral de comercio abierto, se habrán hecho realidad. Ya lo veremos.

## ANEXO

## CUADRO 1

## Aranceles sobre productos no agrícolas en países seleccionados

País/Territorio	Consolidación	Promedio simple		Exento		Aranceles > 15 %	
		Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada
	En %	Proporción de subpartidas HS* de 6 dígitos en %					
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>América del Norte</b>							
Canadá	99,7	5,2	2,1	38,1	78,8	6,8	6,1
EE. UU.	100,0	3,2	3,1	49,0	49,3	2,4	2,2
<b>Europa</b>							
Unión Europea	100	3,9	4,2	28,9	27,6	1,0	1,5
Noruega	100	3,0	0,5	51,7	95,5	0,0	0,0
Suiza	99,7	1,9	1,8	17,9	24,3	1,1	1,0
Turquía	43,0	17,3	5,8	3,3	24,4	20,4	6,1
<b>América Latina</b>							
Argentina	100	31,7	14,3	0,0	5,5	98,2	39,9
Brasil	100	30,8	13,9	0,7	5,2	96,5	38,6
Chile	100	25,0	6,0	0,0	0,8	100,0	0,0
Colombia	100	34,6	4,5	2,4	55,3	97,6	0,4
México	100	34,8	5,8	0,3	54,2	99,2	7,5
<b>Indo-Pacífico</b>							
Australia	96,7	10,7	2,7	21,0	46,9	14,7	0,1
China	100	9,1	8,8	6,6	7,1	13,3	11,9
India	70,5	34,6	10,7	2,6	2,7	67,5	9,4
Indonesia	95,8	35,5	8,0	2,8	13,8	89,3	9,8
Japón	99,6	2,5	2,5	55,9	54,9	0,7	0,7
Corea del Sur	94,1	9,8	6,8	18,3	16,6	11,9	3,9
<b>África</b>							
Egipto	99,3	27,4	11,8	2,2	11,1	70,0	20,2
Kenia	2,6	58,5	11,6	0,0	41,2	2,6	37,9
Nigeria	6,8	49,7	11,5	0,0	3,0	6,8	36,6
Sudáfrica	93,4	15,7	7,5	13,0	63,2	33,8	20,2
Tanzania	0,3	120,0	11,6	0,0	41,3	0,2	37,9

Nota: Todas las tasas NMF se refieren al año 2017.

\* Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

Fuente: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tariffs\\_e/tariffs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm) (consultado el 1 de agosto de 2018).

CUADRO 2

## Aranceles sobre productos agrícolas en países seleccionados

País/ Territorio	Promedio simple		Exento		Aranceles no <i>ad valorem</i>		Aranceles > 15 %	
	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada
Proporción de subpartidas HS* de 6 dígitos en %								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>América del Norte</b>								
Canadá	16,0	15,7	46,1	68,5	19,5	11,1	8,9	8,9
EE. UU.	4,9	5,3	30,2	30,6	41,3	41,7	5,5	5,9
<b>Europa</b>								
Unión Europea	11,8	10,8	31,4	31,7	31,7	32,3	23,9	21,4
Noruega	133,5	42,1	28,0	51,7	66,7	43,3	48,4	38,7
Suiza	45,5	35,2	22,0	29,6	78,0	70,4	40,3	28,5
Turquía	61,8	43,1	0,0	16,9	0,0	5,7	87,7	66,0
<b>América Latina</b>								
Argentina	32,4	10,3	0,1	7,4	0,0	0,0	95,2	15,3
Brasil	35,4	10,2	2,7	7,2	0,0	0,0	95,7	14,7
Chile	26,1	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Colombia	91,5	14,3	0,0	0,4	0,0	15,8	99,8	3,6
México	45,0	13,5	0,4	22,2	7,3	4,7	95,4	38,6
<b>Indo-Pacífico</b>								
Australia	3,4	1,2	31,3	76,8	1,7	0,9	3,5	0,3
China	15,7	15,6	6,0	7,2	0,0	0,3	35,5	35,2
India	113,5	32,8	0,0	5,1	0,3	0,3	98,4	81,5
Indonesia	47,1	8,7	0,0	8,4	0,0	1,4	99,4	9,6
Japón	18,0	13,3	34,1	36,4	15,1	11,6	22,9	20,8
Corea del Sur	57,9	56,9	2,2	5,5	5,2	3,2	75,5	53,1
<b>África</b>								
Egipto	91,3	63,0	0,0	15,9	1,6	1,3	68,6	29,5
Kenia	100,0	20,2	0,0	15,3	0,0	1,2	99,9	68,5
Nigeria	150,0	15,7	0,0	0,0	0,0	0,0	99,9	53,6
Sudáfrica	39,1	8,5	22,5	46,0	0,0	13,7	72,0	22,1
Tanzania	120,0	20,5	0,0	15,1	0,0	1,2	99,9	68,5

Nota: Todas las tasas NMF se refieren al año 2017.

\* Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

Fuente: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tariffs\\_e/tariffs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm) (consultado el 1 de agosto de 2018).

**CUADRO 3****Países que experimentan crecimiento acelerado con políticas comerciales liberales**

<b>País</b>	<b>1994-2013</b>	<b>1994-2003</b>	<b>2004-13</b>
<b>África</b>			
Botsuana	4,6	4,8	4,5
Burkina Faso	6,0	6,0	6,0
Cabo Verde	7,9	10,6	5,3
Etiopía	7,5	4,0	11,0
Ghana	5,9	4,3	7,6
Kenia	3,9	2,5	5,3
Malawi	4,1	2,8	5,4
Mozambique	7,3	7,4	7,2
Namibia	4,3	3,3	5,3
Ruanda	6,8	6,0	7,7
Sierra Leona	3,8	2,1	5,5
Tanzania	5,8	4,7	7,0
Timor-Leste	7,4	6,2	7,9
Uganda	6,9	6,9	7,0
<b>Asia</b>			
Bangladesh	5,6	5,0	6,2
Bután	7,3	7,0	7,6
Camboya	7,7	7,5	7,9
China	9,8	9,5	10,2
Filipinas	4,6	3,9	5,4
India	6,8	6,1	7,5
Indonesia	4,6	3,4	5,8
Malasia	5,3	5,6	5,0
Maldivas	6,8	10,1	6,1
Mongolia	6,5	3,7	9,2
Myanmar	9,8	9,4	13,6
República Democrática Popular Lao	7,1	6,4	7,8
Singapur	5,9	5,4	6,4
Sri Lanka	5,5	4,5	6,5
Viet Nam	6,8	7,3	6,4
<b>América Latina</b>			
Chile	4,6	4,7	4,4
Costa Rica	4,5	4,4	4,7
Cuba	4,5	3,4	5,9
Perú	5,4	4,3	6,4
República Dominicana	5,1	5,0	5,2
Uruguay	3,3	1,0	5,6

## REFERENCIAS

- BHAGWATI, JAGDISH, PRAVIN KRISHNA y ARVIND PANAGARIYA. (2016). *The World trading System Today*. En Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya, eds., *The World Trade System*: 1-21.
- CHANG, HA-JOON. 2007. *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World*, London: Random House Business Books.
- DE MELO, JAIME y ARVIND PANAGARIYA. (1993). *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- FINDLAY, RONALD y KEVIN H. O'ROURKE. (2007). *Power and Plenty Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- PANAGARIYA, ARVIND. (2013). *Challenges to the Multilateral Trading System and Possible Responses*. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 7 (10): 1-25. Disponible en <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2013-10> (consultado el 3 de septiembre de 2018).
- RODRIK, DANI. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, DC: Overseas Development Council.
- SUMMERS, LAWRENCE. (1991). *Regionalism and the World Trading System*. En Federal Reserve Bank of Kansas City, *Policy Implications of Trade and Currency Zones*.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. (2018a). *2017 Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington, DC: Office of the USTR. Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>. (Consultado el 17 de agosto de 2018).
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. (2018b). *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, DC: Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF> (Consultado el 17 de agosto de 2018).