



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ESTADOS UNIDOS IMPONE NUEVOS ARANCELES A DIVERSOS PRODUCTOS PROVENIENTES DE CHINA: ELEMENTOS A CONSIDERAR ANTE UNA POTENCIAL GUERRA COMERCIAL

27 DE JUNIO DE 2018

NOTA DE COYUNTURA



Imagen: R. Peteres / imago.

A mediados de junio del año en curso, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, anunció la imposición de aranceles a determinados productos provenientes de China por un valor agregado de 50 mil millones de dólares, con el fin de contrarrestar “[el] robo de propiedad intelectual y tecnología, y otras prácticas comerciales injustas” por parte del país asiático, de acuerdo con la declaración del mandatario. Asimismo, el mandatario anunció que Estados Unidos habría de implementar aranceles adicionales en caso de que China adoptara medidas en represalia. El Gobierno de China, por su parte, respondió rápidamente y el Ministerio de Comercio de aquel país anunció la introducción inmediata de medidas arancelarias equivalentes a aquellas implementadas por el Gobierno estadounidense. En este contexto, el presente documento tiene por objeto plantear los principales elementos a considerar ante una potencial guerra comercial entre las dos principales economías del mundo.

United States imposes new tariffs on multiple Chinese products: issues to take into account in light of a possible trade war

By mid-June 2018, the President of the United States, Donald Trump, announced tariffs on certain Chinese products accounting for 50 billion dollars of goods, to counter such country’s “theft of intellectual property and technology and its other unfair practices,” as it was mentioned in the President’s statement. Furthermore, President Trump announced that the United States would pursue additional tariffs if China decided to engage in retaliatory measures. The Chinese Government answered swiftly, and its Ministry of Commerce announced the immediate adoption of equivalent tariff measures to those implemented by the US Government. Against such a backdrop, this document aims to pose the main issues to take into account ahead a possible trade war between the two leading world economies.

Introducción

A mediados de junio del año en curso, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, anunció la imposición de aranceles del 25% a determinados productos provenientes de China por un valor agregado de 50 mil millones de dólares, con el fin de contrarrestar “[el] robo de propiedad intelectual y tecnología, y otras prácticas comerciales injustas” por parte del país asiático.¹ De acuerdo con la declaración del mandatario, además, Estados Unidos habría de implementar aranceles adicionales en caso de que China adoptara medidas en represalia. El Gobierno de China, por su parte, respondió rápidamente y el Ministerio de Comercio de aquel país anunció la introducción inmediata de medidas arancelarias equivalentes a aquellas implementadas por el Gobierno estadounidense.² De esta manera, ante los aranceles impuestos por Estados Unidos, que serán efectivos a partir del 6 de julio, el país asiático anunció que impondría aranceles adicionales a varios productos de importación provenientes de Estados Unidos que ascienden a 44 mil millones de dólares, aproximadamente. Estas medidas, cabe señalar, se suman a aquellas que empezaron a agudizar las tensiones entre ambos países cuando, en marzo de este año, la administración Trump impuso aranceles a las importaciones de acero y aluminio en Estados Unidos. Después del intento en mayo para llegar a un acuerdo respecto a las diferencias en el ámbito comercial entre ambos países, y a pesar de los efectos contraproducentes que han empezado a constatarse para los países involucrados directamente y otros, la persistencia de la actual administración estadounidense por seguir implementando una política comercial proteccionista apunta al eventual escalamiento de esta disputa arancelaria que podría desencadenar una guerra comercial con implicaciones de alcance mundial.

El objetivo de la presente Nota de Coyuntura consiste en plantear los principales elementos a considerar ante una potencial guerra comercial entre las dos principales economías del mundo. Para ello se presenta, en primer lugar, un apartado sobre el origen y la reciente evolución de las diferencias comerciales entre ambos países durante la actual administración estadounidense, tomando en cuenta algunos de los elementos que han contribuido a delinear la actual postura comercial de Estados Unidos y han motivado la implementación del tipo de medidas abordadas en este documento. Más adelante, se examinan con mayor detalle los pormenores de las implicaciones de los distintos aranceles anunciados por el Presidente Trump en los últimos meses. Posteriormente, se incluye un apartado en el que se ahonda en la posición de Estados Unidos respecto a China y la Organización Mundial del Comercio (OMC) para incluir, después, una breve reflexión sobre la crisis política por la cual atraviesa actualmente el proceso de designación de integrantes del Órgano de Apelación de dicho organismo.

¹ VT (efe, dpa), “Trump impone aranceles a productos chinos por 50.000 millones de dólares,” *Deutsche Welle*, s.l, 15 de junio de 2018. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2MtjM4v> y White House, *Statement by the President Regarding Trade with China*, Washington D.C., 15 de junio de 2018. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2sYdYYA>.

² VT (efe, dpa), *op. cit.*

Origen y evolución reciente de las diferencias comerciales entre Estados Unidos y China durante la administración Trump

Para entender el origen de las diferencias comerciales entre Estados Unidos y China, es necesario remontarnos a los compromisos que el Presidente Donald Trump adquirió durante su campaña y que sin duda ha implementado desde los primeros días de su administración. De manera general, el mandatario se comprometió a terminar con todos los abusos de comercio exterior que, a su parecer, afectan injustamente a la economía y a los trabajadores estadounidenses. Desde su óptica, para atender esta situación es necesario reducir el déficit comercial que Estados Unidos tiene con sus principales socios comerciales, especialmente con China, y dar por terminados los acuerdos comerciales que considera abusivos para su país. En este sentido, se comprometió a utilizar todos los medios que la legislación nacional e internacional establece para poner fin a esos abusos de manera inmediata. Estos objetivos son precisamente los pilares de su política comercial, que se distingue por un carácter nacionalista, basada en un modelo proteccionista y cuyo sustento ha sido proporcionado por sus principales asesores económicos. De manera particular, Peter Navarro, Jefe del Consejo Nacional de Comercio, ha motivado al Presidente Trump a implementar una política comercial agresiva que, entre otros aspectos, se encuentre enfocada en señalar a China como el principal causante de los problemas económicos del país.³

Como economista, Peter Navarro se ha distinguido por ser sumamente crítico hacia China. Desde su perspectiva, el país asiático es el principal adversario de Estados Unidos en un escenario económico de suma cero. Esta visión se encuentra plasmada en sus distintos libros, sobre todo en el intitolado *Death by China: Confronting the Dragon - A Global Call to Action*, el cual fue acompañado por un documental de la película bajo el mismo nombre.⁴ En él, Navarro argumenta que China es la principal amenaza de la dominación económica del siglo XXI.⁵ En ese sentido, sostiene que el país asiático no respeta las reglas del comercio justo, en gran medida por su política mercantilista impulsada por las empresas estatales y subsidios del gobierno que, aunado a la manipulación de divisas, le ha permitido obtener ventajas comerciales sobre sus competidores, y considera que es así como China ha logrado acaparar de manera efectiva el mercado estadounidense y evitar que las empresas estadounidenses sean competitivas, provocando un declive de los empleos en el país.⁶

De esta manera, Navarro, junto con el Secretario de Comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross, son algunos de los principales promotores de la reducción del déficit comercial y han sido actores clave en la implementación de la actual política comercial estadounidense. En este sentido, ambos argumentan que imponer aranceles y alentar cambios en los hábitos de compra de los consumidores

³ El Consejo Nacional de Comercio es una instancia creada por Donald Trump con el mandato de asesorar al Presidente de Estados Unidos en cuanto a la estrategia de negociaciones comerciales, evaluar la capacidad productiva del país y defender la base industrial estadounidense, así como ayudar a los trabajadores desempleados a reintegrarse al sector manufacturero del país. Su función consiste en buscar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Donald Trump en materia comercial.

⁴ Entre sus obras relacionadas con China destacan también *Crouching Tiger: What China's Militarism Means for the World*, publicado en 2015 y *The Coming China Wars: Where They Will Be Fought and How They Can Be Won*, publicado en 2006.

⁵ Melissa Chan, "Trump's Top China Expert Isn't a China Expert," *Foreign Policy*, 13 de marzo de 2017. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2mDn6NW>.

⁶ Steven Mufson, "Meet Mr. 'Death by China,' Trump's inside man on trade," *The Washington Post*, 17 de febrero de 2017. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://wapo.st/2tBgALk>.

es la estrategia adecuada para acabar con el déficit comercial de Estados Unidos, y por ende con los problemas económicos del país, si bien señalan que esta política debe de ir acompañada de grandes flujos de inversión. Reconocidos economistas como N. Gregory Mankiw han rechazado esta visión. Al respecto, el profesor en Economía de la Universidad de Harvard asegura que un menor déficit comercial conllevaría menores flujos de inversión, tasas de interés posiblemente más altas y una reducción del consumo.⁷

Por su parte, el corresponsal en economía del diario *The New York Times*, Neil Irwin, explica que el déficit comercial calculado a partir del Producto Interno Bruto (PIB) de un país permite medir el valor de los bienes y servicios producidos dentro de las fronteras de un país, por lo que cuando un país vende/exporta menos al extranjero de las que importa/compra en el exterior, el país está generando menos ingresos en términos relativos y, como resultado, hay menos capacidad productiva y menos empleos. No obstante, el flujo de capital hacia el país, el inverso del déficit comercial, crea beneficios que se traducen en empleos al fomentar la inversión doméstica.⁸ Y esto es precisamente lo que sucede entre China y Estados Unidos pues, a pesar de que existe un déficit constante para Estados Unidos en cuanto al comercio de bienes -no así en el comercio de servicios-,⁹ es constatable también un importante flujo de capital hacia Estados Unidos, esencialmente por la compra de bonos de deuda del Tesoro, así como por la inversión directa de empresas chinas en territorio estadounidense.¹⁰ Sobre este último punto, de acuerdo con un informe del Grupo Rhodium y el Comité Nacional de Relaciones entre China y Estados Unidos, la Inversión Extranjera Directa (IED) de China llegó a su nivel máximo histórico en 2016 al alcanzar los 46 mil millones de dólares. Empero, a partir de las diferencias comerciales entre ambos países, ésta disminuyó en 2017 por primera vez en más de una década, cayendo a los 29 mil millones de dólares, es decir, un tercio menos con respecto al año anterior. En contraste, los flujos de inversión estadounidense hacia China llegaron a los 14 mil millones de dólares en 2017, mismos que mostraron una mínima diferencia con respecto a 2016 cuyo nivel ascendió a los 13.8 mil millones de dólares. En todo caso, esto demuestra que ante un mayor proteccionismo comercial, los flujos de IED tienden a disminuir.¹¹

A principios de junio del año en curso, Peter Navarro anunció en una nota publicada por la Casa Blanca que “la era de la complacencia estadounidense en el comercio ha terminado”, advirtiendo que el Presidente Trump continuará buscando cumplir con los objetivos de su política comercial, sobre todo en cuanto a la reducción del déficit que Estados Unidos tiene con el resto del mundo en cuanto a flujos de comercio de bienes.¹² Para ello, una línea de acción ha sido la implementación de medidas proteccionistas con el objetivo pretendido de revigorizar el sector manufacturero estadounidense.

⁷ *Ídem*.

⁸ Neil Irwin, “What Is the Trade Deficit?” *The New York Times*, 9 de junio de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://nyti.ms/2KkolwC>.

⁹ El superávit para Estados Unidos en la balanza comercial de servicios con China se explica por la especialización del sector productivo estadounidense en este sector. Para más información, consulte: USITC, *2017 Annual Report: Recent Trends in U.S. Services Trade*, mayo 2017. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2MhOyMP>.

¹⁰ En 2017, el comercio en bienes entre ambos países ascendió a 635 mil millones de dólares, donde las exportaciones estadounidenses sumaron 129 mil millones de dólares, mientras que las importaciones provenientes de China fueron por 505 mil millones de dólares, resultando en una balanza deficitaria para Estados Unidos en alrededor de 375 mil millones de dólares. U.S. Census Bureau, *Trade in Goods with China*, 2017. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/1BpSO1N>.

¹¹ Thilo Hanemann, Daniel H. Rosen y Cassie Gao, “Two-Way Street: 2018 Update US-China Direct Investment Trends,” Rhodium Group, 10 de abril de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2jPgn2U>.

¹² Peter Navarro, “The Era of American Complacency on Trade Is Over”, *The White House*, 8 de junio de 2018. Consultado el 21 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2JvTyMR>.

Bajo esa lógica, Donald Trump instruyó a la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) iniciar dos investigaciones en materia comercial. La primera en virtud de la Sección 232 de la Ley de Expansión del Comercio de 1962 para definir si las importaciones de acero y aluminio suponían un riesgo para la seguridad nacional de Estados Unidos. La segunda en virtud de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974¹³ para “determinar si los actos, las políticas y las prácticas del Gobierno de China relacionados con la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y la innovación son poco razonables o discriminatorios y gravan o restringen el comercio de Estados Unidos”.¹⁴ Para ambos casos la Oficina del USTR concluyó que era necesaria la imposición de aranceles para limitar las importaciones, aún conscientes de que los países que resultasen afectados, como es el caso de China, podrían responder con medidas equivalentes como represalia, aumentando las posibilidades de una guerra comercial, lo cual traería sin lugar a duda, graves implicaciones para ambas economías.

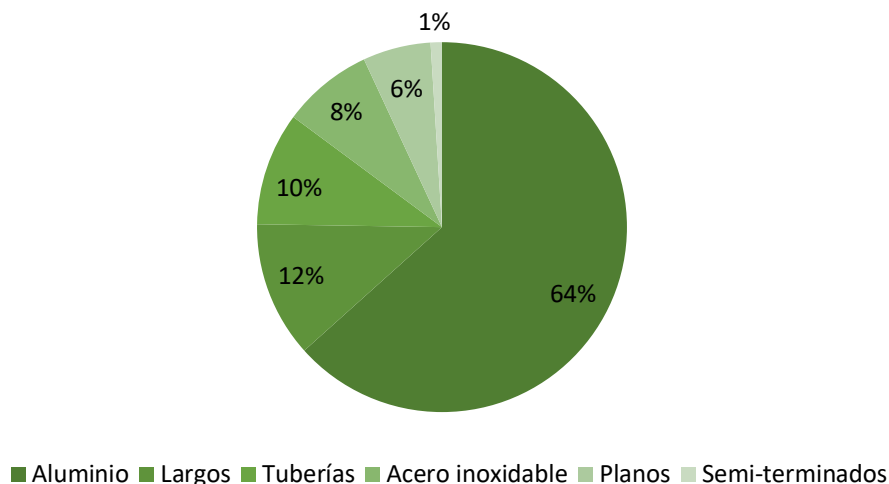
¹³ La Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, otorga al Representante Comercial de Estados Unidos la autoridad para responder a las prácticas comerciales desleales de un país extranjero. Si el USTR hace una determinación afirmativa de conducta procesable, tiene la capacidad para tomar todas las medidas que considere apropiadas y factibles para obtener la eliminación de tales actos, políticas o prácticas, bajo la dirección del Presidente, si corresponde. El estatuto incluye la autorización para tomar cualquier medida que esté dentro del poder del Presidente con respecto al comercio de bienes o servicios, o cualquier otra área relacionada con el país extranjero.

¹⁴ United States Trade Representative (USTR), *USTR Announces Initiation of Section 301 Investigation of China*, Comunicado de Prensa, agosto de 2017. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2l6d0hV>.

Los aranceles aplicados por Estados Unidos a las importaciones de acero y aluminio y de otros productos provenientes de China

El 1º de marzo del año en curso, el Presidente Donald Trump anunció la imposición de aranceles del 25% y 10%, respectivamente, a las importaciones de Estados Unidos de acero y aluminio. Esta medida fue implementada como resultado de la investigación realizada por la Oficina del USTR, misma que en virtud de la Sección 232 de la Ley de Expansión del Comercio de 1962, resolvió que las importaciones de acero y aluminio ponen en riesgo la seguridad nacional de Estados Unidos.¹⁵ Ahora bien, a pesar de que esta medida afectó más a los principales proveedores de acero y aluminio de Estados Unidos, entre los que se encuentran México, Canadá y la Unión Europea, también tuvo un impacto importante en otros países como China. De esta manera, a partir del 23 de marzo de 2018, diversos productos chinos están sujetos al pago de un arancel adicional equivalente a 2.8 mil millones de dólares, y, en este sentido, los productos más afectados son aquellos de aluminio, seguidos por los de acero, incluidos los productos largos, las tuberías, el acero inoxidable, los productos planos y los semi-terminados (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Productos chinos afectados por los aranceles impuestos por Estados Unidos



Fuente: Zhiyao Lu y Jeffrey Scott, *How is China Retaliating for US National Security Tariffs on Steel and Aluminum?*, Instituto Peterson para la Economía Internacional, 9 de abril de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2tAl0Cr>.

Al mismo tiempo, si bien China se ubica entre los principales productores y exportadores de acero y aluminio en el mundo, el impacto económico de estos aranceles es mínimo, en tanto sólo el 6% del total de las importaciones estadounidenses de acero y aluminio provienen de aquel país.¹⁶ Además,

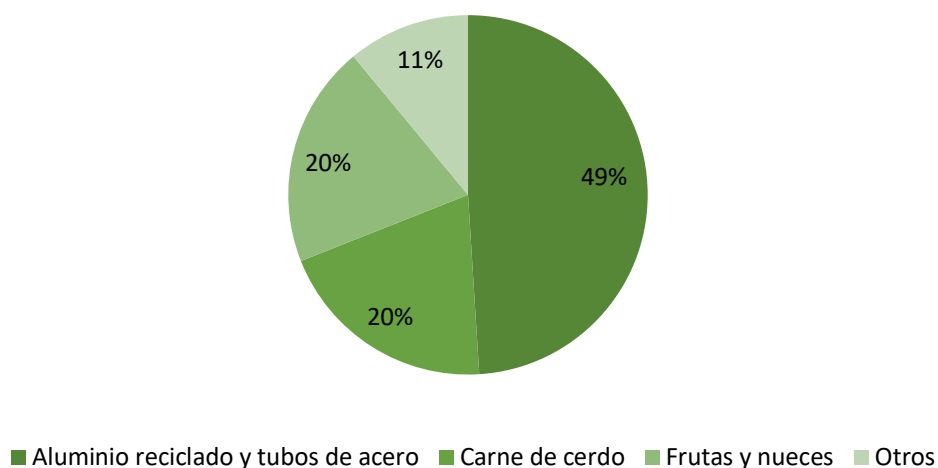
¹⁵ Chad P. Bown y Melina Kolb, "Is Trump in a Trade War? An Up-to-Date Guide," Instituto Peterson para la Economía Internacional, 1 de junio de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2qYqnL5>.

¹⁶ Para un análisis profundo sobre la aplicación de estos aranceles y las medidas en represalia que fueron implementadas por los países afectados, se sugiere consultar: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Estados Unidos impone aranceles a las importaciones de acero y aluminio: consecuencias para la industria y el panorama del comercio internacional", Nota de Coyuntura, México, *Senado de la República*, 8 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2lvRjrU> y _____, "Estados Unidos impone aranceles a las

las industrias en Estados Unidos ya recibían una protección considerable frente a las importaciones de China.¹⁷

No obstante, el Gobierno de China decidió responder con medidas equivalentes a manera de represalia y fue así que, a partir del 2 de abril, el país asiático impuso un arancel adicional de entre 25% y 15% a la importación de más de 100 productos provenientes de Estados Unidos con un valor de 2.4 mil millones de dólares. Entre los productos afectados destacan el aluminio reciclado, los tubos de acero, la carne de cerdo, las frutas y las nueces (ver gráfico 2).¹⁸

Gráfico 2. Productos estadounidenses afectados por las medidas de represalia implementadas por China



Fuente: Zhiyao Lu y Jeffrey Scott, *How is China Retaliating for US National Security Tariffs on Steel and Aluminum?*, Instituto Peterson para la Economía Internacional, 9 de abril de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2tA10Cr>.

Se calcula que las consecuencias derivadas de esta represalia serán muy significativas, sobre todo en términos políticos, pues se prevé que afecten principalmente a los estados del denominado *farm belt* que, sin duda, son clave en términos políticos de cara a las elecciones intermedias en Estados Unidos al representar alrededor del 61% de los votos de las áreas rurales y pequeñas ciudades del país que apoyan al Partido Republicano.¹⁹ Con esta medida, por ejemplo, el estado de Iowa -el principal productor de carne de cerdo- ahora tendrá que pagar un arancel adicional para ingresar al mercado de China.²⁰ Actualmente, el país asiático se ubica como el segundo destino de las

importaciones de acero y aluminio provenientes de México, Canadá, y la Unión Europea: aranceles compensatorios, implementación de las medidas e implicaciones generales, Nota de Coyuntura, México, *Senado de la República*, 8 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2y3lyG8>.

¹⁷ Chad P. Bown, "Trump's Steel and Aluminum Tariffs Are Counterproductive. Here Are 5 More Things You Need to Know," Instituto Peterson para la Economía Internacional, 7 de marzo de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2FB5NZH>.

¹⁸ Chad P. Bown y Melina Kolb, *op. cit.*

¹⁹ El término *farm belt* hace referencia a los estados del Medio Oeste que se destacan especialmente por su producción agrícola: Iowa, Kansas, Minnesota, Nebraska, Dakota del Norte y Dakota del Sur.

²⁰ Toluse Olorunnipa, "Trump Country May Be Hit Hardest by Chinese Tariff Retaliation", *Bloomberg*, 23 de marzo de 2018. Consultado el 21 de junio de 2018 en: <https://bloom.bg/2DX7RXc>.

exportaciones del sector agrícola estadounidense, tan solo después de Canadá, lo que habla de la gran interdependencia que existe entre ambas economías.²¹

Ahora bien, estas medidas de represalia se han sumado a la de otros países afectados como México, Canadá, la Unión Europea y más reciente, India y Turquía, con lo que un importante número de productos estadounidenses que son exportados a todo el mundo se enfrentarán a aranceles más altos en distintos mercados. Al respecto, algunos analistas advierten de las consecuencias que esta guerra de aranceles terminará reflejándose en una mayor pérdida de empleos y en el aumento de los precios para los consumidores finales en el mediano y largo plazo.²² Precisamente para evitar este potencial efecto, la empresa fabricante de motos Harley-Davidson, con sede en Milwaukee, Wisconsin, anunció que moverá parte de su producción al extranjero para evitar el pago de un arancel adicional del 25% que le fue impuesto a la importación de motocicletas en la Unión Europea, aumentando el valor de cada motocicleta en 2,200 dólares aproximadamente.²³

Poco tiempo después del anuncio, el Presidente de Estados Unidos retomó en su discurso la crítica hacia China por sus prácticas comerciales, las cuales considera desleales. Al respecto, sostiene que el país asiático se ha beneficiado de conocimiento estadounidense adquirido de manera inapropiada mediante políticas y prácticas como la transferencia forzada de tecnología entre empresas asociadas o *joint ventures*, la violación de patentes y el espionaje industrial, entre otras.²⁴ Desde su perspectiva, estas prácticas son parte de la intención declarada de China de tomar el liderazgo económico en tecnología avanzada como se establece en su plan industrial denominado "Made in China 2025".²⁵ En este sentido, el gobierno estadounidense asegura que éstas pueden mermar la capacidad de las empresas estadounidenses para competir de manera equitativa en el mercado global, desviar la generación de empleos hacia China e inhibir las exportaciones estadounidenses, contribuyendo al desequilibrio comercial bilateral, así como afectar a las industrias estadounidenses de manufactura, servicios e innovación.²⁶

Bajo esta idea, el mandatario ordenó al Representante Comercial de Estados Unidos iniciar la investigación en materia de propiedad intelectual antes referida. Como resultado, Robert Lighthizer publicó en marzo de 2018 un informe con los resultados de dicha investigación, argumentando que China socava los derechos estadounidenses en el sector de la tecnología.²⁷ Con ello, el Presidente

²¹ Departamento de Agricultura de Estados Unidos, *Top Markets for U.S. Agricultural Exports in 2017*, Datos, 20 de marzo de 2018. Consultado el 25 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2lmdRex>.

²² Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosque, "Estados Unidos impone aranceles a las importaciones de acero y aluminio provenientes de...", *op. cit.*

²³ Alan Rappeport, "Harley-Davidson, Blaming E.U. Tariffs, Will Move Some Production Out of U.S.," *The New York Times*, 25 de junio de 2018. Consultado en misma fecha en: <https://nyti.ms/2MkCKJI>.

²⁴ Mary E. Lovely y Yang Liang, *Trump Tariffs Primarily Hit Multinational Supply Chains, Harm US Technology Competitiveness*, Policy Brief, Instituto Peterson para la Economía Internacional, mayo 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2ltnbE2>.

²⁵ El Plan "Made in China 2025" es la nueva estrategia que el gobierno chino para impulsar y reestructurar su industria, de manera que se logre pasar de la cantidad a la calidad y eficiencia en la producción. Con este plan, China pretende ser líder en tecnología a escala internacional, por delante de potencias como Alemania, Estados Unidos o Japón. El plan abarca 10 sectores, entre ellos el de equipamiento de aeronaves, automóviles eléctricos, robótica, tecnologías de la información y la inteligencia artificial. Para conocer más de esta estrategia, se sugiere consultar el documento intitulado *Plan Made in China 2025*, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Beijing, disponible en: <https://bit.ly/2Kic37L>.

²⁶ The White House, *Presidential Memorandum for the United States Trade Representative*, Memorando Presidencial, 14 de agosto de 2017. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2KgUFAG>.

²⁷ USTR, *Findings of the Investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, Comunicado de Prensa, 22 de marzo de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2G3rS0b>.

Trump anunció que impondría aranceles sobre 50 mil millones de dólares en importaciones de productos provenientes de China, solicitaría el inicio de consultas en el marco del mecanismo de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio para abordar las prácticas discriminatorias de licencia de tecnología de China y aplicaría restricciones a la inversión de China en Estados Unidos.²⁸

En ese sentido, el USTR propuso una lista de aproximadamente 1,300 productos chinos que estarían sujetos a un arancel adicional del 25%.²⁹ La lista inicial se enfocó precisamente en productos de las industrias que se benefician del plan industrial de China, entre ellas la aeroespacial y las tecnologías de información y comunicación, así como la robótica y maquinaria; sin embargo, el arancel excluía otras industrias como la de textiles y prendas de vestir, calzado, computadoras personales y celulares para minimizar el impacto que esto tendría en la economía de los consumidores estadounidenses.³⁰ Más adelante, el Presidente Trump anunció que consideraría imponer un arancel adicional sobre la importación de otros productos chinos que cubrirían un total de 100 mil millones de dólares adicionales.³¹ El Gobierno de China, por su parte, respondió anunciando que impondría como represalia un arancel de 25% adicional a una lista de productos de importación estadounidense por un total de 49.8 mil millones de dólares. Esta medida tendría mayor impacto en la industria del transporte afectando el comercio de automóviles, aviones y embarcaciones, así como algunos productos vegetales, principalmente la soja.³²

No obstante, a principios de mayo ambos gobiernos iniciaron un periodo de consultas al más alto nivel con el objetivo de poner fin a las tensiones en materia comercial y llegar a una negociación que permita resolver las diferencias. Por una parte, el equipo negociador de Estados Unidos lo encabezó Steven Mnuchin, Secretario del Tesoro; Wilbur Ross, Secretario de Comercio, y Robert Lighthizer, Representante Comercial. Por otra, el equipo negociador de China estuvo encabezado por Liu He, Vice Premier de Finanzas, Comercio y Tecnología del Consejo de Estado y Enviado Especial del Presidente Xi Jinping.³³

A pesar de que ambos gobiernos coinciden en la importancia de mantener una relación comercial estable y duradera, cada equipo negociador puso sobre la mesa las prioridades y demandas que, desde su perspectiva, deben ser resueltas para llegar a un acuerdo. Por un lado, el equipo negociador estadounidense solicitó, entre otras cosas, reducir el déficit comercial entre ambos países en 200 mil millones de dólares durante los próximos dos años y suspender los subsidios que el Gobierno de China otorga a las industrias manufactureras avanzadas como parte de su plan industrial "Made In China 2025". Asimismo, pidió que acepten las restricciones que Estados Unidos imponga sobre las inversiones chinas en tecnologías sensibles sin tomar represalias. De acuerdo con Eswar Prasad, profesor en Economía de la Universidad de Cornell, el nivel de las demandas

²⁸ USTR, *President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade*, Comunicado de Prensa, marzo 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2FT9meR>.

²⁹ USTR, *Under Section 301 Action, USTR Releases Proposed Tariff List on Chinese Products*, Comunicado de Prensa, abril de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2Jj1Wj2>.

³⁰ *Idem*.

³¹ Chad P. Bown y Melina Kolb, *op. cit.*

³² *Idem*.

³³ Keith Bradsher, "U.S.-China Trade Talks End With Strong Demands, but Few Signs of a Deal," *The New York Times*, 4 de mayo de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://nyti.ms/2HTNUdV>.

estadounidenses demuestra que la administración de Trump no tiene interés en establecer las condiciones para llegar a un acuerdo.³⁴

El equipo negociador chino, por otro lado, adoptó una postura mucho más constructiva, incluso mostró disposición para tomar acciones concretas con el fin de facilitar una mayor competencia en los sectores automotriz y de servicios financieros, compromisos que el Presidente Xi Jinping ha hecho públicos en distintas ocasiones. Más allá de eso, cabe señalar, entre sus prioridades destacó la petición para flexibilizar las restricciones a las que se enfrentan las exportaciones de productos comerciales de alta tecnología que tienen aplicaciones tanto civiles como militares, tales como los semiconductores que son esenciales para la elaboración de algunos bienes como los teléfonos inteligentes y las computadoras. En este sentido, China sostiene que estas restricciones impiden que se realicen un importante número de exportaciones. En contrapartida, el país asiático mostró la disposición del gobierno chino para reducir algunas barreras comerciales, sólo en el caso Estados Unidos haga lo propio, si bien se opuso a la exigencia sobre un recorte específico del superávit comercial.³⁵

En el marco de estas consultas, un tema que resultó de la mayor relevancia fueron las sanciones impuestas por el Departamento de Comercio estadounidense a la empresa china de telecomunicaciones ZTE (*Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation*), la segunda empresa en el sector más importante del país.³⁶ Al respecto, el equipo negociador chino se opuso a estas sanciones y solicitó que el caso sea reconsiderado. Al respecto, cabe recordar que el Presidente Donald Trump llegó recientemente a un acuerdo con la empresa ZTE para que el Departamento de Comercio retire la prohibición impuesta, luego de pagar una multa de 1.4 mil millones de dólares, reemplazar a su junta y altos directivos, y permitir la incorporación de un equipo de cumplimiento estadounidense al interior de la compañía para verificar el cumplimiento de las leyes de exportación de Estados Unidos. Ciertamente, el hecho de que el Presidente Xi Jinping le solicitara personalmente al Presidente Trump su intervención para encontrar una solución a este conflicto, influyó en esta negociación.³⁷

Con relación a este último tema, existen diversas opiniones. Algunos analistas consideran que Trump lo está utilizando no sólo como una moneda de cambio en las negociaciones comerciales con China, sino también como un elemento para atender cuestiones de carácter geopolítico, concretamente la negociación con Corea del Norte, pues se cree que Trump ofreció este acuerdo a cambio de que China influyera más sobre Kim Jong-un, Líder Supremo de Corea del Norte, para

³⁴ *Ídem*.

³⁵ Ana Swanson, "U.S. and China Tout Trade Talks as Success, but Leave the Details for Later," *The New York Times*, 19 de mayo de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://nyti.ms/2KigEXC>.

³⁶ En abril, el Departamento de Comercio de Estados Unidos prohibió a la empresa de telecomunicaciones ZTE comprar tecnología estadounidense durante siete años, incluidos los chips y otros equipos que son insumos esenciales en las cadenas de producción de la compañía, dejando a la empresa sin capacidad para mantener sus operaciones, por lo que se han afectado un importante número de empleos en China, de ahí el interés del Gobierno chino porque se llegue a una negociación lo antes posible. Dicha sanción fue impuesta a la empresa ZTE por violar reiteradamente las sanciones económicas de Estados Unidos contra Irán y Corea del Norte. Para mayor información, consulte: US Department of Commerce, *Secretary Ross Announces Activation of ZTE Denial Order in Response to Repeated False Statements to the U.S. Government*, Comunicado de Prensa, 16 de abril de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2lVSxwE> y *The Washington Post*, "How ZTE Ended Up in Middle of U.S.-China Trade War: QuickTake", 13 de junio de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://wapo.st/2ltTeUu>.

³⁷ US Department of Commerce, *Secretary Ross Announces \$1.4 Billion ZTE Settlement; ZTE Board, Management Changes and Strictest BIS Compliance Requirements Ever*, Comunicado de Prensa, 7 de junio de 2018. Consultado el 20 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2sPqsRv>.

que el encuentro celebrado en Singapur fuera un éxito.³⁸ En todo caso, el tema aún no se ha resuelto por las diferencias que existen en el Congreso en torno a la intención del Presidente Trump de retirar dicha sanción.³⁹ Esto en definitiva no contribuye a resolver las diferencias entre ambos gobiernos. De ahí que las consultas no concluyeran con un acuerdo concreto y tampoco se determinara una fecha para un próximo encuentro. Además, las diferencias existentes se hicieron aún más notorias cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores de China desmintió públicamente las declaraciones de Larry Kudlow, Director del Consejo Económico Nacional estadounidense, y el informe de la Casa Blanca que aseguraban que China buscaría cumplir con su demanda de reducir el déficit comercial, aumentando significativamente las compras en bienes y servicios estadounidenses, como parte de lo acordado en el proceso de consultas.

Lo anterior culminó con la decisión del Presidente Trump de imponer un arancel del 25% a la importación de diversos productos provenientes de China por un valor de 50 mil millones de dólares.⁴⁰ Así, el 15 de junio, el USTR publicó dos listas con los productos que estarían sujetos a dicha medida. Éstas incluyen un total de 1,102 líneas arancelarias. Concretamente, la primera consta de 818 productos adicionales a los más de 1,300 que habían sido incluidos en la lista inicial y que fue propuesta en abril. Los principales sectores afectados son maquinaria, aparatos mecánicos y equipos eléctricos, los cuales son fundamentales para el programa industrial de China. Esta medida entrará en vigor a partir del 6 de julio de 2018, cubriendo un total aproximado de 34 mil millones de dólares en importaciones de productos de China.⁴¹ La segunda lista contiene una propuesta de 284 líneas arancelarias identificadas por el Comité de la Selección 301 que cubren un total aproximado de 16 mil millones de dólares en importaciones de productos de China. No obstante, estarán sujetas a un proceso de revisión que consiste en solicitar comentarios del público y celebrar una audiencia pública para su discusión. Una vez agotado este procedimiento, se emitirá una determinación final sobre esta segunda lista y se conocerá si estarán sujetos de manera definitiva a un arancel adicional.⁴²

De acuerdo con el Instituto Peterson para la Economía Internacional, de los productos de la primera lista, el 52% de ellos son bienes intermedios, 43% son bienes de equipo y 1% bienes de consumo (ver gráfico 3).⁴³ Los principales productos añadidos son los semiconductores, que representan alrededor 3.6 mil millones dólares y otros insumos intermedios y bienes de equipo. Los semiconductores, por su parte, revisten una importancia especial como insumo básico para la elaboración de productos de consumo cotidiano, tales como los televisores, las computadoras

³⁸ Para un análisis detallado sobre el encuentro entre el Presidente Donald Trump y el Líder norcoreano Kim Jong-un celebrado en Singapur, véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Donald Trump y Kim Jong-un se reúnen en Singapur: desarrollo y evaluación preliminar del primer encuentro entre los líderes de Estados Unidos y Corea del Norte", Nota de Coyuntura, México, *Senado de la República*, 15 de junio de 2018. Consultado el 20 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2KnLhlc>.

³⁹ Es importante señalar que al interior del Gobierno, este tema ha generado importantes diferencias, pues algunos consideran que concretar el acuerdo entre el Presidente Trump y la empresa ZTE, sentaría un precedente de que se puede revertir una sanción impuesta por el propio Gobierno. Además, los más conservadores consideran que cualquier concesión ofrecida por Estados Unidos podría ser contraproducente para la estrategia que ha implementado la actual administración, puesto que va en contra de la intención de aplicar restricciones a la inversión de China en cumplimiento de una de las promesas básicas de la campaña de Trump.

⁴⁰ The White House, *Statement on Steps to Protect Domestic Technology and Intellectual Property from China's Discriminatory and Burdensome Trade Practices*, 29 de mayo de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2KZWS2U>.

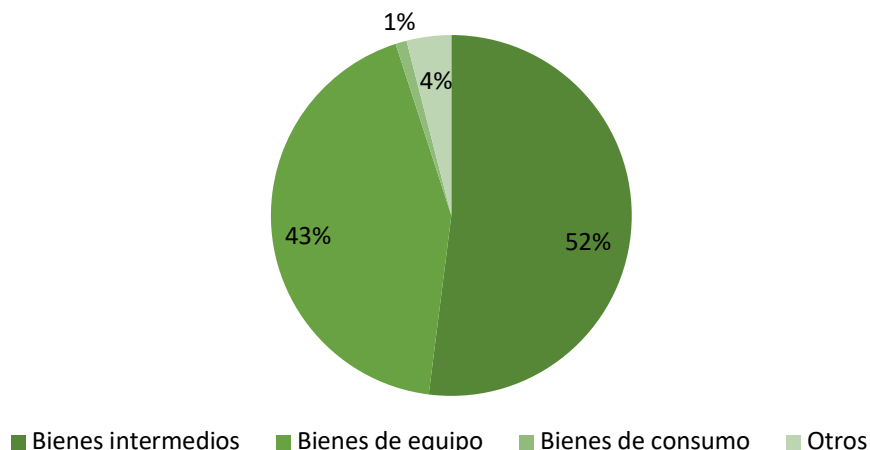
⁴¹ USTR, *USTR Issues Tariffs on Chinese Products in Response to Unfair Trade Practices*, Comunicado de Prensa, junio 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2MtOfQ2>.

⁴² *Idem*.

⁴³ En cuanto a la segunda lista, ésta abarca 114 bienes, entre ellos productos químicos, equipo médico y petróleo, para los cuales se anunciará su arancel y entrada en vigor posteriormente.

personales, los teléfonos inteligentes y los automóviles. Por tanto, el 95% de este tipo de productos son utilizados en gran medida por compañías estadounidenses que dependen de las importaciones desde China.⁴⁴

Gráfico 3. Productos de importación provenientes de China sujetos a arancel



Fuente: Chad P. Bown, Euijin Jung y Zhiyao Lu, “Trump, China, and Tariffs: From Soybeans to Semiconductors,” Instituto Peterson para la Economía Internacional, 18 de junio de 2018. Consultado el 21 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2Mhm4TI>.

Como contramedida y a manera de represalia, el Ministerio de Comercio de China dio a conocer que adoptará aranceles adicionales en contra de varios productos de importación provenientes de Estados Unidos equivalentes a 44 mil millones de dólares, aproximadamente. El documento publicado por el ministerio en cuestión hace referencia a dos listas con 659 productos. La primera lista incluye 545 fracciones arancelarias que pagarán un arancel adicional de 25% a partir del 6 de julio de 2018. Éstas cubren un total aproximado de 29.6 mil millones de dólares en importaciones de productos de Estados Unidos que incluyen soja, coches eléctricos, jugo de naranja, whisky, carne de cerdo, salmón y cigarrillos.⁴⁵ La elección de estos productos radica en la intención de generar un impacto significativo en los estados denominados *swing states* o estados pivote donde el daño político es potencialmente mayor.

En última instancia y en opinión de Joseph E. Gagnon, investigador principal del Instituto Peterson para la Economía Internacional y coautor de un libro de recomendaciones políticas sobre cómo reducir los desequilibrios comerciales publicado en 2017, la imposición de aranceles no es una medida que permita reducir el déficit comercial.⁴⁶ Además, la decisión de Estados Unidos de imponer nuevos aranceles aumentará los precios para los consumidores estadounidenses.

Asimismo, debido a que los productos específicos son insumos intermedios y bienes de equipo, entre los afectados se encontrarán las empresas estadounidenses que dependen de las

⁴⁴ Chad P. Bown, Euijin Jung y Zhiyao Lu, “Trump, China, and Tariffs: From Soybeans to Semiconductors,” Instituto Peterson para la Economía Internacional, 18 de junio de 2018. Consultado el 21 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2Mhm4TI>.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Jim Tankersley, “Trump Hates the Trade Deficit. Most Economists Don’t,” *The New York Times*, 5 de marzo de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://nyti.ms/2FheMfa>.

importaciones desde China para producir bienes con insumos fabricados en Estados Unidos y que son vendidos a precios competitivos no sólo en ese país, sino en todo el mundo. Mientras tanto, China perderá muy poco de contenido de valor agregado con las represalias, mismas que, en contraste, afectarán de manera significativa al sector agrícola en Estados Unidos.⁴⁷

La posición de Estados Unidos respecto a China y la OMC

Tomando en cuenta lo anterior, resulta evidente que el Presidente Donald Trump sigue mostrando una preferencia para conseguir sus objetivos por medio de las negociaciones bilaterales o con un número reducido de países, e inclusive por las acciones unilaterales, frente a los sistemas y mecanismos multilaterales que contribuyen a dar certidumbre a las relaciones entre los miembros de la comunidad internacional. Desde la campaña presidencial de 2016, conviene recordar, el entonces candidato por el Partido Republicano se caracterizó por emitir declaraciones en las que denunció múltiples negociaciones, tratados y regímenes del ámbito comercial multilateral que, de acuerdo con el ahora presidente, han resultado perjudiciales para la economía estadounidense. De manera particular, en julio de 2016 se refirió a la Organización Mundial del Comercio “como un ‘desastre’,” si bien al mismo tiempo propuso como parte de su posición en materia comercial durante la campaña, “instruir al Representante Comercial de Estados Unidos para presentar casos contra China, tanto en [Estados Unidos] como en la OMC” en la medida en que “‘el comportamiento injusto de subsidios’ por parte del país asiático ‘se encuentra prohibido por los términos de su entrada a la [Organización]’”.⁴⁸

De manera más reciente, la administración estadounidense incluso, se ha referido al respaldo de Estados Unidos a la adhesión del país asiático a la Organización Mundial del Comercio como un error. Al respecto, el más reciente Reporte ante el Congreso del Representante Comercial de Estados Unidos sobre el Cumplimiento de China con la OMC señala lo siguiente:

“En la actualidad, China sigue siendo en gran medida una economía dirigida por el Estado, y Estados Unidos y otros socios comerciales siguen encontrando serios problemas con el régimen comercial de [aquel país]. Mientras tanto, ha utilizado el emblema de la membresía de la OMC para convertirse en un jugador dominante en el comercio internacional. Ante estos hechos, parece claro que Estados Unidos erró en respaldar su entrada a la OMC en términos que han probado ser ineficaces para asegurar la adopción de un régimen comercial abierto y orientado al mercado. Asimismo, ahora resulta claro que las normas de la OMC no han sido suficientes para limitar el comportamiento adoptado por China y que ha distorsionado el mercado”.⁴⁹

Con relación al sistema de resolución de controversias de la Organización Mundial del Comercio, representantes estadounidenses de la actual administración, como el Representante Comercial

⁴⁷ Chad P. Bown, Euijin Jung y Zhiyao Lu, *op. cit.*

⁴⁸ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La política exterior estadounidense en el ámbito multilateral: análisis de las implicaciones de un giro con la administración Trump”, Nota de Coyuntura, México, *Senado de la República*, 7 de febrero de 2017, pp. 6-7. Consultado el 20 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2A3e4CW>. Los otros compromisos en materia comercial adoptados por Donald Trump incluían retirar a Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y anunciar la decisión de renegociar el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Donald Trump, *Donald Trump's Contract with the American Voter*, 2016. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2eDhQrK>.

⁴⁹ United States Trade Representative (USTR), *2017 Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington D.C., enero de 2018, p. 2. Consultado el 24 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2DVoKWI>.

Robert Lighthizer, han cuestionado al organismo afirmando que existe un sesgo contra Estados Unidos al interior del mismo, enfatizando el número de denuncias planteadas en contra de dicho país y haciendo hincapié en que ha perdido la mayoría de las mismas.⁵⁰ No obstante, especialistas consideran que “los países reclamantes, Estados Unidos incluido, generalmente ganan los casos que presentan en la [Organización] porque tienden a presentar únicamente los casos más sólidos”.⁵¹ Asimismo, si bien es cierto que Estados Unidos es el país más demandado en el organismo -desde 1995 se han presentado en su contra 145 casos-, también es cierto que ha presentado el mayor número de reclamaciones y, desde esa misma fecha, ha participado como país reclamante en 117 casos (ver Tabla 1).

Tabla 1. Miembros de la OMC más involucrados en diferencias de 1995 a 2018

	MIEMBRO	COMO RECLAMANTE	COMO DEMANDADO
1	Estados Unidos	117	145
2	Unión Europea	99	84
3	Canadá	39	22
4	China	17	41
5	India	24	25
6	Brasil	31	16
7	Argentina	20	22
8	México	25	14
9	Japón	23	15
10	Corea del Sur	20	16

Elaboración propia con información de: OMC, “Diferencias por Miembro,” *Temas Comerciales: Solución de Diferencias*, s.l, 2018. Consultado el 20 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2k9yGP3>.

Adicionalmente, Estados Unidos es el país que mayor número de denuncias ha presentado contra China desde el ingreso del país asiático a la Organización en 2001: 22 casos contando a partir de 2004 (ver Anexo 1).⁵² La mayoría de estas denuncias se presentaron para limitar el comportamiento del país asiático durante la administración del ex Presidente Barack Obama, época en la que Estados Unidos fue el Miembro más activo del mecanismo de solución de diferencias en calidad de reclamante pues de 2009 a 2017 presentó 25 demandas -más que ningún otro Miembro en el mismo

⁵⁰ James McBride, “How Are Trade Disputes Resolved?,” *CFR Backgrounder*, Council on Foreign Relations, s.l, 13 de marzo de 2018. Consultado el 24 de junio de 2018 en: <https://on.cfr.org/2KiCmOo>.

⁵¹ *Ídem*.

⁵² La adhesión de China a la OMC fue aprobada por la Conferencia Ministerial de la Organización el 10 de noviembre de 2001 después de 15 años de negociaciones. El país asiático es Miembro de la OMC desde diciembre de ese mismo año. Para más información, véase: OMC, *Concluyen con éxito en la OMC las negociaciones para la adhesión de China*, Comunicado de Prensa, Ginebra, 17 de septiembre de 2001. Consultado el 23 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/1dhGIRm> y _____, *La Conferencia Ministerial de la OMC aprueba la adhesión de China*, Comunicado de Prensa, Ginebra, 10 de noviembre de 2001. Consultado el 23 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2K455ak>.

período- y 16 de ellas fueron interpuestas contra China.⁵³ Al mismo tiempo, China ha presentado 12 casos contra Estados Unidos desde 2002.

Respecto a la administración actual, desde la toma de posesión en enero de 2017 del Presidente Donald Trump, Estados Unidos presentó el 23 de marzo de 2018 una reclamación contra China en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual (ver Anexo 1). En cambio, el país asiático ha presentado ya dos reclamaciones contra Estados Unidos: la primera, el 4 de abril de 2017, por los aranceles a productos chinos que se aplicarían con base en los artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos y, la segunda, un día después, sobre medidas relativas a las medidas adoptadas por Estados Unidos respecto a las importaciones de productos de acero y aluminio.

En opinión de algunos especialistas, los aranceles impuestos en marzo pasado por Estados Unidos a las importaciones de acero y aluminio provenientes de varios de sus comerciales asestaron un golpe importante a la OMC. De acuerdo con Edward Alden, asociado *senior* del *Council on Foreign Relations* (CFR, por sus siglas en inglés), la Organización ya se encontraba debilitada por factores que incluyen las fallidas negociaciones de la Ronda de Doha o el incumplimiento de ciertas normas por parte de China y el desafío que presupone el éxito de la economía de dicho país a los principios de mercado; sin embargo, destaca el asociado del CFR, resulta sorprendente que haya sido Estados Unidos, uno de los principales impulsores de la creación de la Organización y líder en la misma, el país responsable de dicho golpe.⁵⁴ De acuerdo con el asociado del CFR, “nada de esto significa el fin de las normas globales de comercio y el retroceso a los conflictos comerciales de los años 30, si bien el mundo se encuentra más cerca de ello de lo que lo ha estado en décadas.”⁵⁵

Escenarios futuros para tomar en cuenta: ¿parálisis latente del órgano de apelaciones de la OMC?

Establecido en 1995 en virtud del artículo 17 del Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (ESD),⁵⁶ el Órgano de Apelación es un componente esencial del mecanismo de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio, al atender los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas por los grupos especiales respecto a diferencias planteadas por los Miembros de la OMC y, en este sentido, “puede confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas de [los mismos]”.⁵⁷ Los informes que publica, además, deben ser aceptados por las partes en la diferencia, una vez que han sido adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias. Sin embargo, el Órgano de Apelación atraviesa actualmente una seria crisis política y existe la posibilidad de que su capacidad operativa

⁵³ James McBride, “What’s Next for the WTO?,” *CFR Backgrounder*, Council on Foreign Relations, s.l., 23 de marzo de 2018. Consultado el 24 de junio de 2018 en: <https://on.cfr.org/2IIX2QE>.

⁵⁴ Edward Alden, “Trump, China, and Steel Tariffs: the Day the WTO Died,” *Renewing America*, Council on Foreign Relations, s.l., 9 de marzo de 2018. Consultado el 24 de junio de 2018 en: <https://on.cfr.org/2FJAfBb>.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ OMC, *Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias*, Acuerdo de la Ronda Uruguay, adoptado en la Conferencia Ministerial de Marrakech en abril de 1994. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2tiwGJD>.

⁵⁷ OMC, “Órgano de Apelación,” *Temas Comerciales: Solución de Diferencias*, s.l., 2018. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2l1ycoN>.

se vea seriamente mermada en un futuro próximo, lo cual tendría serias implicaciones para el sistema comercial multilateral en su conjunto y la resolución de controversias en este ámbito.

De acuerdo con el ESD, el Órgano de Apelación está integrado por siete personas, de las cuales actúan tres en cada caso.⁵⁸ A la fecha, no obstante, cuenta tan sólo con cuatro integrantes y uno de ellos finaliza su mandato a finales de septiembre del año en curso (ver tabla 2). De esta manera, en caso de no renovarse el mandato del juez Shree Baboo Chekitan Servansing en dicha fecha, el órgano operaría al mínimo de integrantes necesarios para conocer sobre los recursos de apelación interpuestos por los Miembros de la Organización en un contexto que se ha caracterizado por un aumento en el número de casos que, a su vez, revisten una complejidad cada vez mayor.

Tabla 2. Miembros del Órgano de Apelación de la OMC

Nombre	Nacionalidad	Mandato
Ujal Singh Bhatia	India	11 de diciembre de 2011 – 10 de diciembre de 2015 11 de diciembre de 2015 – 10 de diciembre de 2019
Thomas R. Graham	Estados Unidos	11 de diciembre de 2011 – 10 de diciembre de 2015 11 de diciembre de 2015 – 10 de diciembre de 2019
Shree Baboo Chekitan Servansing*	Mauricio*	1º de octubre de 2014 – 30 de septiembre de 2018*
Hong Zhao	China	1º de diciembre de 2016 – 30 de noviembre de 2020

Fuente: OMC, “Miembros del Órgano de Apelación,” *Temas Comerciales: Solución de Diferencias*, s.l, 2018. Consultado el 15 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2yeYhBv>.

Esta situación obedece, en gran medida, al bloqueo que Estados Unidos ha presentado durante los últimos dos años a la designación de nuevos integrantes del Órgano de Apelación, ya sea para renovar el mandato de jueces que podrían cumplir con un segundo término o bien designar a aquellos que habrían de cubrir nuevas vacantes. En mayo de 2016, conviene recordar, la administración del entonces Presidente Barack Obama decidió bloquear la designación del juez Seung Wha Chang de Corea del Sur para un segundo mandato argumentando que “su desempeño no [reflejaba] el papel asignado al [órgano] por los Miembros en el ESD”.⁵⁹ La acción recibió serios cuestionamientos por parte de otros Miembros de la OMC quienes calificaron la decisión estadounidense como un hecho excepcional y sin precedentes que, además de encontrarse fundamentada en razones que algunos no consideraban aceptables, podría establecer un precedente negativo para el proceso de designación del órgano en cuestión, afectar la toma de decisiones de cualquier integrante del mismo durante su primer mandato, y mermar la confianza en

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 17.3 del Entendimiento, los integrantes del Órgano de Apelación deberán ser “personas de prestigio reconocido, con competencia técnica acreditada en derecho, en comercio internacional y en la temática de los acuerdos abarcados en general.” Además, no deberán estar vinculadas a ningún gobierno. Asimismo, serán representativas en términos generales de la composición de la OMC, entre otros elementos. OMC, *op. cit.* (*Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos...*).

⁵⁹ Al respecto, la delegación estadounidense expresó su inquietud ante el manejo de audiencias orales por parte del Sr. Chang cuyas preguntas, de acuerdo con la posición de Estados Unidos, se enfocaban demasiado en asuntos que no formaban parte de la apelación. WTO, *Statement by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body*, Ginebra, 23 de mayo de 2016. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/215ha9n> y WTO, “WTO members debate appointment/reappointment of Appellate Body Members,” *WTO News: 2016*, Ginebra, 23 de mayo de 2016. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2ysrcC9>.

el sistema de solución de diferencias de la Organización.⁶⁰ La delegación de Corea del Sur, por su parte, se refirió a la oposición estadounidense “como un intento para utilizar la reasignación como una herramienta para controlar a los Miembros del Órgano de Apelación por las decisiones que toman en el tribunal”.⁶¹ Al mismo tiempo, reconoció las inquietudes planteadas por la delegación de Estados Unidos, si bien señaló que “el camino constructivo a seguir habría sido por medio de discusiones, y no a través de la remoción de un miembro del [órgano]”.⁶²

En el transcurso del último año, por su parte, la crisis política respecto a nuevos nombramientos se ha visto exacerbada por la postura de la nueva administración estadounidense. En agosto de 2017, Hyun Chong Kim de Corea del Sur renunció al Órgano de Apelación -al haber sido nombrado Ministro de Relaciones Exteriores-, y los mandatos de Ricardo Ramírez Hernández de México y Peter Van den Bossche de Bélgica expiraron, respectivamente, en junio y diciembre de 2017. De esta manera, actualmente existen tres vacantes que, de acuerdo con el artículo 17.2 del ESD, deberían cubrirse “a medida que se produzcan” pero esto no ha sido posible debido a la falta de consenso entre los Miembros de la Organización en el marco de las discusiones del Órgano de Solución de Diferencias.⁶³

En este contexto, Estado Unidos ha apostado por bloquear las designaciones para impulsar cambios al interior del organismo que, si bien pueden considerarse necesarios, no necesariamente resultarían de este curso de acción. En los primeros meses de este año, el Director General de la OMC, Roberto Azevedo, se refirió a los riesgos que la continuación de este tipo de bloqueos implica para la Organización y el sistema de solución de diferencias, si bien señaló que los Miembros podrían estar examinando vías alternativas y que, de momento, no existen indicios de que Estados Unidos contemple abandonar el organismo.⁶⁴

En última instancia, la presión bajo la cual se encuentra inmerso el Órgano de Apelación reviste una importancia sustancial, en la medida en que -de continuar el *impasse* actual- las consecuencias de una parálisis del órgano en cuestión derivada de la falta de nuevas designaciones representarían un golpe al sistema multilateral de comercio en varias dimensiones. En mayo del año en curso, el Presidente del Órgano de Apelación, Ujal Singh Bhatia, ahondó en las consecuencias de este “estancamiento,” refiriéndose de manera puntual a los efectos que tiene en el carácter colegiado de las deliberaciones dentro del mismo, en tanto actualmente opera a la mitad de su capacidad; en la legitimidad del órgano en sí debido a “la falta de una representación geográfica apropiada”, y en los posibles retrasos en los procedimientos ocasionados por la disminución del número de sus integrantes.⁶⁵ En este contexto, afirmó que “a menos de que los Miembros de la OMC adopten

⁶⁰ Bryce Baschuk, “U.S. Blocks Korean Judge From WTO Appellate Body,” *International Trade Daily*, Bloomberg BNA, 24 de mayo de 2016. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2tnMJpG> y WTO, *op. cit.* (“WTO members debate appointment/reappointment...”)

⁶¹ WTO, *op. cit.* (“WTO members debate appointment/reappointment...”)

⁶² *Idem.*

⁶³ Para mayor información, véase: WTO, “WTO members review practices for improving dispute proceedings,” *WTO News: 2017*, Ginebra, 20 de julio de 2017. Consultado el 22 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2KiuKLS>; _____, “Members consider requests for panel on Chinese farm quotas, Canadian aircraft subsidies,” *WTO News: 2017*, Ginebra, 31 de agosto de 2017. Consultado el 22 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2KhRyYT> y _____, “WTO sets up panel to review UAE measures on goods, services, IP rights,” *WTO News: 2017*, Ginebra, 22 de noviembre de 2017. Consultado el 22 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2MSwDgV>

⁶⁴ AFP, “OMC teme una ‘parálisis’ por bloqueo de Estados Unidos,” *El Mundo*, El Salvador, 20 de febrero de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2JTzwLW>.

⁶⁵ WTO, “Appellate Body chair calls for ‘constructive dialogue’ on addressing dispute settlement concerns,” *WTO News: 2018*, Ginebra, 7 de mayo de 2018. Consultado el 22 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2ly7qMc>.

acciones firmes y expeditas para remediar esta situación, es posible que llegue pronto un momento en que no puedan formarse Divisiones de tres miembros del Órgano de Apelación, paralizando efectivamente los procedimientos (...).⁶⁶ Esta situación, además, “proyectaría una sombra larga sobre la continuidad de las operaciones del sistema comercial multilateral en su conjunto,” de acuerdo con su Presidente.⁶⁷ En este sentido, la inhabilitación del órgano dejaría en terreno incierto los casos en los que la parte perdedora apelara la decisión de un grupo especial e incluso, al no poder aplicarse las normas existentes, se abriría la puerta a dudas y cuestionamientos sobre la pertinencia de negociar nuevas reglas comerciales en el ámbito multilateral.⁶⁸

⁶⁶ *Ídem*.

⁶⁷ *Ídem* y Reuters, “Trump tiene a la Organización Mundial de Comercio con una llave al cuello,” *Expansión*, Ginebra, 22 de mayo de 2018. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2MDiR1l>.

⁶⁸ *Ídem*.

Consideraciones finales

En caso de aplicarse los aranceles anunciados por Estados Unidos y China, ambas economías se encontrarían formalmente inmersas en una guerra comercial a partir del 6 de julio que, en última instancia, terminará siendo contraproducente para ambos países. Sin embargo, a pesar de las desventajas que esta situación presupone, todo parece indicar que el Presidente Donald Trump continuará buscando implementar medidas proteccionistas como parte de su política comercial. Recientemente, el mandatario estadounidense anunció que buscaría imponer nuevos aranceles a las importaciones de productos provenientes de China por un valor de 200 mil millones de dólares.⁶⁹ Posteriormente, el Representante Comercial Robert Lighthizer emitió una declaración en respaldo al anuncio, y afirmó que iniciará con un proceso orientado a identificar los productos que podrían estar sujetos a un arancel adicional de 10% que cubra la suma anunciada por Trump, si bien indicó que no se aplicarán nuevos aranceles hasta que se complete el proceso legal.⁷⁰

Si Estados Unidos aplica estos nuevos aranceles, es previsible que el Gobierno de China responda con medidas equivalentes como represalia. Sin embargo, este es el peor escenario para China, pues en reiteradas ocasiones el Gobierno ha señalado que no le interesa involucrarse en una guerra comercial con Estados Unidos. En este sentido, es probable que China busque la forma de evitar que sigan aumentando las diferencias mediante una estrategia basada en liberalizar más los sectores domésticos para fomentar la inversión extranjera, particularmente de Estados Unidos, al tiempo que podría aumentar las importaciones de algunos productos estadounidenses, como el petróleo y gas.⁷¹ Asimismo, podría buscar reducir los aranceles en sectores que son de especial interés para Estados Unidos, como en el caso del sector automotriz. El Ministerio de Finanzas de China ha anunciado que, a partir del 1° de julio, se aplicará un arancel del 15% a la importación de automóviles de pasajeros, en lugar del 25% que ha estado en vigor por más de diez años.⁷² Esta medida tal vez pueda ser un incentivo para que Trump desista de avanzar sus políticas proteccionistas. Sin embargo, hay que recordar que el Departamento de Comercio inició el 23 de marzo una nueva investigación para determinar si la importación de vehículos y autopartes representan una amenaza a la seguridad nacional. En este sentido, el Presidente Trump está considerando elevar los aranceles a estos productos al 25%, lo que podría desplazar a alrededor de 195 mil empleos en Estados Unidos, suponiendo que no existan exenciones.⁷³ Ese número podría más que triplicarse si otros países toman represalias en especie. De concretarse, los aranceles afectarían a 208 mil millones en importaciones, sin incluir autopartes, de casi todos los países aliados de Estados Unidos.⁷⁴

Aunado a lo anterior, habría una escalada en las diferencias con China que incluso podría ir más allá de lo comercial. Siendo China uno de los principales compradores de valores del gobierno estadounidense, el país asiático podría reducir su demanda, traduciéndose en un desequilibrio en los mercados de deuda de Estados Unidos, especialmente en un contexto en el que el Departamento

⁶⁹ USTR, *USTR Robert Lighthizer Statement on the President's Additional China Trade Action*, Comunicado de Prensa, junio de 2018. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2JQ9QV6>.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Yu Zheng, "How will China react to Trump's tariffs? Here are 5 things you should know," *The Washington Post*, 29 de marzo de 2018. Consultado el 22 de junio de 2018 en: <https://wapo.st/2KnMfu6>.

⁷² Bloomberg, "Trump Trade War Fears Cool as China Backtracks on Passenger Cars Import Dut," *Fortune*, 22 de mayo de 2018. Consultado el 22 de junio de 2018 en: <https://for.tn/2MiEBP4>.

⁷³ Chad P. Bown y Melina Kolb, *op. cit.*

⁷⁴ *Idem*.

del Tesoro está promoviendo bonos para financiar el gran déficit fiscal creado por la política fiscal expansiva de la administración Trump. De acuerdo con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, China posee cerca del 20%, alrededor de 1.2 miles de millones de dólares, de deuda estadounidense.⁷⁵ De esta manera, el país asiático invierte su superávit comercial con Estados Unidos en los mercados de bonos estadounidenses, ayudando a ese país a comprar más productos chinos. Si se promulgan barreras comerciales para limitar tales compras, existe una gran posibilidad de que estas compras de bonos puedan disminuir. Esto, por supuesto, generaría un caos en los mercados bursátiles, especialmente en Estados Unidos.⁷⁶ No obstante, sería el último recurso que utilice el Gobierno por las implicaciones que podría generar. El asunto, por tanto, es que una guerra comercial resultaría ser muy costosa para ambos países y sus efectos se sentirían mucho más allá de aquellos países directamente involucrados. En este sentido, además, una de las mayores preocupaciones es que una guerra comercial tendrá repercusiones negativas en otras áreas donde la cooperación multilateral es más necesaria, por ejemplo, la gestión de la integración financiera o la sostenibilidad ambiental.⁷⁷

⁷⁵ Ricky Cove, "One Way China Could Twist Trump's Arm," *Market Realist*, 21 de junio de 2018. Consultado el 24 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2K8oGpQ>.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Alessandro Nicita, "Nobody really wins a trade war", United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 25 de abril de 2018. Consultado el 21 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2Jrk8X7>.

Anexo 1. Diferencias entre Estados Unidos y China en la OMC

Diferencia	Reclamante	Demandado	Solicitud de Consultas	Medidas / Asunto	Estatus actual
DS252	China	Estados Unidos	26 de marzo de 2002	Importaciones de determinados productos de acero	Informe(s) adoptado(s), no son necesarias más actuaciones
DS 309	Estados Unidos	China	18 de marzo de 2004	Impuesto sobre el valor añadido aplicable a los circuitos integrados	Resuelta o terminada
DS 340	Estados Unidos	China	30 de marzo de 2006	Medidas que afectan a las importaciones de partes automóviles	Aplicación notificada por el demandado
DS 358	Estados Unidos	China	2 de febrero de 2007	Devoluciones, reducciones o exenciones de impuestos	Resuelta o terminada
DS 362	Estados Unidos	China	10 de abril de 2007	Protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual	Aplicación notificada por el demandado
DS 363	Estados Unidos	China	10 de abril de 2007	Derechos comerciales y distribución de publicaciones y productos audiovisuales de esparcimiento	Aplicación notificada por el demandado
DS 368	China	Estados Unidos	14 de septiembre de 2007	Antidumping y derechos compensatorios sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado, procedente de China	En fase de consultas
DS 373	Estados Unidos	China	3 de marzo de 2008	Servicios de información financiera y proveedores extranjeros	Resuelta o terminada
DS 379	China	Estados Unidos	19 de septiembre de 2008	Derechos antidumping y compensatorios sobre determinados productos procedentes de China	Aplicación notificada por el demandado
DS 387	Estados Unidos	China	19 de diciembre de 2008	Donaciones, préstamos y otros incentivos	En fase de consultas
DS 392	China	Estados Unidos	17 de abril de 2009	Importaciones de aves de corral procedentes de China	Informe(s) adoptado(s), no son necesarias más actuaciones

Diferencia	Reclamante	Demandado	Solicitud de Consultas	Medidas / Asunto	Estatus actual
DS 394	Estados Unidos	China	23 de junio de 2009	Exportación de diversas materias primas	Aplicación notificada por el demandado
DS 399	China	Estados Unidos	14 de septiembre de 2009	Importaciones de determinados neumáticos procedentes de China	Informe(s) adoptado(s), no son necesarias más actuaciones
DS 413	Estados Unidos	China	15 de septiembre de 2010	Servicios de pago electrónico	Aplicación notificada por el demandado
DS 414	Estados Unidos	China	15 de septiembre de 2010	Derechos compensatorios y antidumping sobre acero magnético laminado procedente de Estados Unidos	Informe(s) adoptado(s), no son necesarias más actuaciones
DS 419	Estados Unidos	China	22 de diciembre de 2010	Medidas relativas a los equipos de energía eólica	En fase de consultas
DS 422	China	Estados Unidos	28 de febrero de 2011	Medidas antidumping relativas a determinados camarones y hojas de sierra de diamante procedentes de China	Aplicación notificada por el demandado
DS 427	Estados Unidos	China	20 de septiembre de 2011	Derechos antidumping y compensatorios sobre los productos de pollo de engorde procedentes de Estados Unidos	Procedimiento sobre el cumplimiento concluido con constancias de incumplimiento
DS 431	Estados Unidos	China	13 de marzo de 2012	Exportación de tierras raras, tungsteno y molibdeno	Aplicación notificada por el demandado
DS 437	China	Estados Unidos	25 de mayo de 2012	Derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China	Procedimiento sobre el cumplimiento en curso
DS 440	Estados Unidos	China	5 de julio de 2012	Derechos antidumping y compensatorios sobre determinados automóviles procedentes de Estados Unidos	Informe(s) adoptado(s), no son necesarias más actuaciones
DS 449	China	Estados Unidos	17 de septiembre de 2012	Medidas compensatorias y antidumping sobre determinados productos procedentes de China	Informe(s) adoptado(s), no son necesarias más actuaciones

Diferencia	Reclamante	Demandado	Solicitud de Consultas	Medidas / Asunto	Estatus actual
DS 450	Estados Unidos	China	17 de septiembre de 2012	Medidas que afectan a las ramas de producción de automóviles y partes de automóviles	En fase de consultas
DS 471	China	Estados Unidos	3 de diciembre de 2013	Determinados métodos y su aplicación a procedimientos antidumping que atañen a China	Informe(s) adoptado(s), no son necesarias más actuaciones
DS 489	Estados Unidos	China	11 de febrero de 2015	Programas de bases de demostración y plataformas de servicios comunes	Grupo especial establecido, pero aún no constituido
DS 501	Estados Unidos	China	8 de diciembre de 2015	Medidas fiscales relativas a determinadas aeronaves de producción nacional	En fase de consultas
DS 508	Estados Unidos	China	13 de julio de 2016	Derechos de exportación sobre determinadas materias primas	Grupo especial establecido, pero aún no constituido
DS 511	Estados Unidos	China	13 de septiembre de 2016	Ayuda interna para los productores agropecuarios	Grupo especial constituido
DS 515	China	Estados Unidos	12 de diciembre de 2016	Métodos de comparación de precios	En fase de consultas
DS 517	Estados Unidos	China	15 de diciembre de 2016	Contingentes arancelarios aplicables a determinados productos agropecuarios	Grupo especial constituido
DS 519	Estados Unidos	China	12 de enero de 2017	Subvenciones a los productores de aluminio primario	En fase de consultas
DS 542	Estados Unidos	China	23 de marzo de 2018	Protección de los derechos de propiedad intelectual	En fase de consultas
DS 543	China	Estados Unidos	4 de abril de 2018	Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China	En fase de consultas
DS 544	China	Estados Unidos	5 de abril de 2018	Determinadas medidas relativas a los productos de acero y aluminio	En fase de consultas

Elaboración propia con información de: Organización Mundial del Comercio (OMC), "Diferencias por Miembro," *Temas Comerciales: solución de diferencias*, s.l, 2018. Consultado el 14 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2k9yGP3> y OMC, *Lista Cronológica de Diferencias*, s.l, 2018. Consultado el 15 de junio de 2018 en: <https://bit.ly/2MtpaVi>.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración
Alejandra Sánchez Montiel
Jorge Octavio Armijo de la Garza

Junio de 2018

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>

Referencia para citar este documento:

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Estados Unidos impone nuevos aranceles a diversos productos provenientes de China: elementos a considerar ante una potencial guerra comercial,” Nota de Coyuntura, México, *Senado de la República*, 27 de junio de 2018.