



**INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA:  
CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS  
MULTIDIMENSIONALES**

**NOEMÍ B. MELLADO**  
(Coordinadora)

**MARCELO HALPERIN**  
**MARÍA BEATRIZ LUCUIX**  
**RITA GIACALONE**  
**OSCAR FERNÁNDEZ GUILLÉN**  
**LEANDRO LOPEZ**  
**MARTIN TETAZ**  
**MANUEL CIENFUEGOS MATEO**  
**MING TAO**  
**PAMELA PRETARA**



**Instituto de Integración Latinoamericana**

Ninguna persona o entidad, sin autorización escrita de su autor y editor, está facultada para reproducir el todo o parte de esta obra, adaptarla, traducirla o disponer su traducción o publicarla, en cualquier forma mecánica, electrónica y fotográficamente o su grabación por cualquier medio de recopilación informática, por cuanto el derecho de propiedad establece que el autor es el único que puede disponer de ella.

La infracción a estas disposiciones está penada por lo establecido por el art. 172 y concordantes del Código Penal (art. 2, 9, 10, 71 y 72 de la Ley N° 11.723).

FOTOCOPIAR LIBRO ES DELITO

Integración Latinoamericana: convergencias y divergencias multidimensionales / Noemí B. Mellado... [et al.]; contribuciones de Marcelo Halperin... [et al.]; Coordinación general de Noemí B. Mellado. - 1a ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2023.  
-Nueva Época- Libro digital, EPUB.

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-34-2238-0

1. Integración Regional. I. Mellado, Noemí B., coord. II. Halperin, Marcelo  
CDD 341.2 CDD 341.2

© Noemí B. Mellado

---

# ÍNDICE

---

## **PRESENTACIÓN**

*Noemí Mellado* ..... 5

**REFERENCIA DE LOS AUTORES** ..... 13

## **Capítulo 1**

El futuro del multilateralismo económico. La disyuntiva latinoamericana

*Marcelo Halperin* ..... 17

## **Capítulo 2**

La pandemia COVID-19: las cuatro crisis que se develaron en América Latina

*María Beatriz Lucuix* ..... 60

## **Capítulo 3**

Convergencia regional latinoamericana. El rol de Brasil en las propuestas de convergencia del MERCOSUR

*Rita Giacalone* ..... 69

## **Capítulo 4**

Venezuela y la Política de Integración Regional: convergencias y divergencias en el socialismo rentístico del siglo XXI

*Oscar Fernández Guillén* ..... 86

## **Capítulo 5**

Incidencia del marco político e institucional en relación al proceso de convergencia entre MERCOSUR y ALIANZA DEL PACIFICO

*Leandro López* ..... 114

## **Capítulo 6**

La moneda común sudamericana: un camino para terminar con la restricción externa

*Martín Tetaz* ..... 130

**Capítulo 7**

La integración en Asia-Pacífico: la Asociación Económica Integral Regional

*Manuel Cienfuegos Mateo y Ming Tao* ..... 147

**Capítulo 8**

El rol de las Indicaciones Geográficas ante una posible convergencia entre la AP y el MERCOSUR

*Pamela Pretara* ..... 184

---

## **PRESENTACIÓN**

---

# **Integración Latinoamericana: convergencias y divergencias multidimensionales**

**NOEMÍ B. MELLADO**  
(Coordinadora)

En este libro se exponen algunas de las ponencias presentadas en el simposio cuya denominación dio origen a esta publicación, organizado por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata el 25 de noviembre de 2022.

El evento referenciado tuvo por finalidad someter a análisis y crítica el trabajo científico de un grupo de investigadores de esta institución por parte de reconocidos especialistas de distintas procedencias identificados con los estudios sobre la integración económica regional, los marcos normativos referenciales del multilateralismo y la política internacional.

Dichos productos resultaron del trabajo desarrollado en el marco de tres proyectos de investigación institucionalizados; unos como actividades científicas del propio Instituto titulados “MERCOSUR - Alianza del Pacífico en un contexto de incertidumbre. Viabilidad de una convergencia futura” y “Convergencias normativas, políticas e institucionales entre Nación, Provincia de Buenos Aires y municipios. Estudio de los resultados 2015-2019 y sus efectos” y otro emprendido conjuntamente con la Universidad Cooperativa de Colombia titulado “Propuestas para la reactivación de la integración multidimensional latinoamericana en la pospandemia”

Las exposiciones se distribuyeron en dos ejes temáticos que se correlacionan entre sí: “El contexto internacional como desafío para América Latina” y “América Latina en la encrucijada”.

En cuanto al primer eje, se parte de considerar a la incertidumbre como el elemento central del mundo actual, agravada por la confrontación tecnológica o hegemónica bipolar entre China y Estados Unidos, el fenómeno disruptivo global del COVID 19 y la guerra de Rusia con Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022.

Estos acontecimientos agudizaron las tendencias previas en cuanto a la inflación mundial, la desaceleración de la actividad económica y del comercio internacional incrementando la vulnerabilidad de la economía internacional, al tiempo que las instituciones multilaterales de carácter mundial y regional ya estaban comprometidas no solo en sus niveles de eficacia sino en la transparencia de su accionar, la que se manifestó claramente durante la pandemia poniendo en juego sus capacidades de convergencia para enfrentar el flagelo de la enfermedad y su propia situación crítica. Al cerrarse las economías en sus propias fronteras territoriales se incrementaron los unilateralismos y nacionalismos menoscabando al multilateralismo, el regionalismo y la cooperación. Así se agudizó la crisis sanitaria con efectos sociales, económicos y políticos en su conjunto.

En la actualidad el escenario global sufre un franco deterioro, no solo por el conflicto bélico en Europa del Este, con sus secuelas en términos de vida humanas, energética e incremento del precio de las materias primas, sino por la política China de COVID cero y las políticas monetarias contractivas de los países desarrollados particularmente de Estados Unidos, tendientes a controlar las presiones inflacionarias previas, afectando especialmente a las cadenas de suministros que ya se encontraban perjudicadas por la crisis sanitaria y también por la volatilidad y crecimiento del comercio mundial, profundizando de este modo el estado de incertidumbre.

Dicha característica es manifiesta en el marco de las mutaciones del capitalismo mundial por la aceleración de los cambios tecnológicos que, a manera de oleadas, impacta en los modos de producción y consumo en los que las tecnologías digitales y el flujo de datos transforman la conectividad de la economía global. Esto encontraría explicación en los nuevos paradigmas de innovación científica y tecnológica y en los patrones de competitividad del proceso globalizador.

Asimismo se ve acompañada por alteraciones de equilibrio del poder mundial por la mutación que sufrieran sus relaciones coexistiendo interdependencia con competencia y conectividad e internacionalización de los mercados, a la par que se reconfigura el comercio mundial al adquirir un mayor protagonismo los servicios en detrimento de los bienes. De este modo, la incertidumbre transversaliza los distintos niveles, desde el global al local.

La emergencia sanitaria agudizó los efectos del uso de tecnologías disruptivas de acuerdo a la CEPAL (2021) como la robótica, automatización, internet de las cosas, inteligencia

artificial, impresión 3D, *Blockchain*, computación en la nube, *Big Date*, e influyó en el consumo al transformar nuestra cotidianeidad, nuestro modo de vida, automatizándolo por la masificación del uso de teléfonos inteligentes que facilitaron el acceso a la información, a las redes sociales y al entretenimiento, al tiempo que la mayoría de las actividades se efectuaron en línea, desde el teletrabajo, telesalud, teleeducación, compras y ventas de bienes y servicios incluso digitales, el uso de la banca por internet, hasta cambiar inclusive las relaciones sociales convirtiéndonos en donantes de datos por el uso intensivo de internet por parte de una mayor cantidad de personas. Estas transformaciones exigen de habilidades digitales por parte de los consumidores y a su vez responden a nuevas demandas laborales por cambios en los modos de producción y consumo.

Si bien las tecnologías digitales se incrementaron exponencialmente y constituyeron en su momento herramientas esenciales para la resiliencia social y económica frente a la emergencia sanitaria acelerando transformaciones subyacentes en cuanto a la digitalización y modos de organización de la producción global, su uso y efectos derivados son contradictorios, ya que las bondades que ofrecieron se vieron opacadas por factores estructurales de los países, tales como el acceso, uso y velocidad de la conectividad con la consiguiente desigualdad social que genera la heterogeneidad productiva de limitada competitividad, el acceso restringido a los datos y la información.

De este modo se puso en descubierto que dichas transformaciones y el cúmulo de datos producidos exponen la brecha digital en tres niveles: global, regional y nacional, al tiempo que se acrecienta no solo la desconfianza sobre el uso democrático de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) sino la concentración del poder, al estar asociadas al proceso de globalización y desempeñar un rol protagónico en el ritmo de acumulación y reproducción del capital a escala mundial.

Conforme a la UNCTAD (2019), los polos de innovación disruptiva tienden a concentrarse: del 90% de las 70 principales plataformas digitales, un 27% son asiáticas y de ellas 22% son chinas, 68% de EEUU, 3,6% europeas, 1,3% de África y solo 0,2% latinoamericanas. Tanto a EEUU como a China les pertenece el 78% de las patentes de inteligencia artificial, el 50% del gasto global de internet de las cosas, el 75% de las patentes de tecnología *Blockchain* y 75% del mercado de computación en la nube. Estos datos revelan el insignificante protagonismo latinoamericano en materia de desarrollo tecnológico digital convirtiendo a la región

en mera receptora de esas innovaciones que atraviesan su sistema productivo. Las tecnologías disruptivas pueden incrementar la productividad, sin embargo, la digitalización de los procesos productivos se encuentra muy rezagada. De allí que el contexto internacional se presente como un desafío para la región.

Frente al hecho imprevisible se respondió con el “sálvese quien pueda” de tal modo que América Latina debió enfrentar las problemáticas socioeconómicas, medioambientales, tecnológicas y digitales que la pandemia puso al descubierto al ser significativamente afectada. Algunos estudios dan cuenta de su efecto en el crecimiento económico, cuando aún no había sorteado totalmente los efectos de la crisis del 2008, se produjo un retroceso en la tasa de crecimiento del PBI regional del 6% al 0,1% entre el 2010 y el 2019, conforme a datos de CEPAL, derivado de las crisis políticas y económicas que sufrieran los países: elevada inflación y devaluación; una importante tasa de volatilidad del crecimiento de la producción; crisis en lo laboral con consecuencias en los procesos productivos, en los que pierden gravitación como factor de producción la mano de obra no calificada, llevando a la desocupación, a un incremento del trabajo informal y precariedad laboral con el consiguiente aumento de la pobreza y vulnerabilidad social. Se suman los deficientes niveles de conectividad digital ligada a la brecha tecnológica que la separa a nivel global, intrarregional y hacia el interior de los países, como así también las deficiencias de sus estructuras productivas y exportadoras de insuficiente productividad y diversificación.

La fragmentación política, económica y social que exhibe la región, convierte a los diversos organismos de integración y/o cooperación (MERCOSUR, CAN, UNASUR, CELAC, AP) en irrelevantes y su mayoría están en crisis debido a la multiplicidad de bloques, su yuxtaposición normativa e institucional, a lo que se adiciona los bajos niveles de interdependencia que impiden la coordinación de políticas públicas tendientes a remover los obstáculos estructurales que los aquejan desde el punto de vista productivo, monetario, sanitario y social.

Estos factores son controversiales en cada esquema regional, de allí que se encuentren en una encrucijada con miras a su futuro conjunto.

Las problemáticas aludidas se convirtieron en temas claves de debate por parte de los especialistas invitados, investigadores e interesados en el tema. Algunas de las ponencias presentadas se exponen a continuación en los distintos capítulos:

En *“El futuro del multilateralismo económico. La disyuntiva*



*latinoamericana*” MARCELO HALPERIN plantea un estado de incertidumbre en el siglo XXI derivado de diversos motivos de conflictividad que llevan a conjeturar sobre las perspectivas del encuadramiento disciplinario de las relaciones económicas y comerciales internacionales. Parte de la creencia generalizada en cuanto a que, el orden multilateral forjado a partir de los acuerdos de *Bretton Woods*, ha tenido una relativa y no desdeñable operatividad expuesta por el desempeño de sus tres pilares institucionales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Con respecto al comercio internacional, está instalada la creencia sobre una progresiva consolidación normativa desde la entrada en vigor del GATT 1947 y una adecuación de las reglas establecidas a los cambios en las condiciones de producción prevalecientes a escala mundial. Este proceso parece haber culminado con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) vigente desde enero de 1995. A menos de treinta años después de haberse instalado como una nueva y ambiciosa reconfiguración de este orden normativo asoma la pregunta de rigor: ¿sigue siendo verosímil aquella imagen de la OMC como proveedora de disciplinas consentidas por sus Estados Miembros y aptas para encauzar el comercio y la economía internacional? A través de algunos indicadores demuestra que el orden multilateral parece desbordado. Sostiene el autor que si la presunción fuera cierta entonces cabría preguntarse por las perspectivas para la recomposición o reconfiguración del multilateralismo.

MARIA BEATRIZ LUCUIX en el capítulo titulado “*La Pandemia COVID-19: las cuatro crisis que se develaron en América Latina*” sostiene que la pandemia del COVID-19 generó en el mundo y en América Latina particularmente, desde marzo 2020, una crisis combinada y asimétrica, de tipo sanitaria, económica, de cuidados y de violencia de género. En la región se presentaban, de larga data, un conjunto de debilidades estructurales que agravaron las dificultades para abordar la contención epidemiológica y sus efectos en todos los aspectos de la vida de los habitantes de los diversos países. De allí que su trabajo se centra en el análisis de dichas crisis.

Por su parte RITA GIACALONE en “*Convergencia regional latinoamericana. El rol de Brasil en las propuestas de convergencia del MERCOSUR*” analiza en primer lugar dos propuestas de convergencia regional canalizadas mediante el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) -- MERCOSUR- Comunidad Andina (CAN, Bolivia, Colombia,

Ecuador, Perú, Venezuela) (1994-2004) y MERCOSUR- Alianza del Pacífico (AP, Chile, Colombia, México, Perú) (2014-2018) --, que plantearon iniciar el proceso desde la convergencia tarifaria o regulatoria, respectivamente. En segundo lugar, se discute los resultados vinculándolos con interpretaciones de la literatura de Relaciones Internacionales e integración regional, antes de arribar a las conclusiones. Los objetivos son identificar por qué ambas propuestas no tuvieron éxito y destacar sus diferencias como producto de cambios en el contexto regional y la posición de sus actores. Se prefirió una aproximación metodológica deductiva dada la riqueza de la literatura sobre convergencia regional y efectos de la política exterior brasileña en MERCOSUR y Sudamérica y nuestra percepción de la insuficiente atención prestada a la relación entre ambas. El análisis comparativo permitió rastrear motivaciones constantes y coherentes con los intereses económicos y políticos de Brasil, asumiéndolo como actor racional cuya percepción del contexto influye en su política exterior y regionalismo.

En el capítulo titulado “*Venezuela y la Política de Integración Regional: convergencias y divergencias en el socialismo rentístico del Siglo XXI*”, OSCAR FERNANDEZ GUILLEN recoge hallazgos derivados de una investigación<sup>1</sup> destinada a analizar y caracterizar la política de integración regional de Venezuela desde el año 2000, como expresión de la política exterior del *Socialismo Rentístico del siglo XXI* ligada a cambios en la agenda internacional (fuerzas *outside-in*) y a intereses geopolíticos personales de Chávez (fuerzas *inside-out*). Consta de cuatro partes: la primera examina el origen de la política de integración venezolana; la segunda, la evolución del marco jurídico; la tercera, sus transformaciones conceptuales; y la cuarta, los principales determinantes del giro experimentado y su manifestación en acciones de integración-desintegración llevadas a cabo en un contexto de convergencia-divergencia político-ideológica. Cierra con algunas conclusiones.

En “*Incidencia del Marco Político e Institucional en relación al proceso de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico*” LEANDRO LOPEZ trata de responder al siguiente interrogante: ¿De qué forma la convergencia en las dimensiones jurídico-institucionales, políticas contribuye a consolidar u obstaculizar la integración regional? Se parte de considerar que la convergencia entre el MERCOSUR-AP es viable para consolidar la integración regional y alcanzar objetivos del desarrollo de manera coherente, siempre y cuando se logren establecer los consensos

---

1 Para el proyecto editorial denominado “Política exterior y regionalismo latinoamericano en tiempos de pandemia y de cambios de la agenda internacional”, coordinado por el Dr. Lincoln Bizzozero Revelez.

nacionales mínimos característicos del juego democrático. Es en este aspecto donde los grados de enfrentamiento y división política en los diferentes contextos nacionales pueden desacelerar la convergencia. De este modo se abordarán los cambios políticos como motor u obstáculo de la convergencia y la inserción internacional en un contexto de incertidumbre global.

MARTIN TETAZ en *“La Moneda Común Sudamericana: un camino para terminar con la restricción externa”*. Conforme al autor en este estudio se identifican las causas de las recurrentes crisis de balance de pagos que golpean a la economía argentina desde mediados del siglo XX, en las sucesivas manipulaciones del mercado monetario y cambiario. Plantea para su superación la convergencia a una moneda común, como un mecanismo que por su supranacionalidad y enorme costo de salida, no solo terminaría con las manipulaciones cambiarias, sino que profundizaría el proceso de integración regional. En el ínterin, sugiere una convertibilidad con el Real como un sendero de construcción de la moneda común, por sus efectos de coordinación a la Maastricht.

MANUEL CIENFUEGOS MATEO y MING TAO en el capítulo denominado *“La integración en Asia-Pacífico: la Asociación Económica Integral Regional”* proponen identificar los elementos más relevantes de este nuevo bloque de integración económica regional, comenzando por el examen de las relaciones fundamentalmente económicas entre sus miembros, referenciando luego las negociaciones y su situación actual, para pasar a explicar a *grosso modo* el contenido básico del Acuerdo constitutivo de la Asociación, concluyendo con un análisis de sus datos macro y socioeconómicos más relevantes y de los beneficios y perjuicios que se esperan. Es intención de los autores continuar con los estudios para profundizar en aspectos particulares de la RCEP, tales como la dimensión jurídica, y en problemáticas que pueden derivar al nivel regional y global.

Por último, en *“El rol de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen ante una posible convergencia entre la AP y el MERCOSUR”*, PAMELA PRETARA destaca que en el marco de la convergencia entre los bloques regionales Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR existen varios obstáculos y que para el presente trabajo adquieren significación los compromisos asumidos por ambos bloques. Compromisos los cuales podrían presentar diferentes niveles de profundidad. Como sus miembros son mayoritariamente exportadores de productos primarios, correspondientes al comercio de bienes, son susceptibles de incrementar considerablemente su valor mediante intangibles,

razón por la cual, se hará foco en aquellos compromisos asumidos en materia de Propiedad Intelectual (PI) aplicada a productos como alimentos, bebidas espirituosas y otros: Indicaciones Geográficas (IG) y Denominaciones de Origen (DO) con Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE).

Quiero expresar mi sincero agradecimiento a los profesores de las carreras de posgrado, colegas y a cada uno de los panelistas que con su esfuerzo y participación hicieron posible la realización del simposio y de este libro como su producto. También vaya mi reconocimiento a todo el personal del Instituto de Integración Latinoamericana y especialmente a, su Secretario, Roberto J. Mirabelli, por su inestimable colaboración, apoyo y dedicación en el cumplimiento de todas las actividades académicas y científicas. Sin el aporte de todos ellos no hubiera sido posible cumplir con las metas que nos propusimos al inicio de los proyectos y en las actividades planificadas de la institución.

---

## REFERENCIA DE LOS AUTORES

---

**NOEMI B. MELLADO.** Abogada, FCJyS. Especialista en Derecho de la Integración Económica, UNLP. Hasta 2020, se desempeñó como Profesor Titular Ordinario de Economía Política – UNLP y UNNOBA-, Investigador Categoría I del Programa de Incentivos al Docente Investigador, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. Hasta 2020, Directora Ordinaria del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora del Observatorio de Integración Latinoamericana y Caribeña (OILAC-UNLP). Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y la Especialización en Políticas de Integración. Directora de la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana (publicación arbitrada e indexada) y del Boletín Informe Integrar, ambas del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de múltiples proyectos acreditados de investigación. Autora de diversas publicaciones y libros, nacionales e internacionales, de la especialidad. <https://orcid.org/0000-0002-8833-0578>

**MARCELO HALPERIN.** Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Egresado de la Escuela de Sociología, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Profesor de Derecho Internacional Económico, en ambas carreras, y en la Universidad de la República, Uruguay. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Consultor de organismos de integración y cooperación regional (SELA, ALADI, INTAL, CEPAL, PNUD, BID).

**MARÍA BEATRIZ LUCUIX.** Doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Magíster Scientarum en Administración Pública Fac. Cs Económicas (UBA). Licenciada en Servicio Social Fac. Derecho y Cs Sociales (UBA)-. Postgrado en Estadística

aplicada a la investigación- Univ. Nac. De Córdoba. Docente de grado de la carrera de Trabajo Social de la UBA (Titular Asignatura Estado y Políticas Públicas), en el postgrado Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza –Maestría en Integración de la Universidad Nacional de La Plata, de la Especialización en Estudios de las Edades en el curso de la Vida, Departamento de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Luján. Investigadora de la Universidad Nacional de Buenos Aires, miembro del Grupo de Investigación Institucionalidad Social y MERCOSUR del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Representante del Nodo UBA en PISAC Covid 19 0117 2020/20222. Coordinadora por Argentina UBA en Proyecto de Investigación Evaluación del Impacto de la Pandemia Covid-19 en el Bienestar Emocional y Ajuste Psicológico de Profesionales Sanitarios y Población General Universidad de Huelva España-. Extensionista del Programa UBANEX. Miembro de la Comisión Técnico Asesora CTA2 UBACYT. Autora de artículos científicos, de capítulos de libro. Responsable del Sistema de ISO 26000 Responsabilidad Social de la Comisión Nacional de Energía Atómica,. Directora de tesinas y tesis de Maestría. Docente orientadora de alumnos de la UBA. Formadora de docentes ayudantes y estudiantes en el área de docencia e investigación. Miembro del GT CLACSO Desarrollo Regional y Actores Sociales (2017-2019). Miembro del sistema de investigación de Brasil, como investigadora externa Universidad federal de Rio Grande do Sul.

**RITA GIACALONE.** Ph. D. en Historia (Indiana University, Estados Unidos); Profesora de Historia Económica e Investigadora, Centro de Investigaciones Agroalimentarias, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes (Venezuela) hasta 2015. Fue Coordinadora del Programa de Formación de Tutores del Centro de Investigación y Desarrollo Empresarial de esa universidad. De 2016 hasta 2021 ha sido investigadora asociada del Latin American Research Centre (LARR), University of Calgary, Canadá. Es Profesora de Política Internacional en el Postgrado del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de La Plata, Argentina, y ha participado de Proyectos y redes de investigación auspiciados por CEPEG-Universidad Cooperativa de Colombia, CECHIMEX y CIAAL-Universidad Autónoma de México e Instituto de Integración Latinoamericana-UNLP (Argentina). Coordinó

una red del Programa ALFA (Comunidad Europea) y un programa conjunto con el CNRS (Francia) y fue becaria del Programa Fulbright-Hayes. Se especializa en regionalismo, relaciones empresario-Estado, historia económica, política internacional, geopolítica y geoeconomía.

**OSCAR FERNÁNDEZ GUILLÉN.** Magister Scientiae en Economía, mención Políticas Económicas, y Economista *Cum Laude* por la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida-Venezuela. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), estudiante del Doctorado en Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS), Bahía Blanca-Argentina. Docente e investigador ordinario de la ULA, categoría Agregado, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES). Profesor adjunto de la Universidad Abierta Interamericana (UAI), adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires-Argentina. Profesor de postgrado del Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata-Argentina. Investigador miembro del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID), ULA, y del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE). Líneas de investigación: economía internacional, relaciones económicas internacionales, integración económica, regionalismo, cooperación internacional y desarrollo. E-mail: [oscared@ula.ve](mailto:oscared@ula.ve) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4806-2641>

**LEANDRO LOPEZ.** Licenciado en Ciencia Política (UNR), Posgrado en FLACSO en Estudios Superiores en Ciencia Política y Sociología. Maestría en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), en entrega de tesis final. Co Autor del Libro *Sistemas Electorales en Latinoamérica* editado por la JURSOC. Autor de diferentes artículos publicados en revistas especializadas de Argentina y el exterior. Participación como ponente y disertante en diferentes congresos y seminarios, tanto en el país como en el exterior. Adjunto ordinario de Derecho Político en la UNNOBA. Auxiliar ordinario con dedicación de JTP de Derecho Político en la JURSOC (UNLP). Investigador categorizado en el sistema de incentivos de la SPU.

**MARTIN TETAZ.** economista, FCE, UNLP. Con estudios de posgrado en Psicología Cognitiva en la UBA y Doctorando en Ciencias de la Gestión, UNLP. Profesor Adjunto Ordinario de Economía Política en la UNLP y UNNOBA. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana e Investigador visitante del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), ambos de la UNLP. Autor de libros, capítulos de libros y de numerosos artículos científicos sobre temas de su especialidad. Ha sido columnista habitual de televisión, diarios y revistas de circulación nacional. Actualmente, ejerce el cargo de Diputado Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**MANUEL CIENFUEGOS MATEO.** Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Catedrático (A) de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea del Departamento de Derecho de la UPF y Profesor Afiliado del Departamento de Gestión, Derecho, Sociedad y Humanidades de la Barcelona School of Management de Barcelona. [manuel.cienfuegos@upf.edu](mailto:manuel.cienfuegos@upf.edu)  
 Más información en <https://producciocientifica.upf.edu/CawDOS/jsf/seleccionActividades/seleccionActividades.jsf?id=7328b676af6c98db&idioma=ca&tipo=activ&elmeucv=N>

**MING TAO.** Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad Argentina de la Empresa, Maestro del Máster Universitario en Negocios Internacionales de la Barcelona School of Management de Barcelona y estudiante del Programa de Doctorado en Derecho de la UPF. [ming.tao01@estudiant.upf.edu](mailto:ming.tao01@estudiant.upf.edu)

**PAMELA PRETARA.** Abogada, Universidad Nacional de La Plata. Auxiliar Docente Economía Política Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Maestranda en Integración Latinoamericana UNLP. Miembro del proyecto de investigación 11J175 MERCOSUR-Alianza del Pacífico



---

# CAPITULO 1

---

## **El futuro del multilateralismo económico. La disyuntiva latinoamericana**

Marcelo Halperin

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- El orden multilateral en cuestión. 3.- Principios o reglas de interpretación que han ido preservando al multilateralismo. 4.- Restricciones a las exportaciones justificadas por la pandemia del COVID-19. 5.- Restricciones comerciales para proteger intereses esenciales en materia de seguridad. 6.- Implicaciones del reconocimiento a una discrecionalidad sin límites predeterminados. 7.- ¿Hacia la disolución progresiva del sustento multilateral? 8.- Indicios normativos de fracturas en el sistema económico internacional. 9.- América Latina en un escenario mundial contractivo. 10.- Conclusiones.

### **1. Introducción<sup>1</sup>**

Por distintos motivos en los comienzos de la tercera década del siglo XXI cunden signos de incertidumbre que se manifiestan por un explosivo incremento del endeudamiento público; prácticas de acaparamiento y depredación de mercados vinculadas muchas veces al estrangulamiento de las cadenas globales de suministro; crisis energética; volatilidad de precios de materias primas e insumos críticos; y como consecuencia de dichas restricciones la necesidad de reasignar el asentamiento de factores y recursos aplicados a las actividades productivas.

Ante los apuntados motivos de conflictividad, algunos expuestos y otros aun larvados, parece pertinente conjeturar sobre las perspectivas del encuadramiento disciplinario de las relaciones económicas y comerciales internacionales. Aquí se propone tomar como punto de partida una creencia generalizada y a continuación

---

1 Para la redacción de este capítulo se utilizaron materiales incorporados a un estudio preliminar del autor: “La erosión del multilateralismo después de la invasión a Ucrania. Revelaciones de un caso emblemático en la OMC”, publicado por *Informe Integrar*, número 136. [https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar\\_136.pdf](https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar_136.pdf)

formular dos preguntas elementales acerca del escenario actual y las perspectivas más verosímiles para el futuro próximo.

Según dicha creencia generalizada, el orden multilateral forjado a partir de los acuerdos de Bretton Woods ha tenido una relativa y no desdeñable operatividad expuesta por el desempeño de sus tres pilares institucionales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, según la sigla inglesa). Como es sabido, tales acuerdos habían sido ideados con el objeto de restañar los daños económicos y comerciales ocasionados por la Segunda Gran Guerra e inaugurar una nueva etapa.

Así, con respecto al comercio internacional, está instalada la creencia sobre una progresiva consolidación normativa desde la entrada en vigor del GATT 1947. Si bien debieron sortearse distintas turbulencias asociadas al agotamiento de ciclos económicos y financieros que fueron atravesando el sistema económico internacional<sup>2</sup>, parecieron revitalizadoras las negociaciones llevadas a cabo, de tanto en tanto, dentro de las Rondas de Negociaciones Multilaterales del propio GATT. En consecuencia, las reglas establecidas inicialmente se fueron adecuando a los cambios en las condiciones de producción prevalecientes a escala mundial<sup>3</sup>. Este proceso parece haber culminado en la Ronda Uruguay, con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) vigente

---

2 Las crisis del multilateralismo de posguerra llegaron a tener tal envergadura antes y después de la Ronda Tokio desplegada entre 1973 y 1979, que dieron lugar a ponderaciones favorables para el comercio administrado (*managed trade*), justificando el predominio de las maniobras de reciprocidad condicional en desmedro del principio de no discriminación. En tal sentido, véase el artículo de Rhodes (1989): “Reciprocity in Trade”.

3 A modo de aventurada síntesis que recoge las constataciones más generalizadas, se advierten las implicaciones de una progresiva internacionalización de los mercados internos por la diversificación de los bienes transables (insumos y bienes intermedios; servicios), en simultaneidad con una aceleración en el ritmo de reproducción del capital y la profundización de los procesos de concentración, esto es, fusiones y articulaciones empresariales asociadas al explosivo desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones, la logística y el transporte. Una descripción instructiva que reconoce el impacto de sucesivas “oleadas tecnológicas” y, en particular, de las tecnologías digitales, puede obtenerse revisando la bibliografía de la misma Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir de su “Informe sobre el Comercio Mundial 2018”.

desde enero de 1995<sup>4</sup>.

Menos de treinta años después de haberse instalado la OMC como una nueva y ambiciosa reconfiguración de este orden normativo y, aun sin haberse diluido el sinsabor de múltiples desencuentros durante la última Ronda de Negociaciones Multilaterales (Doha, inaugurada en 2001), asoma la pregunta de rigor: **¿sigue siendo verosímil aquella imagen de la OMC como proveedora de disciplinas consentidas por sus Estados Miembros y aptas para encauzar el comercio y la economía internacional?**

Enseguida se apuntarán algunos indicadores que dan cuenta de un orden multilateral que parece desbordado. Si esta presunción de incontinencia fuera cierta entonces cabría preguntarse por las perspectivas para la recomposición o reconfiguración del multilateralismo.

## **2. El orden multilateral en cuestión**

Los indicadores de un desgaste o erosión progresiva son numerosos y han sido señalados reiteradamente por los gobiernos, agentes económicos y analistas, en cuanta oportunidad se presenta con el fin de ilustrar sobre la **insuficiencia o carencia de reglas compartidas que permitan abordar los cada vez más complejos e intrincados desafíos en un escenario de apremiantes transformaciones con motivo de la internacionalización de mercados.**

Haciendo una somera revisión de dichas insuficiencias y carencias normativas<sup>5</sup>, queda en evidencia **el acelerado desgaste de las previsiones multilaterales frente a las turbulentas transformaciones de las condiciones bajo las cuales se viene desarrollando en los últimos años el modo de producción prevaleciente a escala mundial y de los sistemas de dominación que suministran legitimidad a los mecanismos para la**

4 Para obtener una visión acerca de las amenazas que se cernían sobre la economía global y el consiguiente desafío regulatorio que representó la Ronda Uruguay, véase Samuels (1990): "The decline of multilateralism. Can we prevent it?"

5 Al examinar las medidas y prácticas adoptadas unilateralmente por los Estados Miembros de la OMC justificadas por determinadas carencias e insuficiencias en la normativa multilateral, suele adoptarse la simología "WT X" para caracterizar las carencias y "WT +" para señalar la insuficiencia. Véase de Horn, Mavroidis y Sapir (2009) "Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements"

## acumulación y reproducción del capital.

En el sentido indicado, es notorio que las disciplinas multilaterales establecidas, por su insuficiencia o inadecuación, según las materias de que se trate, no pueden encauzar satisfactoriamente los conflictos intergubernamentales desatados por cuestiones tan variadas como: distintos condicionamientos a la inversión extranjera directa; la depredación y acaparamiento de mercados mediante maniobras abusivas de agentes que detentan posiciones dominantes; defraudaciones mediante la distorsión de valoraciones aduaneras en el comercio intra-firma (“precios de transferencia”); el impacto de políticas cambiarias unilaterales sobre las concesiones comerciales; elusiones y evasiones tributarias a propósito de la difusión de contenidos y manipulación de datos por medios digitales; restricciones comerciales derivadas de la adopción de estándares privados, ya sean normas técnicas o fitosanitarias; y asignación de posiciones orbitales y frecuencias radioeléctricas<sup>6</sup>.

Pero la erosión de las disciplinas multilaterales se debe no sólo a las mencionadas “lagunas” o vacíos normativos. Se han vuelto intolerables algunas inconsistencias institucionales entre las cuales resaltan las inequitativas auto-calificaciones a título de “países en desarrollo” que reclaman para sí algunos Estados Miembros que no las ameritan, con el objeto de acogerse ilegítimamente a plazos y condiciones diferenciales<sup>7</sup>. Y por otro lado, el funcionamiento del Sistema de Solución de Diferencias ha venido mereciendo

6 El autor examinó las referidas carencias e insuficiencias regulatorias en (2018) en el capítulo “El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo”.

7 Según se recuerda en la Comunicación de los EUA ante el Consejo General de la OMC (WT/GC/W/757/Rev.1) del 14 de febrero de 2019: “4.1. El enfoque de la OMC para determinar el nivel de desarrollo no ha variado desde la creación de la Organización en 1995. En el Acuerdo sobre la OMC no se especifican criterios ni un procedimiento para determinar el nivel de desarrollo. Tampoco se establecen gradaciones entre los Miembros en desarrollo, con una sola excepción: los “Países Menos Adelantados” (PMA). La OMC, a diferencia de las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial, carece de un sistema de clasificación analítica del nivel de desarrollo. 4.2. A falta de directrices formales, cualquier Miembro de la OMC puede “auto-declararse” Miembro en desarrollo y, por consiguiente, hacer valer su derecho a beneficiarse del trato especial y diferenciado, como unos plazos para la aplicación más largos, que se otorga a los Miembros que se auto-declaran en desarrollo. Según la Secretaría de la OMC, los Acuerdos de la OMC tienen ciento cuarenta y cinco disposiciones distintas sobre trato especial y diferenciado”(OMC, 2019).

cuestionamientos desde distintas posiciones, incluyendo las quejas de los auténticos “países en desarrollo” que, aun habiendo logrado el reconocimiento de sus derechos conculcados por otros Estados Miembros de mayor desarrollo, no logran que éstos últimos cumplan con los pronunciamientos arbitrales siquiera recurriendo a las represalias comerciales previstas. Ocurre que la adopción de dichas represalias muchas veces representa todavía un mayor perjuicio para el país que las aplica cuando padece una dependencia estructural frente a su ocasional contra-Parte de mayor desarrollo relativo<sup>8</sup>.

Para rematar tales constataciones acerca de la erosión de los compromisos asumidos con respecto a los acuerdos multilaterales que componen la OMC y sus interpretaciones arbitrales, con el transcurso del tiempo tiende a profundizarse la brecha con un pretendido multilateralismo alternativo en torno de los “Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente”<sup>9</sup>. En este aspecto han

---

8 Estos límites se hicieron notorios en distintos litigios en los que intervinieron Brasil y Ecuador frente a países desarrollados: Estados Unidos de América (EUA) y la Comunidad Europea (CE), respectivamente. Los reclamos del Brasil constituyeron ejemplos aleccionadores por su persistencia. Desde 2002 intentó una y otra vez que EUA dejara sin efecto distintas regulaciones violatorias del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Al no cumplir repetidamente los pronunciamientos del Grupo Especial ni del Órgano de Apelación, EUA intentó neutralizar durante doce largos años las también reiteradas peticiones formuladas por Brasil para poder aplicar contra EUA las retaliaciones contempladas por el Entendimiento del Sistema de Solución de Diferencias (ESD). En una de estas instancias, la autoridad arbitral mencionó como antecedente a otro pronunciamiento arbitral en el caso CE-Banano III (Ecuador): *“la suspensión de concesiones puede afectar no sólo a la parte que es objeto de medidas de retorsión, sino que también puede tener, por lo menoshastacerto punto, efectos desfavorables para la parte reclamante que trata de lograr la suspensión, en especial cuando entre una y otra parte hay un gran desequilibrio en cuanto al volumen del comercio y al poder económico, como sucede en el caso presente, en que son sustanciales las diferencias entre el Ecuador y las Comunidades Europeas en lo que respecta al tamaño de sus economías y al nivel de desarrollo socioeconómico”*. Véase: “ESTADOS UNIDOS-Subvenciones al algodón americano (Upland). Recurso por los Estados Unidos al Arbitraje previsto en el párrafo 6 del artículo 22 del ESD y el párrafo 11 del artículo 4 del Acuerdo SMC. Decisión del Árbitro” (OMC, 2009, párrs. 5.79 y 5.88)

9 La expresión “Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente” (AMUMA) fue utilizada en la Declaración de Doha, párrafo 31. Véase el documento de la OMC (2002): “Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente: Aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo”.

ido agudizándose los cuestionamientos a la OMC por la presunta estrechez “comercial” de su perspectiva. Tales imputaciones han venido madurando en especial desde dos perspectivas: la del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología<sup>10</sup>; y más recientemente la del Acuerdo de París que procura regular las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>11</sup>. Ambos sistemas

10 El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica rige para los países que lo ratificaron desde el 11 de septiembre de 2003. En su momento representó un verdadero emblema erigido por las Comunidades Europeas para justificar la aplicación extraterritorial de disciplinas restrictivas con respecto a importaciones consideradas riesgosas para la biodiversidad y la salud (con especial referencia, en el caso de dicho Protocolo, a los organismos genéticamente modificados (OGM)). En este aspecto, una Comunicación de las Comunidades Europeas al Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, en Sesión Extraordinaria y fechada el 21 de marzo de 2002, expresaba que: *“La política multilateral en materia de medio ambiente debe determinarse en foros ambientales de carácter multilateral y no en la OMC, en consonancia con las respectivas competencias y mandatos (...) Los AMUMA y la OMC conforman cuerpos de derecho internacional de igual rango. Su mutuo reconocimiento con fines de apoyo mutuo favorecería el objetivo común de un desarrollo sostenible”*. (OMC, 2002, p.5)

11 Con el Acuerdo de París (en vigor desde el 4 de noviembre de 2016) se intentó culminar el proceso abierto por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (que rige desde 1994). Sin embargo, sus metas para consensuar un límite a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero quedaron operativamente comprometidas ya en el punto de partida. Basta leer su artículo 2.2 para comprenderlo: *“El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”* (ONU, 2016). Este condicionamiento de las responsabilidades atendiendo a capacidades o circunstancias supeditadas en última instancia a la auto-evaluación de las Partes, fue reforzado por las alusiones a objetivos contextuales tales como el “desarrollo sostenible” y la “erradicación de la pobreza” (así, artículo 4.1, ONU, 2016). Con el correr del tiempo las consecuencias de la falta de operatividad se han agudizado, como lo advirtieron distintos comentaristas al inaugurarse la vigésimo sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco en Glasgow, Escocia, el 31 de octubre de 2021. Por ejemplo, en la edición del New York Times diez días antes se leía: *“La meta es evitar que la temperatura promedio del mundo supere los 1,5 grados Celsius en comparación con los niveles previos a la Revolución Industrial. Ese es el umbral que los científicos consideran el límite después del cual los peligros del calentamiento global –como las olas de calor mortales, la escasez de agua, la pérdida de cosechas y el colapso de los ecosistemas– aumentarán de manera descomunal”* (Friedman, 2021). Al cabo de la Conferencia, en el mismo diario aparecía esta leyenda: *“El acuerdo final*

normativos tienen por objeto “calificar” la materia negociada, propiciando una elevación de estándares de protección ambiental requeridos para obtener el acceso a mercados.

En esta línea se procura justificar, en base a un criterio de “subsidiariedad”<sup>12</sup>, la implementación de medidas unilaterales por países desarrollados que obstaculizan el acceso a sus mercados de mercadería originaria de países periféricos cuya vulnerabilidad se manifiesta precisamente por la imposibilidad de alinear sus condiciones de producción a la altura de los estándares adoptados de manera inconsulta bajo la invocación de valores o bienes públicos globales. Al efecto recuérdese aquel “principio precautorio” impuesto por el Protocolo de Cartagena para los organismos

---

*deja sin respuesta la pregunta crucial de cuántas emisiones debe recortar cada país durante la próxima década y con cuánta rapidez”* (Conclusiones clave de la COP 26, 2021). Ilustró este fracaso la embestida final de las delegaciones de China e India cuando solicitaron modificar el calificativo de sus compromisos con respecto al abandono de la producción de energía generadora de carbono. En lugar de obligarse a su “eliminación” gradual (*phaseout*) reclamaron para sí un compromiso de “reducción” gradual (*phasedown*) (The New York Times, 2021).

- 12 El argumento sobre la “subsidiariedad” utilizado reiteradamente en documentos emitidos por órganos de la Unión Europea, alude directa o indirectamente a la imposibilidad de cumplir con el precepto expuesto como principio doceavo de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dada en 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Según aquel Principio “*Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales, deberían en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional*” (ONU, 1992, p. 4).

La reiterada invocación de “subsidiariedad” da cuenta que “no ha sido posible” cumplir con el Principio mencionado. Por ejemplo: “*El cambio climático es, por su propia naturaleza, un problema transfronterizo que no puede resolverse exclusivamente con medidas nacionales o locales. La acción coordinada de la UE puede complementar y reforzar eficazmente la de ámbito nacional y local y mejora la acción por el clima. La coordinación de la acción por el clima es necesaria a nivel europeo y, en lo posible, a nivel mundial, y la actuación de la UE está justificada por razones de subsidiariedad*” (Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, Bruselas, 14 de julio de 2021).

genéticamente modificados<sup>13</sup>. En el mismo sentido circula el aforismo “quien contamina paga” utilizado en la Unión Europea para justificar la pretensión de aplicar gravámenes de “ajuste en frontera por presencia de carbono”<sup>14</sup>.

Con los antecedentes apuntados ¿qué perspectivas habría que asignar a una recomposición o reconfiguración del orden multilateral?

### **3. Principios o reglas de interpretación que han ido preservando al multilateralismo**

Para elaborar una conjetura plausible sobre la recomposición o reconfiguración del multilateralismo se deberían repasar principios o criterios que han dado sustento al GATT 1947 y luego a la OMC en tanto fundamento sistémico y a la vez símbolo de solidaridad objetiva (hasta no hace muchos años inspirando ensoñaciones tales como la presunta instauración de una “comunidad económica

---

13 Como es sabido, el Protocolo contraviene abiertamente lo dispuesto por el artículo 5.7 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que, dentro del marco de la OMC, proporciona un criterio para la evaluación de riesgo en casos de falta de certeza científica, indicando la adopción de medidas provisionales, la obtención de información necesaria para la evaluación objetiva de dicho riesgo y la posibilidad de revisar las medidas de protección en plazo razonable. En cambio, el Protocolo habilita la aplicación de medidas unilaterales, ante todo por los posibles efectos adversos de los organismos vivos modificados para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y también teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana (según los artículos 15.1 y 16.2). Tales provisiones justificaron el uso de restricciones por la Unión Europea, en su momento muy difundidas, con respecto al ingreso a su territorio aduanero de granos o sus derivados destinados a uso directo como alimento humano o animal o bien para su procesamiento cuando pudieran “llegar a contener” organismos vivos modificados (Protocolo citado, artículo 18.2).

14 La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, fechada en Bruselas el 14 de julio de 2021 y citada más arriba, señala en su Exposición de Motivos que dicho Mecanismo “*será un elemento fundamental del conjunto de herramientas de que dispone la Unión para cumplir el objetivo de neutralidad climática de la UE de aquí a 2050, de acuerdo con el Acuerdo de París, ya que aborda los riesgos de fuga de carbono derivados de la mayor ambición climática de la Unión (...)*” y en esa línea permitirá “*(...) aplicar mejor el principio de “quien contamina paga” y poner fin así a la era de la “contaminación gratuita”, con vistas a maximizar las sinergias entre la des-carbonización y el objetivo de contaminación cero*” (Parlamento Europeo, 2021, p. 1).



internacional”).

En especial convendría reparar en un criterio de pertinencia o consistencia o que también merecería llamarse “principio de razonabilidad” acuñado tanto por la normativa como por la jurisprudencia arbitral. Es así que, sobre la base del criterio indicado desde la puesta en vigencia del GATT 1947 y luego bajo la égida de la OMC, se ha considerado que los Estados Miembros disponen de márgenes de maniobra limitados por un criterio de pertinencia preestablecido. Esto es, los Estados Miembros que adoptan medidas contempladas por alguna disposición de un Acuerdo multilateral deben acotarlas ateniéndose al menor grado de incompatibilidad posible con otras disposiciones del Acuerdo multilateral que invocan:

En los casos en que una parte contratante no tiene razonablemente a su alcance una medida compatible con otras disposiciones del Acuerdo General, esa parte contratante debe utilizar, de las medidas que tenga razonablemente a su alcance, aquella que suponga el menor grado de incompatibilidad con las otras disposiciones del Acuerdo General.(OMC, 1990, p. 7)<sup>15</sup>

Ya bajo la vigencia de la OMC, los árbitros afinaron la mirada para catalogar las medidas o prácticas restrictivas susceptibles de cuestionamiento, procurando calificarlas en un continuo entre lo que “contribuye a” y “lo indispensable” para obtener los objetivos legítimos proclamados, examinando siempre si habría “*otras medidas menos incompatibles con la OMC o menos restrictivas del comercio que* (estaban) *razonablemente al alcance* (del Estado Miembro al cual se le impugnaban las medidas) *para conseguir ese mismo objetivo*”(OMC, 2003, p. 173).

Pero no se trata de una fórmula abstracta porque cada uno de los acuerdos multilaterales, cuando es interpretado sistemáticamente, conduce al mismo punto neurálgico: la obligación de no incurrir en “discriminaciones arbitrarias o injustificables”<sup>16</sup>.

---

15 Casos “Tailandia/Restricciones aplicadas a la importación de cigarrillos e impuestos internos sobre los cigarrillos”, año 1990; y “Estados Unidos/artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930”, ventilado en el año 1989.

16 Para calificar la discriminación como “arbitraria” o “injustificable” los árbitros no se atienen a generalidades conceptuales sino que examinan los hechos elevados a su consideración. Por ejemplo, en “*Estados Unidos-Camarones llegamos a la conclusión de que Estados Unidos, para*

Asimismo han de generarse las menores restricciones comerciales a los demás Estados Miembros. En definitiva el mandato es producir el menor daño frente a otras opciones consideradas plausibles.

La única manera de resguardar el cumplimiento de semejante principio de razonabilidad consiste en reconocerlo como materia esencial de prueba en los litigios que puedan presentarse. Y esto es lo que ha sucedido efectivamente, según surge de las numerosas controversias dirimidas en el marco del Sistema de Solución de Diferencias durante largos años. De tal forma se fue preservando la integridad del sistema normativo y la cohesión requerida para el desenvolvimiento de las relaciones económicas y comerciales internacionales al ritmo de los procesos de acumulación y reproducción del capital a escala global.

Pero he aquí un llamado de atención, porque aquel resguardo tiende a perder legitimidad en el seno de la misma OMC: **algunos pronunciamientos de los Estados Miembros, de los árbitros y aun exposiciones contenidas en un documento “informativo” de la Secretaría General del organismo, indican que bajo determinadas circunstancias ya no se requiere la acreditación del principio de razonabilidad para convalidar distintas medidas y prácticas unilaterales.**

**Si bien por el momento esta falta de límites a la discrecionalidad parece justificarse dado el carácter excepcional impuesto por circunstancias difíciles de contrarrestar desde la esfera multilateral (pandemia del COVID 19 en un caso; grave tensión internacional en otro caso), lo cierto es que atendiendo al cariz de los argumentos empleados se estaría destapando una caja de pandora.**

#### **4. Restricciones a las exportaciones justificadas por la pandemia del COVID-19**

Se trata de una interpretación de la Secretaría General de la OMC a propósito de restricciones comerciales justificadas por el combate al COVID-19. Tomando como referencia ineludible

---

*evitar una “discriminación arbitraria o injustificable” tenían que proporcionar a todos los países exportadores “oportunidades similares para negociar” un acuerdo internacional (...) No es necesario que las negociaciones sean idénticas (...) En la medida en que se hayan realizado esfuerzos comparables, es más probable que se evite la “discriminación arbitraria o injustificable” entre los países cuando un Miembro importador concluya un acuerdo con un grupo de países pero no con otro (OMC, 2001, pp. 39 y 40).*

las prácticas proteccionistas que se habían difundido durante la pandemia<sup>17</sup>, en un documento “informativo” la Secretaría de la OMC examinó las cláusulas que debían aplicarse, incluyendo las reglas de transparencia, esto es, las notificaciones exigidas a los Estados Miembros (OMC, 2020). Sustancialmente la posición “técnica” de la Secretaría consistió en reconocer a los Estados Miembros la facultad de aplicar de manera unilateral restricciones temporarias a las exportaciones con el solo requisito de realizar las notificaciones prescriptas, esto es, soslayando el principio de razonabilidad.

Adaptando a este caso unas argumentaciones del Órgano de Apelación al expedirse en el emblemático litigio sobre las restricciones impuestas por el gobierno chino a sus exportaciones de “tierras raras”<sup>18</sup>, la Secretaría sostuvo la pertinencia, dada la emergencia sanitaria, de una interpretación laxa con respecto al artículo XI párrafo 2 inciso a) del GATT.

El mencionado párrafo 2 inciso a) del artículo XI hace referencia al párrafo 1, que asienta una prohibición genérica:

Ningún Miembro impondrá ni mantendrá –aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otro Miembro o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otro Miembro, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas. (OMC, 1995)

Ahora bien, según el párrafo 2 a):

Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes: a) Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o

---

17 Véase el capítulo de Bown (2020): “COVID-19: Demand spikes, export restrictions and quality concerns imperil poor country access to medical supplies”.

18 WTO: “CHINA-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials”, 30<sup>th</sup> January 2012 (WT/DS394/AB/R; WT/DS395/AB/R; WT/DS398/AB/R). En los tres litigios, el Órgano de Apelación se expidió el 7 de agosto de 2014. Los casos fueron formalizados a través de los expedientes WT/DS 431 (a instancias de EUA); WT/DS432 (a instancias de la UE); y WT/DS433 (a instancias de Japón).

de otros productos esenciales para el Miembro exportador. (OMC, 1995)

A propósito de dichas *restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de... productos esenciales*, el argumento de la Secretaría consistió en interpretar el artículo XI.2 a) como si se otorgara un margen de discrecionalidad a los Estados Miembros que en cambio se les niega cuando aplican el artículo XX b) del mismo GATT<sup>19</sup> (OMC, 1995). En tal sentido, a diferencia de lo establecido en el artículo XI.2 a), la cláusula XX b) referida a las excepciones toleradas a los Estados Miembros con motivo de la protección de la vida y la salud de sus habitantes, tiene una limitación lapidaria fijada por el encabezamiento del mismo artículo XX, que requiere para todos los casos ajustar las medidas excepcionales al principio de razonabilidad.

Desatendiendo la limitación establecida por el artículo XX b), la Secretaría reprodujo un juego de palabras empleado por los árbitros en el caso de la demanda de varios Estados Miembros a China por sus restricciones a la exportación de tierras raras. Al efecto, la Secretaría distinguió el concepto “excepción” (*exception*) aplicable al artículo XX. b) frente al concepto más laxo de “exención” (*exemption, carve-out*) supuestamente aplicable al artículo XI.2 a).

La “excepción” supondría la existencia de obligaciones que podrían ser justificadamente incumplidas por un Estado Miembro sólo asumiendo la carga de la prueba con el objeto de demostrar el cumplimiento de los extremos contemplados para que dicha “excepción” tenga lugar. Éste es el caso conocido del artículo XX.b). ¿Qué se debe probar aquí? En primer lugar, la importancia de los intereses o valores en juego que justifican la excepción (“*interestsorvalues at stake*”); luego la contribución de la medida (excepción) adoptada para el logro del objetivo perseguido en aras de aquellos intereses o valores. En tales circunstancias los Estados Miembros afectados por la medida tienen derecho a proponer

---

19 Como todos los incisos del artículo XX han de leerse a partir del encabezamiento común a todos ellos, la redacción a tener en cuenta es la siguiente: “A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que todo Estado Miembro adopte o aplique las medidas: (...) b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”.(OMC, 1995)

medidas alternativas, viables técnica y financieramente si ofrecen el mismo nivel de protección pero causan menor daño (OMC, 2020, p. 12). He aquí entonces el principio de razonabilidad expuesto con todas sus letras.

En cambio –según el documento de la Secretaría de la OMC– el artículo XI.2 a) se refiere a medidas de aplicación temporaria en tanto tienden a resolver una necesidad pasajera (*“taken to bridge a passing need”*) y, en este sentido, tales acciones no deberían justificarse con el mismo nivel de exigencia que el impuesto a los Estados Miembros cuando adoptan decisiones fundadas en el artículo XX.b).

En otras palabras, siguiendo el razonamiento implícito en el documento de la OMC, habría que asociar la emergencia sanitaria con un valor que podría describirse como “necesidad de supervivencia” y que no debería ser probado ni daría lugar a los reclamos de otros Estados Miembros para señalar la posibilidad de aplicar medidas alternativas menos dañinas.

Ponderando los argumentos de la Secretaría, ¿cabe justificar, frente a una emergencia sanitaria, la admisibilidad del artículo XI.2 a) y no así la del artículo XX. b)?<sup>20</sup> Para encuadrar el razonamiento implícito en el documento de la OMC habría que asociar el concepto de una emergencia con el valor o bien jurídico que podría describirse como “necesidad de supervivencia” y que por su carácter apremiante no debería ser probada.

Sin embargo, los valores o bienes jurídicos expuestos por el artículo XX.b) no parecen menos relevantes. En consecuencia, no habría motivos para imputar la carga de la prueba en un caso y no en el otro, considerando además que en una emergencia sanitaria

---

<sup>20</sup> *“An exemption or a carve out such as Article XI.2 excludes certain measures from the scope of a GATT obligation, thereby removing certain measures from its coverage. Accordingly, where the requirements of Article XI.2 are met, there would be no scope for the application of Article XX, because no obligation exists...”* (OMC, 2020, p. 12). Si bien no se presentaron las circunstancias que justificaran su invocación por los Miembros ni su consideración por la Secretaría, habría que tener presente, para una indeseada eventualidad, al artículo XXI del GATT: *“No debería interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que (...) b) impida a un Miembro la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas: (...) iii) a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional”*

de alcance planetario la necesidad de supervivencia no es privativa del Estado que adopta la medida restrictiva, sino que involucra a otros Miembros y quizás a todos ellos. Por añadidura ¿cuáles son las certezas para suponer que una pandemia genera “necesidades (sólo) *pasajeras*” para un Estado Miembro en particular?

Si se confrontan los valores o bienes jurídicos puestos de manifiesto por ambas disposiciones, la necesidad de proteger la vida y la salud de los habitantes (GATT XX. b) no parece menos relevante que la de resolver una “*escasez aguda de productos esenciales*”. Más aún: las emergencias derivadas de una pandemia hubieran merecido un encuadramiento más afín al del artículo XX.b) que al ofrecido por el artículo XI.2 a). Y si el artículo XI carece de un encabezamiento tan enérgico como el fijado en el artículo XX ¿no habría que interpretar esta diferencia como la deliberada reafirmación, por los redactores del GATT, de una barrera infranqueable a la discrecionalidad aun cuando sea invocada la necesidad de proteger la vida y la salud?

¿No será entonces que los redactores del GATT presumieron para todos los otros casos, incluido el del artículo XI.2 a), la exigencia de un principio de razonabilidad, sin necesidad de repetir una y otra vez la prohibición a los Estados Miembros para incurrir en discriminaciones arbitrarias o injustificables o la de aplicar restricciones encubiertas al comercio internacional independientemente de las fuentes normativas que pudieran invocar?

## **5. Restricciones comerciales para proteger intereses esenciales en materia de seguridad**

Con la adopción, el 26 de abril de 2019, del Informe del Grupo Especial en el caso *RUSIA-Medidas que afectan al tráfico en tránsito* (OMC, 2019b)<sup>21</sup>, fue introducida una posición significativa con respecto al principio de razonabilidad: frente a determinadas causales de alta sensibilidad para la seguridad nacional de los Estados Miembros, corresponde reducir la intervención arbitral hasta el punto de suprimir el análisis de la pertinencia o consistencia

---

21 WT/DS512/R, Informe del Grupo Especial publicado el 5 de abril de 2019. Los comentarios que siguen fueron desarrollados más ampliamente por el autor en el documento “La erosión del multilateralismo después de la invasión a Ucrania. Revelaciones de un caso emblemático en la OMC”, publicado por *Informe Integrar* número 136.

de las medidas o prácticas cuestionadas<sup>22</sup>.

El fallo se concentra en el inciso iii) del párrafo b) del artículo XXI del GATT, por el cual los Estados Miembros de la OMC pueden adoptar las “medidas que estimen necesarias para la protección de intereses esenciales de su seguridad relativas a (...) las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional”

En la controversia planteada a iniciativa de Ucrania, Rusia había invocado el artículo XXI b) iii) del GATT 1994, sosteniendo su derecho a la aplicación discrecional de medidas que consideró necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad. El Grupo Especial reconoció la existencia de una tensión internacional y luego, atendiendo a la causal invocada por Rusia, convalidó las medidas sin examinar su pertinencia ni posibles alternativas razonables y disponibles.

La referida disposición del GATT 1994 reproduce textualmente la versión inicial del GATT 1947. Según los árbitros que integraron el Grupo Especial en el caso de referencia, fue Estados Unidos (EUA) el país que propuso la incorporación de la norma en el Proyecto de Ginebra de la Carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC) que, como es sabido no prosperó, recogiéndose la misma norma como artículo XXI del GATT 1947. Entonces, al referirse a una “grave tensión internacional”, los EUA:

Estaban pensando particularmente en la situación que existía entre 1939 y 1941. En aquel entonces, EUA no habían participado aún en la segunda guerra mundial y, sin embargo, debido a esa situación, habían considerado necesario adoptar determinadas medidas para la protección de los intereses esenciales de su seguridad. (OMC, 2019b, p. 45).

Dichos árbitros consideraron que el examen de los trabajos preparatorios de aquella propuesta de EUA justificaba

---

22 El caso había sido promovido por Ucrania con motivo de repetidas y variadas restricciones y prohibiciones al tránsito impuestas por Rusia, que dicho país calificó como incompatibles con las obligaciones establecidas por el artículo V del GATT y los compromisos conexos asumidos por Rusia en su Protocolo de Adhesión a la OMC. Ucrania también alegó que Rusia no había publicado diversos instrumentos mediante los cuales aplicaba esas medidas contraviniendo al artículo X del GATT en materia de transparencia. Véase del autor: “La erosión del multilateralismo económico después de la invasión a Ucrania. Revelaciones de un caso emblemático en la OMC” citado.

su propia interpretación del texto, en el sentido que, al haberse adoptado medidas bajo la invocación del inciso iii) del apartado b) del artículo XXI, correspondía someter esas medidas a una determinación de la existencia (o no) del hecho objetivo llamado *grave tensión internacional*<sup>23</sup>. Pero su intervención debía llegar a ese punto y no sobrepasarlo: una vez constatado el hecho objetivo, las medidas adoptadas por el Estado Miembro no podían ser objeto de apreciación.

Aquí debería haber llamado la atención de los árbitros que los ambiguos términos del artículo XXI del GATT 1994 reprodujeran literalmente los del GATT 1947. El significado de dicha copia debió ser advertido porque la entidad jurídica de la OMC difiere del GATT originario en el sentido que la OMC, entre otras cosas, fue instituida con el objeto de profundizar la coerción sobre los Estados Miembros, en especial a propósito del SSD<sup>24</sup>.

En consecuencia, cabe suponer que las causales de incompetencia arbitral derivadas de semejante interpretación habrán de tener un mayor impacto sobre la cohesión del sistema jurídico en el marco de la OMC que el que podrían haber tenido bajo la vigencia del GATT 1947. Por lo demás, en la OMC dichas causales no sólo figuran en el GATT 1994 sino que las mismas excepciones relativas a la seguridad se extienden a las controversias suscitadas con motivo del comercio de servicios (artículo XIV bis del GATS) y en materia de derechos de propiedad intelectual (artículo 73 del ADPIC)<sup>25</sup>.

Retomando las apreciaciones acerca de la intencionalidad

23 Así surge de “DS512: RUSIA-Medidas que afectan al tráfico en tránsito” (párrafo 7.77). Más adelante, “*El Grupo Especial recuerda su interpretación de la expresión “grave tensión internacional” en el sentido del inciso iii) del apartado b) del artículo XXI como una situación de conflicto armado, o de conflicto armado latente, o de tensión o crisis agravada, o de inestabilidad general que sumerge o rodea a un Estado*” (OMC, 2019b, p. 57).

24 La recomposición del orden multilateral mediante la creación de la OMC supuso efectivamente un intento de reforzar la coerción en las relaciones económicas internacionales (véase al respecto el documento difundido por la propia OMC al entrar en vigor el Acuerdo de Marrakech: “el Regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio”, OMC, Ginebra 1 de abril de 1995).

25 Esplugues Mota (2020): “La creciente interacción entre la seguridad nacional y el comercio internacional: hacia una concreción del significado y alcance del artículo XXI GATT en tiempos de cambios tecnológicos y competencia geopolítica (p. 178).



puesta en la norma cuando se redactó el GATT 1947 se ha interpretado, según los antecedentes indicados más arriba, que los redactores desearon contar con una excepción de seguridad nacional redactada en términos genéricos y por eso consagraron un *texto deliberadamente más vago que el del artículo XX*<sup>26</sup>.

Pero no atendieron a que este último artículo protege valores o bienes jurídicos también extremadamente sensibles como son *la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales*<sup>27</sup> y *la conservación de los recursos naturales agotables*<sup>28</sup>.

De modo que la posición de Rusia obtuvo los siguientes reconocimientos en mérito a sus reivindicaciones de seguridad nacional:

- a) Que no se cuestionara su eventual imputabilidad o responsabilidad a propósito del referido estado de grave tensión en virtud del cual había adoptado las medidas comerciales restrictivas impugnadas por Ucrania y que, por lo tanto, el Grupo Especial se limitara a constatar la verosimilitud de los hechos, esto es, la existencia de un estado de *grave tensión internacional*<sup>29</sup>;
- b) Seguidamente, que no se apreciara o evaluara si esas medidas restrictivas fueron –o no fueron- utilizadas como recursos para eludir obligaciones multilaterales; y en consecuencia
- c) Que no se apreciara o evaluara la pertinencia o consistencia de dichas medidas.

En otros términos, al interpretar el artículo XXI del GATT 1994 y disposiciones concordantes, el Informe del Grupo Especial

---

26 Esplugues Mota (2020): “La creciente interacción entre la seguridad nacional y el comercio internacional: hacia una concreción del significado y alcance del artículo XXI GATT en tiempos de cambios tecnológicos y competencia geopolítica” (p. 178).

27 GATT artículo XX inciso b).

28 GATT artículo XX inciso g).

29 OMC (2019b) Rusia afirmó que “hubo una grave tensión internacional que surgió en 2014, evolucionó entre 2014 y 2018 y (seguida) existiendo. Rusia afirmó que esa grave tensión (planteó) amenazas para los intereses esenciales de su seguridad” y planteó que “su invocación del inciso iii) del apartado b) del artículo XXI va más allá del alcance de las relaciones comerciales y económicas entre Miembros y no están comprendidas en el ámbito de la OMC” (p. 32).

introdujo un reconocimiento de alta discrecionalidad que no se había expuesto siquiera en los casos ventilados a propósito del artículo XX del GATT.

El Grupo Especial llegó a este resultado -que al no haberse apelado el Informe pasó a ser adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias- luego de atender las presentaciones de terceros Estados Miembros<sup>30</sup>.

## **6. Implicaciones del reconocimiento a una discrecionalidad sin límites predeterminados**

Los dos ejemplos mencionados, esto es, el documento de la Secretaría que pretende convalidar restricciones a las exportaciones en ocasión de la pandemia y el caso “RUSIA-Medidas que afectan el tráfico en tránsito” tienen algo en común. En ambas circunstancias se procura justificar la inaplicabilidad del criterio de consistencia o pertinencia o que también podría ser denominado “principio de razonabilidad”. Así queda consagrada una discrecionalidad de amplitud indeterminada para las medidas unilaterales adoptadas por los Estados Miembros que invoquen la necesidad de aprovisionamiento de recursos definidos como esenciales o bien la necesidad de preservar su seguridad.

**El reconocimiento a los Estados Miembros de una discrecionalidad exenta de control por los árbitros e inmune a los cuestionamientos de otros Estados Miembros parece augurar un resquebrajamiento del sistema multilateral. Los conceptos que respaldarían esa discrecionalidad (*escasez aguda de productos esenciales para el Miembro exportador; intereses esenciales de seguridad*) dejan de ostentar tal “excepcionalidad” en un mundo signado por turbulencias agudas y constantes y que, precisamente, fueron las que dieron lugar en el curso de la Ronda Uruguay al intento de reforzar institucionalmente los vínculos multilaterales mediante la creación de la OMC.**

El criterio de consistencia o pertinencia o principio de razonabilidad equivaldría a la *affectio societatis* de una entidad colectiva bajo la órbita del derecho privado. Por ese motivo, el texto del artículo XX del GATT que presenta las excepciones más caras para garantizar la subsistencia de los Estados Miembros, es el que contiene un

---

30 Como es sabido, la participación de “Terceros” está prevista por el “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias” (ESD), especialmente en el artículo 10 (OMC, 1994).

encabezamiento que manifiestamente supedita la aplicación de dichas excepciones a la previa consideración de aquellas limitaciones: *no discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones; y no restricción encubierta al comercio internacional.*

Por lo demás, el pronunciamiento en *RUSIA-Medidas que afectan al tráfico en tránsito* puede tener derivaciones todavía inadvertidas. Ello se debe a que la cláusula del inciso iii) en el párrafo b) del artículo XXI GATT 1994 (*medidas aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional*) cubre apenas una de las hipótesis contempladas por el mismo artículo.

Así, la protección de los *intereses esenciales de (la) seguridad* daría lugar también a la aplicación de medidas no susceptibles de impugnación cuando:

- (a) Un Estado Miembro impida el suministro de informaciones cuya divulgación fuera a “juicio” del mismo Estado “*contraria a los intereses esenciales de su seguridad*” (artículo XXI párrafo a); o bien cuando
- (b) Un Estado Miembro adopte medidas “*que estime necesarias para la protección de intereses esenciales de su seguridad relativas a (...) el tráfico de armas, municiones y material de guerra “y a todo comercio de otros artículos y material destinado directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas”* (artículo XXI párrafo b) inciso ii)).

Es probable que los negociadores en la Ronda Uruguay no hayan advertido en toda su dimensión las transformaciones de las condiciones de producción a escala global que sin embargo estaban en curso. Sea como fuere, si se extendieran a estas hipótesis del artículo XXI párrafos a) y b) inciso ii) los criterios fijados por el Grupo Especial en *RUSIA-Medidas que afectan al tráfico en tránsito*, se podrían trabar seriamente ya no determinados segmentos del comercio internacional sino muy diversos y numerosos procesos productivos.

Para entender la magnitud de esta fuente de incertidumbre ha de advertirse que **en las últimas décadas el valor agregado suele bifurcarse desde distintos eslabones de las mismas cadenas globales de valor (CGV). En este aspecto resaltan las propiedades de versatilidad que van adquiriendo las materias primas, los insumos y los procesos, en el sentido que desde determinadas materias primas e insumos y mediante los**

**mismos procesos productivos se van ramificando las referidas CGV. Dentro de estas ramificaciones luce la urdimbre de tecnologías con múltiples aplicaciones y que por ese motivo suelen calificarse como “exponenciales” (Lasalle, 2021). Tal grado de versatilidad incluye la posibilidad de utilizar con fines bélicos numerosos insumos concebidos para la vida cotidiana, ya sea mediante su inserción en equipos y materiales (*artículos y material destinado directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas*) o bien para el desarrollo de tecnologías de la información y las comunicaciones (*informaciones cuya divulgación pueda contrariar los intereses esenciales de seguridad*)<sup>31</sup>. De modo que la difusión de estas prácticas restrictivas sin freno en el orden multilateral podría socavar la dinámica de la economía global al segmentarse el comercio internacional, en especial con respecto a insumos críticos<sup>32</sup>.**

## **7. ¿Hacia la disolución progresiva del sustento multilateral?**

En el transcurso de pocos años se han producido cambios abruptos en las formas bajo las cuales fueron contrayéndose compromisos económicos y comerciales requeridos para la inserción en un mundo signado por la internacionalización de los mercados. Durante la primera década y comienzos de la segunda década del

---

31 “Empacar millones de transistores en una astilla de silicio del tamaño de una uña requiere unos mil quinientos pasos, precisión microscópica y tecnologías arcanas propiedad de un puñado de proveedores estadounidenses, europeos, japoneses y otros. Entre ellos se incluyen KLA Corporation en California para mediciones súper precisas y TEL de Japón para máquinas para aplicar recubrimientos de unas pocas moléculas de espesor. Muchos están cubiertos por restricciones sobre tecnologías de “uso dual” que pueden usarse en armas (...)”. Mc Donald (2021, párr. 19).

32 “Si el mundo se desacoplara o se dividiera en mercados con estándares y productos incompatibles, es posible que las piezas fabricadas en EUA o Europa no funcionen en computadoras o automóviles chinos (...) Las fábricas de China ensamblan los teléfonos inteligentes y tabletas del mundo, pero necesitan componentes de Estados Unidos, Europa, Japón, Taiwán y Corea del Sur. Los chips son la mayor importación de China, por delante del petróleo crudo, con más de trescientos mil millones de dólares el año pasado. La urgencia oficial sobre eso creció después que HUAWEI TECHNOLOGIES Ltd., la primera marca de tecnología global de China, perdió el acceso a chips y otras tecnologías estadounidenses en 2018 bajo las sanciones impuestas por la Casa Blanca”. Mc Donald (2021, párr. 11).

siglo, comenzaron a proliferar acuerdos “preferenciales” entre pares y grupos de países con el objeto de regular o administrar –antes que liberalizar- los flujos comerciales y actividades económicas en vista de las insuficiencias y carencias advertidas en las disciplinas de la OMC. Esta reversión del sentido asignado inicialmente a la integración económica<sup>33</sup> dio lugar a reacciones reticentes desde el ámbito multilateral<sup>34</sup>.

Pero el proceso de dispersión regulatoria representado por un entramado a escala global y cada vez más denso de dichos acuerdos “preferenciales” se fue legitimando inclusive por la generalización de identificaciones alusivas al “libre comercio”<sup>35</sup>.

En todo caso estos tratados “de libre comercio” (TLC) de

---

33 La integración económica bajo este nuevo formato ya no podía seguir justificándose como excepción al principio de no discriminación para profundizar y acelerar los procesos de liberalización comercial, según las previsiones del orden multilateral (GATT artículo XXIV; GATS artículo V), porque una lectura superficial de los acuerdos permitía detectar un objetivo contrario al de la mentada “liberalización”. En efecto, la irrupción y multiplicación de acuerdos de libre comercio de última generación, por sus cláusulas restrictivas (“medidas disconformes” desplegadas en una extensa cobertura temática) y su meticulosidad regulatoria, no debería vincularse a políticas de apertura o liberalización sino a la administración del comercio y las relaciones económicas entre pares o agrupamientos de países. En este sentido dichos acuerdos reflejan un proceso de maduración en la economía capitalista. El resurgimiento del criterio de reciprocidad a expensas de las negociaciones multilaterales tendría que adjudicarse a la insuficiencia del orden multilateral para reabsorber los efectos adversos del desempeño del sistema (esto es, las marginaciones sociales y la sustitución de procesos y materiales generados por la aceleración del ciclo de producto y las innovaciones tecnológicas) y el consiguiente protagonismo de los Estados nacionales para concertar medidas destinadas a reducir tales adversidades sobre sus actividades “tradicionales”.

34 El 10 de septiembre de 2007 fue inaugurada una Conferencia sobre “la multilateralización del regionalismo”. En el discurso de apertura, el Director General de la OMC manifestó abiertamente su preocupación por la proliferación de los acuerdos comerciales regionales (ACR, según la sigla en español de la denominación utilizada por la OMC). Diversos trabajos presentados en la ocasión apuntaron a la necesidad de encauzar dichos ACR dentro del orden multilateral. Entre los citados documentos se destacó: “Multilateralizing Deep Regional Integration: A Developing Country Perspective” de Bernard Hoekman y L. Alan Winters.

35 La expresión “spaghetti bowl” con la cual se comenzó a ilustrar sobre el cada vez más denso entramado de acuerdos autodenominados de “li-

nueva generación expresamente continuaron convalidando la vigencia subsidiaria del ordenamiento multilateral a propósito de las diversas materias objeto de su regulación. Durante un tiempo dicha subsidiariedad pareció tener algún sentido práctico<sup>36</sup>.

**Sin embargo, la referida dinámica de dispersión relativamente ordenada de los compromisos económicos y comerciales internacionales a través de los TLC parece haber llegado a una instancia crítica, en tanto la magnitud de los conflictos internacionales estaría frenando la que parecía ser una tendencia irreversible: la reconstrucción del multilateralismo a través de la progresiva convergencia de los TLC al generar compromisos cada vez más abarcadores y articulados<sup>37</sup>.**

En resumen: el obstáculo principal tanto para el

---

bre comercio”, es atribuida a Jagdish Bhagwati (2008) “Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade” El tono peyorativo de la frase “spaghetti bowl” se debió a que, según su mentor, la proliferación de los referidos tratados parecía tener un efecto atomizador y por ello supuestamente comprometía la fluidez del comercio internacional y luego la competitividad de las actividades económicas con incidencia sobre la producción de transables. Así se procuró caracterizar inicialmente a esta modalidad que prospera bajo diferentes formatos de tratados y acuerdos internacionales aunque tienden a confluir bajo la denominación de “Tratados de Libre Comercio” (TLC) con el objeto de ser encuadrados como formatos de integración económica reconocidos por la OMC. En versión inglesa se denominan “Free Trade Agreements” (FTA) y suelen incluir un capítulo relativo a promoción y protección de inversiones. Dichos compromisos relativos a inversiones, sin embargo, pueden preceder al TLC, configurando Tratados que también en su versión inglesa son denominados “Bilateral Investment Treaties” (BIT). Pero al acordar con países en desarrollo, la Unión Europea impuso la característica de sumar al cuerpo de concesiones y regulaciones comerciales, otra parte relativa a los compromisos de cooperación y una tercera sobre coordinación política. De tal forma, los textos agregados en dichos instrumentos concertados por la UE pasan a englobarse bajo el nombre “Tratado de Asociación”, o “Tratado de Asociación Económica” o bien “Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”. En versión inglesa se utiliza como equivalente: “Economic Partnership Agreement” (EPA).

36 Por ejemplo, la opción de foro, usualmente contemplada en los acuerdos de libre comercio, permitía a los Estados signatarios plantear sus disputas con motivo de la aplicación de un acuerdo en el marco del SSD, lo que implicaba –y nominalmente todavía implica- reconocer sus responsabilidades multilaterales y de ese modo facilitar la intervención de los otros Estados Miembros de la OMC.

37 Para una visión optimista sobre los procesos de convergencia de TLC,

---

afianzamiento de una especie de “affectio societatis” sosteniendo al multilateralismo como para la convergencia progresiva de los TLC, parece ser el mismo: las fracturas geopolíticas.

Si estas fracturas geopolíticas obstaculizan el proceso de internacionalización de los mercados al privar a los actores de la indispensable homogeneidad disciplinaria (ya sea por la desacreditación del orden multilateral o bien por una reticencia para converger en TLC cada vez más inclusivos), entonces habría que reconsiderarlas características de los procesos de acumulación y reproducción del capital y sus implicaciones globales.

**La internacionalización de los mercados internos se vuelve imprescindible para la expansión de aquellos procesos de acumulación y reproducción del capital. Por eso, cuando la internacionalización de los mercados trae consigo efectos adversos de tal envergadura que comprometen la expansión de aquellos procesos de acumulación y reproducción del capital, entonces los Estados nacionales deben hacerse cargo**

---

véase: Heng Wang (2019): “The future of deep trade agreements: the convergence of TPP (and CPTPP) and CETA?” Sin embargo, como se considera más abajo, los ejemplos más citados de convergencia llevan paradójicamente marcas de incipientes fracturas geopolíticas. Es el caso del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership, CPTPP*) firmado en Santiago de Chile el 8 de marzo de 2018 entre Japón, México, Singapur, Nueva Zelanda, Canadá, Australia, Vietnam, Malasia, Brunei Darussalam, Chile y Perú y que rige para los primeros seis países desde el 30 de diciembre de 2018 y, en el caso del Perú, desde el 19 de septiembre de 2021. Este Tratado fue promovido por Estados Unidos para contrapesar la influencia de China, si bien luego se retiró de las negociaciones. Es también el caso del Acuerdo para la Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*) suscripto el 15 de noviembre de 2020 entre los diez países miembros de ASEAN (Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Myanmar, Camboya, Laos y Brunei Darussalam), China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda y que se encuentra en vigencia desde el 1 de enero de 2022, fue a su vez proyectado para consolidar la influencia de China sobre las otras economías asiáticas y del Índico. No es éste (todavía) un escenario donde confronten economías nacionales incondicionalmente asociadas a unas u otras alianzas y por eso se cuelan en los distintos TLC países que presumiblemente lo hacen como estrategias de preservación de sus intereses. Por ejemplo, Australia y Nueva Zelanda participan tanto en el CPTPP como en el RCEP. Y en este último esquema, junto a China, figuran Japón y Corea del Sur.

**de dichas adversidades a fin de resguardar las actividades implantadas en sus propios territorios. Y en el caso de países de mayor desarrollo relativo, han de atender simultáneamente a su participación en los mercados globales<sup>38</sup>. Así resultan las conocidas confrontaciones político-económicas** como es el caso de la “guerra comercial” entre EUA y China, países que por lo tanto son reacios a coincidir en la celebración de compromisos de amplio espectro como son los TLC<sup>39</sup>. En el mismo plano y volviendo a uno de los ejemplos proporcionados más arriba, al cuestionar la política eurocéntrica bajo el paraguas de la OTAN, Rusia esgrimió un supuesto y falaz impedimento de política comercial para desconocer e impugnar el acuerdo de libre comercio entre Ucrania y la UE<sup>40</sup>.

Pero los obstáculos no se circunscriben a la polarización

---

38 La percepción social y política norteamericana sobre los efectos adversos más recientes de la internacionalización de mercados puede ser ilustrada con el siguiente párrafo: “Una característica de la era del capitalismo en la que vivimos es el surgimiento de empresas que están en todas partes y en ninguna a la vez. En la actualidad, las corporaciones multinacionales registradas en EUA que pagan impuestos en Irlanda y suministran materiales en los cinco continentes representan la mayor parte del comercio mundial. “¿Por qué la comunidad empresarial no lucha en contra porque (la deslocalización) socava su competitividad en EUA?” me preguntó Susan Houseman y respondió: “porque puede que no esté socavando su competitividad”. Pero sí podría estar socavando el interés nacional de EUA. Dado que el sector manufacturero estadounidense está más consolidado y tiene un alcance más limitado que antes, también es menos diverso, menos resistente y menos capaz de responder a una crisis” (Moore Gerety, 2021, párrs. 44-45).

39 En este aspecto, el CPTPP mencionado más arriba fue promovido por EUA con el objeto de contrapesar la influencia de China en el Pacífico y el Índico. Debido a discrepancias especialmente a propósito de las regulaciones sobre propiedad intelectual, EUA se retiró de las tratativas en 2017. Pero retomando la estrategia geopolítica de su país, el Presidente Biden anunció el 23 de mayo de 2022 el lanzamiento de una iniciativa en el mismo sentido aunque formalmente más flexible que la de un TLC: el Marco Económico del Indo-Pacífico, ideado para una confluencia de trece países: EUA, Australia, Brunei Darussalam, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Este proyecto apuntó directamente contra el dumping social atribuido a China; las cadenas de suministro, infraestructura y políticas contra el cambio climático; regímenes impositivos y sobre anticorrupción (Boak y Madhani, 2022).

40 En el caso mencionado “RUSIA-Medidas que afectan al tráfico en tránsito...” el Informe del Grupo Especial dejó constancia de las objeciones del gobierno ruso al declarar, en octubre de 2015, que Ucrania no podía participar simultáneamente en zonas de libre comercio con Rusia



de fuerzas en disputa por un predominio global, pues entidades políticas afines como EUA y la UE no han logrado siquiera encauzar sistemáticamente sus compromisos comerciales<sup>41</sup>, sin contar con las desavenencias internas de la propia UE. Estas dificultades se proyectan en la periferia bloqueando de una manera cada vez más ostensible la convergencia de TLC entre países en desarrollo cuyos gobiernos responden o al menos insinúan coincidencias con distintos alineamientos geopolíticos<sup>42</sup>.

## **8. Indicadores normativos de fracturas en el sistema económico internacional**

Es notorio que los TLC se contraponen al formato multilateral de la OMC al fijar compromisos minuciosos basados en la reciprocidad y a la vez no extensivos a los terceros Estados Miembros. Pero tales acuerdos han prosperado multiplicándose de manera exponencial en pocos años porque paradójicamente contribuyeron a la preservación del multilateralismo en dos

---

y con la Unión Europea porque esa situación representaba una amenaza de reexportación de mercancías europeas en forma de mercancías ucranianas (documento DS512 citado, párrafo 7.13). Siguiendo el razonamiento, Rusia se habría visto obligada a imponer restricciones y prohibiciones para el tránsito de mercancías procedentes de Ucrania, frente a la amenaza representada por una política comercial predatoria de Ucrania y la Unión Europea. La inacción de Rusia hubiera permitido entonces que el territorio de Ucrania, en virtud de los beneficios, concesiones y ventajas negociadas en la CEI, fuera utilizado como cabecera de puente para que bienes originarios de terceros países, miembros de las Comunidades Europeas, irrumpieran en Rusia. Aquí conviene advertir que la exposición era inconsistente si se la interpreta exclusivamente dentro del marco de los compromisos de integración económica. En efecto, el entrelazamiento de distintos formatos de integración económica (la llamada “convergencia”) puede formalizarse sin riesgo de “deflexión” o desviación del comercio, porque para neutralizar ese riesgo se fijan en todos los casos regímenes de calificaciones, certificaciones y verificaciones de origen.

41 EUA y la Unión Europea encuentran por ahora obstáculos insalvables para suscribir la proyectada “Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión” (ATCI) pese a una sucesión de reuniones efectuadas desde 2013.

42 En América Latina es muy notoria la parálisis de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), otrora elogiada por una novedosa estructura institucional que compaginaba las negociaciones diplomáticas con el respaldo técnico y político asignado a la Secretaría General y al Comité de Representantes.

sentidos.

Por un lado, los TLC manifiestan la referencia al ordenamiento multilateral como fuente de obligaciones, de manera directa o subsidiaria (por ejemplo, a propósito de la lealtad comercial, salvaguardias, valoración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, propiedad intelectual). Asimismo, cuando se conviene la posibilidad de una opción de foro para resolver eventuales controversias, los Estados signatarios del TLC implícitamente reconocen al ordenamiento multilateral como derecho aplicable aun cuando sus disposiciones no se compatibilicen con lo convenido entre las Partes<sup>43</sup>.

Por otro lado, la tendencia hacia la progresiva convergencia o sumatoria de compromisos asumidos en diversos TLC dando lugar a los conocidos “mega-acuerdos”<sup>44</sup> indica también la búsqueda de mayores certezas y confiabilidad para las negociaciones comerciales y económicas internacionales, esto es, una forma de recomponer el multilateralismo.

Si se reconoce la relevancia de los ejemplos presentados más arriba con respecto, tanto a la incipiente disolución de límites para los márgenes de maniobra tolerados a los Estados Miembros de la OMC como a las rispideces geopolíticas que acotan la convergencia de TLC, entonces cabría considerar a dichos hallazgos como indicios de un proceso erosivo en el sistema económico internacional.

Según lo expuesto, tanto las disciplinas de un orden multilateral como la tendencia convergente de los TLC responderían a las imposiciones de la acumulación y reproducción del capital en una etapa expansiva que aquí se sintetizó como “internacionalización de mercados”. De modo que, una degradación de ambas fuentes normativas estaría dando cuenta de –al menos– una desaceleración abrupta del proceso, es decir, de las condiciones de producción que

---

43 Por ejemplo, para citar un caso que involucró a dos países latinoamericanos, el Órgano de Apelación en el SSD determinó en 2015 la prevalencia de las disciplinas multilaterales (en particular la interpretación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 b) del artículo II del GATT 1994) sobre cláusulas de un TLC que contemplaba la aplicación de gravámenes variables a la importación (DS457: “PERÚ-Derecho adicional sobre las importaciones de determinados productos agropecuarios”, a instancias de Guatemala) Tole (2016).

44 Véanse más arriba los ejemplos mencionados en notas de pie de página.

últimamente habían prevalecido a escala mundial.

Aquellas apreciaciones con las que se inicia este trabajo y expuestas con el fin de resumir un estado de situación tan conocido como preocupante, podrían ser interpretadas ahora como expresiones de un indicador sistémico. Así, habría que imputarle sentido unívoco a la sumatoria de distintos motivos de incertidumbre: los efectos del explosivo incremento del endeudamiento público “urbi et orbi”; las prácticas de acaparamiento y depredación de mercados vinculadas al estrangulamiento de las cadenas globales de suministro; crisis energética; volatilidad de precios de materias primas e insumos críticos y consiguientes reasignaciones y relocalizaciones compulsivas de factores y recursos aplicados a las actividades productivas.

Si estas distintas cuestiones reflejaran un problema común a todas ellas, habría que recurrir a nuevas conjeturas. Así: ¿se puede concebir una incipiente contracción o regresividad en el modo de producción capitalista? Parece difícil imaginarlo, al menos si se tiene en cuenta el impulso expansivo desatado por un frenético ritmo de acumulación y reproducción del capital montado sobre oleadas de innovaciones tecnológicas.

Pero más difícil aun es imaginar el colapso sistémico y alguna transformación revolucionaria revirtiendo los factores de poder. Un colapso sistémico parece inviable frente a una constatación: el inédito desarrollo cibernético alcanzado por las tecnologías de manipulación y disuasión social y sus cada vez más “exitosas” aplicaciones destinadas a consolidar el sometimiento ante las condiciones de producción imperantes merced a la digitalización de la mente humana, con todas sus derivaciones<sup>45</sup>.

---

45 “Digitalizar la mente humana” es una propuesta futurista (*mind uploading*) en el sentido de cargar y descargar informáticamente los contenidos mentales para transportarlos a un dispositivo digital. Pero en este papel se quiere decir otra cosa muy distinta: la mente humana estaría siendo manipulada para reducirla a una especie de dispositivo digital, entrenándola cotidianamente para ejecutar y aún reproducir programas digitales preconcebidos desde las plataformas virtuales. Debido al desarrollo tecnológico aplicado a la manipulación de los dispositivos, el aprendizaje resulta cada vez más elemental o sencillo. Una vez adquiridos los rudimentos, tal como sucede con el manejo de otros dispositivos en la vida cotidiana, el saber se incorpora y en este sentido hasta podría ser asimilado a las reacciones inconscientes o primarias envueltas en la noción de “saber” utilizada por Lacan para distinguirla del “conocimiento” racional o consciente (véase en especial Lacan (1992, pp. 41y ss). Así, se podría especular acerca de la poderosa inci-

## 9. América Latina en un escenario mundial contractivo

Por último: ¿qué papel cabría para los países periféricos y en particular para los países latinoamericanos al menos en el escenario de contracción o regresión capitalista y sus implicaciones en los mercados mundiales?

**Si se acepta la hipótesis prospectiva sobre una próxima regresión en los procesos de internacionalización de mercados<sup>46</sup>, surge la imperiosa necesidad para los países periféricos de maximizar los recursos que les permitan sortear el alto riesgo que representaría su aislamiento. Y en este aspecto sobran evidencias acerca de la imposibilidad de afrontar semejante desafío de manera unilateral. He aquí entonces que la integración económica recobra su sentido, pero ahora entendida como un soporte indispensable de conectividad física y virtual.** Así, la integración latinoamericana debería pasar a ser sinónimo de: integración de infraestructura y servicios para el suministro energético, de telecomunicaciones, transporte y

---

dencia de las comunicaciones electrónicas sobre el inconsciente a través de una encarnadura del “Otro” en los dispositivos por los cuales uno puede leerse o escucharse: “...es la imagen del Otro la que define el interior, el sentimiento del interior, el sentimiento de su intimidad. No hay forma de situar este adentro más que por el dominio que el sujeto experimenta a partir de la imagen del Otro” (Miller, 2010 p. 31). Por lo demás, las comunicaciones electrónicas forman parte del habla y en tal sentido Lacan marcó “la escisión que se produce entre el sujeto como pregunta, el sujeto supuesto no saber y el Otro que habla y es el sujeto supuesto saber” (Miller, 2010, p. 443). Al respecto, la agencia de noticias AP recogió una expresión atribuida a Patrick Wardle, experto en seguridad informática y ex investigador de la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América: “*I always think of phones as like our digital soul*” (“siempre pienso en los teléfonos como nuestra alma digital”). Como es sabido, estos procesos mentales son sistemáticamente inducidos desde las corporaciones transnacionales proveedoras de contenidos (BIG-TECH) para modelar y luego captar el consumo masivo; en tanto se libran en otro plano furiosas batallas en aras del control de redes de la más alta velocidad posible con objetivos políticos y militares (véase, del autor (2019): “Datos personales: seguridad nacional y concertación internacional. La disyuntiva latinoamericana”

46 Sin embargo, todavía no se conocen con precisión los alcances de la tan anunciada huida de la periferia y reubicación de unidades productivas (offshoring o deslocalización; reshoring o relocalización; nearshoring o relocalización cercana; insourcing jobs back...o regreso a la localización de la matriz) como expresiones corporativas de aversión al riesgo frente a los requerimientos cada vez más apremiantes para el suministro de materias primas e insumos.

actividades logísticas.

La digitalización de las transacciones comerciales internacionales trae consigo dos desafíos para las administraciones gubernamentales en los países latinoamericanos: (a) afrontar el desarrollo de una infraestructura que se adecue a las innovaciones en los sistemas de conectividad; y (b) reformular masivamente sus procedimientos regulatorios y organizativos, incluyendo una transformación de los sistemas de articulación público-privado<sup>47</sup>.

Con respecto a la sustentabilidad de los sistemas adecuados para garantizar la conectividad, ello sólo podrá lograrse al compartir o repartir inversiones y prestaciones a través de acciones conjuntas o concertadas entre países vecinos<sup>48</sup>.

Por lo demás, la inversión en infraestructura de las telecomunicaciones responde a objetivos que no se limitan a dotar de buena conectividad a la operatoria del comercio exterior, pero es obvio que su insuficiencia entorpece dicha operatoria precisamente cuando se debe intensificar la digitalización<sup>49</sup>.

Un segundo ejemplo aleccionador es el de los variados

---

47 Véase, del autor (2021) “Por qué urge alinear las agendas digitales en América Latina para una mejor integración en el comercio internacional”.

48 Como es sabido, la fuente internacional de derechos y obligaciones para los Estados en materia de utilización del espectro de frecuencias radioeléctricas y utilización de las órbitas satelitales es un régimen objeto de actualizaciones permanentes: el “Reglamento de Radiocomunicaciones”. Adoptado por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones celebrada en Ginebra en 1995, es revisado periódicamente por la misma Conferencia. Las modificaciones se realizan sobre la base del orden del día determinado por el Consejo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que tiene en cuenta las recomendaciones formuladas por la Conferencia en las reuniones precedentes. Considerando que las disparidades tecnológicas han justificado el carácter discriminatorio del criterio que guía las asignaciones de estos recursos escasos (“primero llegado, primero servido”), se presenta para los países en desarrollo una posibilidad de plantear en conjunto el reconocimiento de compensaciones para una explotación más equitativa del espectro.

49 En la Ronda Uruguay del GATT las negociaciones que culminaron con el intercambio de listas de concesiones incorporadas como anexos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS-GATS), incluyeron también a las telecomunicaciones. Estos compromisos fueron ampliándose con motivo de las tratativas correspondientes a nuevas adhesiones de Estados Miembros. La menor parte de dichas concesiones correspondió a servicios de telecomunicaciones básicas (veintiséis

requerimientos de integración energética. En este campo debe activarse o profundizarse, según los casos, líneas de acción confluyentes: (a) mecanismos de coparticipación internacional para a la construcción, propiedad, control de gestión y/o gestión directa de fuentes energéticas limpias; (b) instalación y/o desarrollo de redes o sistemas interconectados: líneas de transmisión (eléctrica) y transporte (ductos) y sus respectivas armonizaciones técnicas requeridas para el intercambio; (c) compromisos destinados a facilitar transacciones comerciales para maximizar la compensación de créditos y débitos en especie; y (d) creación y/o administración de mercados integrados de energía<sup>50</sup>.

Sin embargo, estos objetivos de integración energética no han alcanzado todavía la prioridad que reclaman las circunstancias. Al comienzo del siglo se hacían reparos “tecnológicos” señalando que “el comercio regional de energía eléctrica con un fuerte grado de integración, no requiere una completa homogeneidad regulatoria, sino únicamente ciertas coincidencias mínimas, así como regulaciones comunes para los intercambios internacionales”

---

Estados Miembros ofrecieron esas concesiones), en tanto se estima en cincuenta Estados Miembros los que habían ofertado en materia de servicios de telecomunicaciones de valor agregado o añadido. Pero las tratativas multilaterales continuaron en virtud de una Decisión Ministerial expresamente referida a las telecomunicaciones básicas, adoptada en Marrakech el 15 de abril de 1994. Esta Decisión habilitaba la extensión de tales negociaciones, una vez concluida la Ronda. Las referidas conversaciones finalizaron en febrero de 1997 plasmándose a través del Cuarto Protocolo anexo al AGCS-GATS. Dicho Protocolo contiene un Documento de Referencia con principios de reglamentación destinados a orientar a los Estados Miembros para poner en práctica sus listas de compromisos; y, por otro lado, nuevas listas que, sumando las concesiones preexistentes, involucraron a ochenta y seis Estados Miembros, de los cuales ochenta efectuaron consolidaron ofertas en servicios básicos y sesenta y nueve las consolidaron en servicios añadidos. El Protocolo entró en vigor el 5 de febrero de 1998. Los resultados alcanzados han ido perdiendo entidad jurídica por dos motivos concurrentes. El primero es el de la cláusula de integración económica incorporada en el AGCS-GATS (artículo V) que, más allá de las discrepancias que pudieran presentarse acerca de su alcance, ha dado lugar a negociaciones sobre servicios de telecomunicaciones en numerosos Tratados de Libre Comercio (TLC). El segundo motivo es el de los impresionantes cambios tecnológicos con repercusión directa e indirecta sobre el sector durante los últimos años.

50 Estas distintas líneas de acción han sido motivo de muy extensos debates que en unos casos las presentaron como alternativas y en otros como complementarias. Véase Otero Prada, Cancino Cadena y Chaves (2009).

(BID, 2001, pp. III-IV).

La minimización normativa se mantuvo sin grandes alteraciones. Así, seis años después, con motivo de una “cumbre energética” que reunió en Medellín, Colombia, a los organismos sectoriales latinoamericanos de referencia (OLADE, CIER, FIER), en noviembre de 2007:

Quedó en claro que la vocación integradora de años atrás volvió a reducirse a los clásicos eufemismos retóricos del pasado y a algunos intercambios eléctricos de emergencia entre países basados en déficit o superávit ocasionales. El paradigma de los mercados regionales de energía (mercados mayoristas de petróleo y derivados, de gas natural y de electricidad) sucumbió, para dar lugar a un nuevo paradigma, sin metas ni plazos, donde tendrán prioridad potenciales swaps (intercambios) que utilicen infraestructura existente y se funden en normativa contractual ad hoc. Ya nadie habló de una agenda de convergencia regulatoria con objetivos graduales hacia la integración de los mercados energéticos, y tampoco despertó entusiasmo la propuesta de mínima articulación regulatoria en torno de tratados marco a los que quedaría afectada la infraestructura de nuevos activos regionales. (Montalmat, 2005, párr. 1)

Sin embargo, parece obvio que los mercados latinoamericanos ganarían en competitividad si estuvieran físicamente mejor integrados<sup>51</sup>. En materia energética, una deseable articulación resultaría del aprovechamiento compartido de fuentes energéticas y de la pormenorizada sistematización de las interconexiones que por necesidades coyunturales se han ido configurando progresivamente.

Pero, por otro lado, conviene advertir que en América Latina la coexistencia de agendas –“integración comercial” e “integración física”- en lugar de contribuir a una retroalimentación fructífera de ambas dimensiones, ha sido utilizada para distorsionar los vínculos de integración, por ejemplo cuando Brasil en tanto demandante de Bolivia de recursos energéticos se tentó con la posibilidad de

---

51 Aseveraciones en tal sentido pueden encontrarse en distintas fuentes, tales como las proporcionadas por documentos del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Este último propició en 2017 y 2018 la preparación de planes de desarrollo de energía sostenible a escala regional.

ofrecer compensaciones a través de acuerdos comerciales<sup>52</sup>.

En síntesis, el desafío de la integración interpela más que nunca antes a las economías y sociedades latinoamericanas, habida cuenta de las desarticulaciones normativas observadas tanto en el plano multilateral como en los compromisos bilaterales y plurilaterales de amplio espectro como son los TLC. El sistema económico internacional estaría reconfigurándose siguiendo un sentido contrario al impuesto por el afebrado ritmo de acumulación y reproducción del capital que, hasta hace muy poco tiempo, vino impulsando la internacionalización de los mercados.

Ante tal desaceleración en el ritmo de expansión de las economías capitalistas o contracción de los mercados mundiales, se supone que los costos del aislamiento irán en aumento. Estos costos equivalen a una vulnerabilidad aguda en el caso de los países periféricos que por su propia condición son “tomadores” y no “formadores”, ya no sólo de precios de sus exportaciones tradicionales sino de los recursos tecnológicos para la supervivencia de sus sistemas productivos, empezando por la energía y las

---

52 Al respecto, recuérdese lo acontecido en la Trigésimo Segunda Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, efectuada en Río de Janeiro el 18 de enero de 2007. El Presidente del Brasil sorprendió entonces al efectuar unilateralmente varias propuestas encadenadas. Por un lado, promovió la inserción plena de Bolivia pero a la vez pretendiendo eximir a ese país de los compromisos relativos a la política comercial externa común. Por otro lado, el mismo Presidente quiso compensar por anticipado a Paraguay y Uruguay (afectados por la curiosa asimetría que habría de generarse con la incorporación de un nuevo Estado Parte liberado de obligaciones externas). La compensación iba a consistir en un régimen especial para que estos dos últimos países pudieran calificar con mayor flexibilidad el origen de mercaderías industrializadas y así ser beneficiados con el libre comercio intra-zonal. Ambas iniciativas merecieron cuestionamientos que obligaron a desactivarlas. Acerca de la flexibilización al régimen de calificación de origen, el mismo empresariado brasileño puso el grito en el cielo al advertir que se estaba propiciando la instalación de plantas de ensamblaje en territorios paraguayos y uruguayos, lo que implicaba el ingreso restringido al Brasil de productos elaborados con insumos originarios de Asia. Sin embargo, las presentaciones del Presidente del Brasil no sonaron como simples desatinos. Quedó claro que estaba pendiente una tratativa bilateral sobre aprovisionamiento de gas boliviano y que a la luz de los intereses en juego todo el acervo del MERCOSUR de pronto podía quedar comprometido.



telecomunicaciones.

Si la integración económica entre países en desarrollo siempre se consideró de alta prioridad para el desenvolvimiento de sus economías y sociedades, ante estos nuevos desafíos la integración de sus sistemas de conectividad física y virtual pasa a ser una cuestión apremiante.

Pero habida cuenta que América Latina padece una notoria insuficiencia de recursos para llevar a cabo emprendimientos con la magnitud requerida sino es a través de iniciativas de integración económica, el reto se hace todavía más agudo. Porque basta echar una mirada para comprobar la parálisis que produce la desavenencia entre gobiernos acosados por las repercusiones vecinales del entramado geopolítico en el que la región entera está inmersa.

## **10. Conclusiones**

1. Este trabajo parte de constataciones generalizadas sobre distintas manifestaciones actuales de desestabilización en el sistema económico internacional: explosivo incremento del endeudamiento público; prácticas de acaparamiento y depredación de mercados vinculadas en muchos casos al estrangulamiento de las cadenas globales de suministro; crisis energética; volatilidad de precios de materias primas e insumos críticos; y como consecuencia de dichas restricciones la búsqueda de una minimización del riesgo mediante la reasignación de localizaciones productivas.
2. Desde el punto de vista regulatorio tales muestras de desestabilización coinciden con un debilitamiento de las disciplinas multilaterales en la OMC y con un freno al proceso de convergencia que parecía guiar las negociaciones económicas y comerciales internacionales bajo el formato de los TLC.
3. El autor propone que no se trata de una simple coincidencia. Si se reconoce la función de legitimación que cumplen tanto el ordenamiento multilateral como los TLC (tratados internacionales que presentan el más amplio espectro de materia negociada del que se tenga memoria), entonces también debe reconocerse la posibilidad de otorgar un significado indiciario a estas falencias. Tales fuentes normativas ya no estarían cumpliendo adecuadamente su papel de contención para el sistema económico internacional.
4. Aquí se trata de indagar indirectamente sobre el desempeño del sistema económico internacional acudiendo a

constataciones en la historia reciente y, en especial, a las tratativas y los acuerdos alcanzados en la Rondas de Negociaciones Multilaterales del GATT. Dichas instancias pueden entenderse advirtiendo que a partir de los finales del siglo XX fue notoria la aceleración en el ritmo de acumulación y reproducción del capital cabalgando sobre innovaciones tecnológicas arrasadoras, que dieron como resultado la expansión de los mercados internacionales hasta el punto de permeabilizar al máximo los mercados internos. Pero, en atención a que estas irrupciones en los mercados internos generaron efectos adversos sobre las actividades instaladas y ofertas exportables tradicionales, los conflictos hicieron necesaria la periódica revisión y fortalecimiento de las reglas de juego. Así, mediante los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT y enseguida con la proliferación de TLC se diversificaron y a la vez se aguzaron las disciplinas destinadas a encauzar con la mayor fluidez posible las transacciones de bienes tangibles e intangibles. Es decir, ante la mayor actividad y paradójicamente mayor conflictividad en el comercio y la economía internacional se requirió un grado más acentuado de coerción con el objeto de suministrar suficiente previsibilidad. Dan cuenta de ello los acuerdos multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las modificaciones introducidas en su Sistema de Solución de Diferencias (SSD) en comparación con el régimen del GATT; y en el mismo sentido debe interpretarse la minuciosidad con la que se comenzó a negociar en el marco de los TLC.

5. El mencionado proceso de aceleración en el ritmo de acumulación y reproducción del capital sostenido por una oleada de innovaciones tecnológicas se ha venido manifestando en dos niveles superpuestos: por un lado la cada vez más intensa complementación productiva (intra-sectorial e intra-producto) derivada del aprovechamiento de tecnologías con múltiples aplicaciones; y por otro lado la conflictividad o agresividad en la puja por la conquista de mercados. Teniendo como fondo esta duplicidad debe advertirse que el proceso de aceleración en el ritmo de acumulación y reproducción del capital está tropezando con un obstáculo. De esta dificultad da cuenta la tendencia incipiente que reconoce e imputa legitimidad a medidas unilaterales de carácter restrictivo en nombre de bienes públicos globales cuyos alcances todavía no han sido delimitados y que se debaten fuera de la órbita de la OMC: la protección de la biodiversidad y la neutralización

de las emisiones de efecto invernadero. Y en el marco de la OMC se advierte también la convalidación de medidas gubernamentales unilaterales de carácter restrictivo bastando que el Estado Miembro de la OMC que las adopte invoque como fundamento ya sea la *escasez aguda de productos esenciales* o bien sus *intereses esenciales de seguridad*.

6. El reconocimiento de márgenes de maniobra de alcance indeterminado para las medidas unilaterales restrictivas adoptadas por Estados Miembros de la OMC cuando alegan una *escasez aguda de productos esenciales* o la afectación de sus *intereses esenciales de seguridad*, tiene un significado inédito para el criterio de pertinencia o consistencia ideado con el objeto de preservar el orden multilateral. Dicho criterio –también entendido como principio de razonabilidad– no constituye una fórmula abstracta sino que conduce a un punto neurálgico: la obligación de no incurrir en discriminaciones arbitrarias o injustificables y ocasionar las menores restricciones comerciales –esto es, el menor daño posible– a los demás Estados Miembros. En todo caso el tradicional mandato multilateral puede sintetizarse como: producir el menor daño frente a otras opciones consideradas plausibles. Este mandato no puede cumplirse cuando la OMC reconoce y convalida, saltando el criterio de pertinencia o consistencia, la adopción de medidas restrictivas unilaterales fundadas por el Estado que las aplica en la *escasez aguda de productos esenciales* o en la afectación de sus *intereses esenciales de seguridad*.
7. Las orientaciones dadas desde la órbita multilateral con respecto a las dos cuestiones mencionadas no podrían justificarse por el carácter extraordinario de sus desencadenantes (una pandemia y una tensión político-militar). Porque, precisamente, si dicho carácter extraordinario alude a las implicaciones globales de ambas cuestiones, debería haberse dado lugar a la aplicación del principio de razonabilidad.
8. Al convalidarse la aplicación de medidas unilaterales de carácter restrictivo por la sola invocación de la seguridad nacional, se está suscribiendo normativamente un cuadro de agresividad geopolítica. Los conflictos amenazan entonces con desbordar el cauce de la complementación productiva requerida por las innovaciones tecnológicas que, a través de cadenas globales de valor, han venido alimentando el proceso de acumulación y reproducción del capital a escala internacional.

9. Este reconocimiento de una conflictividad no susceptible de ser reducida disciplinariamente permite explicar también la dificultad para progresar en la convergencia entre TLC cuando se introduce la traba geopolítica. Más allá, asoma un futuro signado por la más cruda reciprocidad condicional, esto es, el comercio administrado tal como había emergido una y otra vez hasta motivar la convocatoria de la Ronda Uruguay (1986-1994) que intentó reconstituir el multilateralismo mediante la creación de la OMC.
10. Dentro de un panorama semejante ¿qué papel les cabe a los países latinoamericanos habida cuenta de su condición periférica? Si se acepta la hipótesis prospectiva sobre una próxima regresión en los procesos de internacionalización de mercados, la región entera no tendrá otra opción que la de maximizar los recursos que les permitan sortear el alto riesgo que representará su progresivo aislamiento. Y en este aspecto es notorio que los distintos países latinoamericanos no pueden afrontar el desafío de manera unilateral. He aquí entonces que la integración económica recobra su sentido, pero ahora entendida como estrategia para sustentar la conectividad física y virtual entre los países de la región y concertadamente frente al resto del mundo. Así, la integración latinoamericana debería apuntar a una integración de obras de infraestructura y suministro de servicios en sectores críticos: energético, telecomunicaciones, transporte y actividades logísticas.
11. Pero por la propia condición periférica los países latinoamericanos quedan entrampados en las contiendas geopolíticas globales. De ahí que las desavenencias entre gobiernos acosados por estas presiones insalvables generen una ostensible parálisis de sus políticas de integración comercial y, más acentuadamente, de sus políticas de conectividad regional y aun subregional. En tales circunstancias, el futuro latinoamericano está signado por un reto tan acuciante como de incierta resolución.

---

## Bibliografía

- Association of Southeast Asian Nations. (2020, 15 de noviembre). *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. <https://asean.org/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). *Integración energética en el MERCOSUR Ampliado*. <http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=80&menuItem=81>
- Bhagwati, J. N. (2008). *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford University Press.
- Boak, J., y Madhani, A. (2022, 23 de mayo). Explainer: What's in Biden's proposed new Asia trade pact? *AP News*. <https://apnews.com/article/biden-asia-tokyo-government-and-politics-8577338ff19c5c17b78a4b747327aa34>
- Bown, C. (2020). COVID-19: Demand spikes, export restrictions and quality concerns imperil poor country access to medical supplies. En R. E. Baldwin, y S. J. Evenett (Eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why turning inward won't work* (pp. 31-49). Centre for Economic Policy Research Press. <https://www.globaltradealert.org/reports/53>
- Canadá, Australia, Japón, México, New Zealand, Perú, Singapur, Malasia, y Chile. (2018, 8 de marzo). *Comprehensive and Progressive eAgreement for Transpacific Partnership (CPTPP)*. [http://www.sice.oas.org/Trade/TPP/CPTPP/Spanish/CPTPP\\_Index\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/TPP/CPTPP/Spanish/CPTPP_Index_s.asp)
- Comisión Económica Para América Latina. (2013, 11 de septiembre). *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/protocolo-cartagena-seguridad-la-biotecnologia-convenio-diversidad-biologica>
- Consejo del Mercado Común del Sur. (2007, 18 de enero). *Acta 1/2007. XXXII Reunión Ordinaria*. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/27>

- Esplugues Mota, C. (2020). La creciente interacción entre la seguridad nacional y el comercio internacional: hacia una concreción del significado y alcance del artículo XXI GATT en tiempos de cambios tecnológicos y competencia geopolítica. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 12(1). <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/issue/view/595>
- Friedman, L. (2021, 21 de octubre). ¿Qué es la COP 26? Y otras preguntas sobre la gran cumbre climática de la ONU. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2021/10/21/espanol/onu-cop26-cumbre-climatica.html>
- Halperin, M. (2018). El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo. En N. B. Mellado, y M. Cienfuegos Mateos (Eds.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el Regionalismo Sudamericano* (pp. 59-110). Editorial Lerner. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/1145>
- Halperin, M. (2019.). Datos personales: seguridad nacional y concertación internacional. La disyuntiva latinoamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (40). <https://doi.org/10.24215/24689912e019>
- Halperin, M. (2021, 21 de enero). Por qué urge alinear las agendas digitales en América Latina para una mejor integración en el comercio internacional. *Tradeneus*. <https://tradeneus.com.ar/dossier-por-que-urge-alinear-las-agendas-digitales-en-america-latina-para-una-mejor-integracion-en-el-comercio-internacional/>
- Halperin, M. (2022). La erosión del multilateralismo después de la invasión a Ucrania. Revelaciones de un caso emblemático en la OMC. *Informe Integrar*, (136). <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/sitio/index.php/site-administrator/boletin>
- Hallström, P. (1994). *The GATT panels and the formation of international trade law*. Jurisförlaget.
- Hoekman, B., y Winters, A. (2007, 10-12 de septiembre). *Multilateralizing Deep Regional Integration: A Developing Country Perspective* [Paper presentation]. Conference on Multilateralising Regionalism, Geneva, Switzerland. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/conference\\_sept07\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/conference_sept07_e.htm)

- Horn, H., Mavroidis, P. C. y Sapir, A. (2009). *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*. Bruegel Blueprint Series.
- Hufbauer, G. C., Shelton Erb, J., y Starr, H. P. (1980). The GATT codes and the unconditional most-favored-nation principle. *Law & Policy in International Business*, 12(1) ,59-63. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geojintl12&div=10&id=&page=>
- Jackson, J. (1969). *World Trade and the Law of GATT*. Indianapolis, Bobbs-Merrill Inc.
- Lacan, J. (1992). *Seminario 17. El Reverso del Psicoanálisis*. Ediciones Paidós.
- Lasalle, J. M. (2021, 22 de diciembre). El desafío de la robótica y la inteligencia artificial. *Clarín*. [https://www.clarin.com/opinion/desafio-robotica-inteligenciaartificial\\_0\\_46HYt1Asg.html](https://www.clarin.com/opinion/desafio-robotica-inteligenciaartificial_0_46HYt1Asg.html).
- Mc Donald, J. (2021, 28 de diciembre). China busca ser autosuficiente en materia de tecnología. *Associated Press*. <https://apnews.com/article/noticias-0b2920321ee4b78962caa274d3e3714f>
- Miller, J-A. (2010). *Extimidad*. Paidós.
- Montamat, D. G. (2007, 5 de diciembre). La desintegración energética regional. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/impres-general/La-desintegracion-energetica-regional-20071205-0076.html>
- Moore Gerety, R. (2021, 4 de enero). Deslocalización y rentabilidad privada: así se destruye la fabricación de un país. *MIT Technology Review*. <https://www.technologyreview.es//s/12519/deslocalizacion-y-rentabilidad-privada-asi-se-destruye-la-fabricacion-de-un-pais>
- Organización de Naciones Unidas. (1992, 3-14 de junio). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>
- Organización de Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement).

[pdf](#)

Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*. <https://bch.cbd.int/protocol/text/>

Organización Mundial del Comercio. (1989, 7 de noviembre). *United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930. Report by the Panel adopted on 7 November 1989* L/6439-36S/345. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gatt\\_e/87tar337.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/87tar337.pdf)

Organización Mundial del Comercio. (1990, 11 de noviembre). *Thailand. Restriction on importation of and internal taxes on cigarettes. Report of the Panel adopted on 7 November 1990* (DS10/R-37S/200). [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/90cigart.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/90cigart.pdf)

Organización Mundial del Comercio. (1994, 15 de abril). *LT/UR/A-1A/12. Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=%22LT%2fUR%2fA-1A%2f12%22+OR+%22LT%2fUR%2fA-1A%2f12%2f\\*%22&Language=SPANISH&SearchPage=FE\\_S\\_S001&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=%22LT%2fUR%2fA-1A%2f12%22+OR+%22LT%2fUR%2fA-1A%2f12%2f*%22&Language=SPANISH&SearchPage=FE_S_S001&languageUIChanged=true#)

Organización Mundial del Comercio. (1994, 15 de abril). *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (LT/UR/A-2/DS/U/1. Anexo 2.) <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/UR/FA/28-dsu.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio. (1995). *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (AGCS-GATS). [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats\\_01\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats_01_s.htm)

Organización Mundial del Comercio. (1995, 1 de Abril). *El Regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio*.

Organización Mundial del Comercio. (1996, 30 de Abril). *Cuarto protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/4prote\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/4prote_s.htm)



- Organización Mundial del Comercio. (2001). *Estados Unidos. Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón. Recurso de Malasia al párrafo 5 del artículo 21 del ESD - AB-2001-4. Informe del Órgano de Apelación* (WT/DS58/AB/RW.). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/DS/58ABRW.pdf&Open=True>
- Organización Mundial del Comercio. (2002, 21 de marzo).. *Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente: Aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo* (TN/TE/W/1). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/TN/TE/W1.pdf&Open=True>
- Organización Mundial del Comercio. (2003, 1 de diciembre). *Comunidades Europeas. Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo. Informe del Grupo Especial* (WT/DS246/R). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/DS/246R-00.pdf&Open=True>
- Organización Mundial del Comercio. (2009). *ESTADOS UNIDOS-Subvenciones al algodón americano (Upland). Recurso por los Estados Unidos al Arbitraje previsto en el párrafo 6 del artículo 22 del ESD y el párrafo 11 del artículo 4 del Acuerdo SMC. Decisión del Árbitro* (WT/DS267/ARB/1). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/DS/267ARB1.pdf&Open=True>
- Organización Mundial del Comercio. (2012, 30 de enero). *CHINA-Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas. AB-2011-5. Informes del organo de apelación.* (WT/DS394/AB/R; WT/DS395/AB/R; WT/DS398/AB/R). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/DS/398ABR.pdf&Open=True>
- Organización Mundial del Comercio. (2018). *Informe sobre el comercio mundial 2018.* [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr18\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr18_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2019, 14 de febrero). *Una OMC no diferenciada: La auto declaración del nivel de desarrollo pone en riesgo la pertinencia de la institución. Comunicación de los Estados Unidos* (WT/GC/W/757/

Rev.1). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/W757R1.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio. (2019b, 5 de abril). *RUSIA-Medidas que afectan al tráfico en tránsito. Informe del Grupo Especial* (WT/DS512/R). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/DS/512R.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio. (2020, 23 de abril). *Export Prohibitions and Restrictions. Information Note*. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/export\\_prohibitions\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf)

Otero Prada, D., Cancino Cadena, A., y Chaves G., C. A. (2009). *Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica*. Ediciones Universidad Central. <https://editorial.ucentral.edu.co/editorialuc/index.php/editorialuc/catalog/book/199>

Parlamento Europeo. (2022, 14 de julio). *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono* (COM/2021/564 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52021PC0564>

Reshoring Institute. (2019). The changing trends of reshoring in the United States. <https://reshoringinstitute.org/wp-content/uploads/2019/05/2019-Survey-of-Global-Mfg.pdf>

Rhodes, C. (1989). Reciprocity in Trade. *International Organization*, 43(2), p. 273-299. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/issue/877D75943CF535BD687F6CBEE1AEF3F4>

Samuels, M. A. (1990). The decline of multilateralism-can we prevent it? *The World Today*, 46(1), p.6-8. <https://www.jstor.org/stable/i40018062>

- Tole, J. J. (2016, Diciembre). El “forum shopping” entre la OMC y los TLC. El valor del principio de la cosa juzgada en la solución de controversias. *Con-texto. Revista de Derecho y Economía*, (46), p. 157-159. <https://doi.org/10.18601/01236458.n46EE.09>
- The New York Time. (2021, 15 de noviembre). *Conclusiones clave de la COP 26*. <https://www.nytimes.com/es/2021/11/15/espanol/cop26-que-paso.html>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (1995). *Reglamento de Radiocomunicaciones*. <https://www.itu.int/pub/R-REG-RR/es>
- Vidigal, G. (2019, April). The return of voluntary export restraints? How WTO law regulates (and doesn't regulate) bilateral trade-restrictive agreements. *Journal of World Trade*, 53(2), p.187-210. <https://doi.org/10.54648/trad2019009>
- Wang, H. (2019, April). The future of deep trade agreements: the convergence of TPP (and CPTPP) and CETA? *Journal of World Trade*, 53(2), p.317-342. <https://doi.org/10.54648/trad2019015>

---

## CAPÍTULO 2

---

### **La Pandemia COVID-19: las cuatro crisis que se develaron en América Latina**

María Beatriz Lucuix

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Los núcleos problemáticos de la Región. Conjunto de desigualdades extremas y persistentes: Pobreza y Género 3.- La relevancia de las políticas de cuidados. 4.- El COVID corrió el velo. 4.1. Lo económico

#### **1. Introducción**

La pandemia del COVID-19 generó en el mundo y en América Latina particularmente, desde marzo 2020, una crisis combinada y asimétrica. En esta región la enfermedad develó una cuádruple crisis: sanitaria, económica, de cuidados y de violencia de género.

En la región se presentaban, de larga data, un conjunto de debilidades estructurales que agravaron las dificultades para abordar la contención epidemiológica y sus efectos en todos los aspectos de la vida de los habitantes de los diversos países.

El estallido de la enfermedad originaria de China no solo reveló nuestras falsas seguridades, sino también exacerbó las profundas falencias de la economía global exponiendo crudamente las desigualdades y divisiones de nuestro mundo actual generadas especialmente en los últimos 50 años (Zamagni, 2021).

#### **2. Los núcleos problemáticos en la Región. Conjunto de desigualdades extremas y persistentes: Pobreza y Género**

La desigualdad social de América Latina ubica a la región como la más desigual del mundo. La misma representa, al mismo tiempo, un rasgo estructural y un rasgo distintivo y característico.

Se pueden mencionar entre los principales factores que constituyen la desigualdad social: el género, el factor étnico-racial, la edad o etapa del ciclo de vida y el espacio geográfico al que se pertenece. Las múltiples dimensiones de la desigualdad se vinculan,

entrecruzan e incrementan entre sí, afectando especialmente a determinados grupos de población.

América Latina como un espacio geográfico de profunda desigualdad nos permite aseverar, por ejemplo, que una mujer en un sector pobre de cualquier gran ciudad nace con una esperanza de vida promedio, 18 años menor que otra en una zona rica de la misma ciudad. El gran contraste latinoamericano también alcanza a la etnia y/o raza a la que se pertenece: los afrodescendientes y/o indígenas tienen más posibilidades de ser pobres y menor probabilidad de finalizar con la escolaridad primaria y secundaria u obtener un empleo formal que en el caso de la población de etnia blanca.

Otra manifestación insoslayable es la disparidad en los ingresos monetarios, que evidencia una significativa divergencia: así es que el 10% más rico de la población percibe 22 veces más de la renta nacional que el 10% más pobre. El 1% de los más ricos se lleva el 21% de los ingresos de toda la economía, el doble de la media del mundo industrializado.

Las desigualdades se identifican desde las primeras etapas de la vida agudizándose en la primera infancia y adolescencia, con diferentes oportunidades para crecer y desarrollarse. Los pobres y la población excluida habitan en zonas vulnerables, asisten a escuelas diferentes y utilizan instituciones educativas disímiles.

La CEPAL (2022) señala que la incidencia de la pobreza es mayor en algunos grupos de la población en la región: más del 45% de la población infantil y adolescente vive en la pobreza y la tasa de pobreza de las mujeres de 20 a 59 años es más alta que la de los hombres en todos los países. De igual forma, la pobreza es considerablemente más alta en la población indígena o afrodescendiente.

Algunos factores como son las debilidades económicas de larga data con amplios sectores de baja productividad, un modelo dual en el mercado laboral, la caída de la inversión y de la demanda agregada en la última etapa del ciclo económico en la región, los niveles de pobreza y desigualdad que las mejoras de la primera década del siglo no lograron revertir y las condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos, delinean la realidad socioeconómica sobre la que desembarcó la Pandemia.

### **3. La relevancia de las políticas de cuidados**

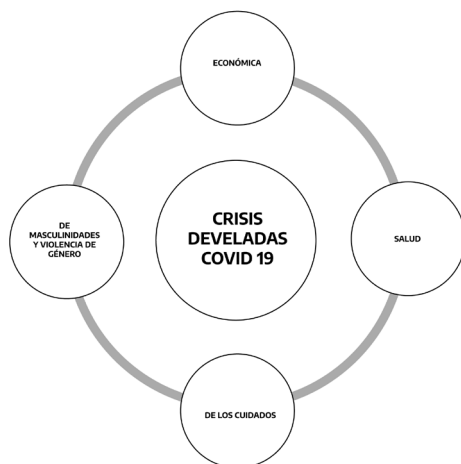
En un trabajo del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín se menciona que:

Las medidas de prevención tomadas por las personas y los gobiernos en relación con la pandemia de COVID-19 modificaron las lógicas de los cuidados, propiciando y obligando a nuevos actores a un mayor involucramiento y participación. La pandemia demostró que los modos de cuidar, cuidarse, padecer y morir dependen de las desigualdades sociales, económicas estructurales, sociosanitarias y/o comunitarias existentes. Asimismo, obligó a repensar, desde las ciencias sociales, los cuidados en tanto fenómeno social y el cuidado como categoría de análisis y política con repercusiones en la política pública (Castilla, 2020, p. 3).

Para la Argentina, el Instituto Gino Germani de la UBA en la revista *Argumentos. Revista de Crítica Social*, Wagon (2021) informa que, respecto de los cuidados, encuestas y estudios revelaron que las medidas de aislamiento obligatorio generaron una situación de sobrecarga extrema sobre las mujeres por ser en ellas en quienes recae la responsabilidad de llevarlos a cabo. En lo que respecta a la violencia contra las mujeres, los datos muestran que este flagelo se ha recrudecido durante la cuarentena.

La pandemia de COVID-19 puso de relieve, de forma inédita, la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y la poca visibilidad que tiene este sector en las economías de la región, en las que se sigue considerando una externalidad y no un componente fundamental para el desarrollo. La crisis sanitaria que existía y se agravó pone en evidencia la injusta organización social de los cuidados en América Latina y el Caribe. Es importante pensar los recursos para satisfacer las necesidades de cuidados desde un enfoque de género, ya que, como ha demostrado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en reiteradas ocasiones, son las mujeres quienes, de forma remunerada o no remunerada, realizan la mayor cantidad de tareas de cuidado.

## 4. El COVID19 corrió el velo



### 4.1. Lo económico

El Director del Grupo de Perspectivas del Banco Mundial expresó mediante un mensaje en la red Twitter en 2020 que:

La recesión ocasionada por la COVID-19 es singular en varios aspectos y es probable que sea la más profunda para las economías avanzadas desde la Segunda Guerra Mundial y la primera contracción del producto en las economías emergentes y en desarrollo en al menos los últimos seis decenios. (Kose, 2020)

El aumento de la deuda, la inflación, la creciente desigualdad, son elementos centrales cuando intentamos contextualizar el período pandemia/ post pandemia.

En el nivel microeconómico el impacto fue significativo y múltiple pues afectó todos los componentes de la vida cotidiana de los ciudadanos, desde el cierre de comercios de cercanía, repliegue de actividades de subsistencia, desempleo en el caso de quienes estaban en el sistema formal y cese de gran parte del mercado informal. Todo esto en un escenario de gran incertidumbre en el que no se veía una luz al fondo de ese túnel acompañado por medidas altamente restrictivas para la movilidad de las personas: los niños no concurrían a las escuelas; se comenzó con una vida “virtual” sin adiestramientos previos; cambió la vida social, familiar y la del trabajo; en la población había ciudadanos “esenciales” y otros que

debían quedarse en la casa. Todo eso sumado a las personas que enfermaban y las que morían.

En el ámbito laboral muchos de los trabajadores debían cumplir sus tareas en forma virtual; la presencialidad no era posible, salvo en los casos ligados al área de la salud. El paradigma del empleo mutó bruscamente y hubo una parte de la fuerza laboral que quedó fuera del sistema. Todo el sector de servicios como turismo y gastronomía estaban casi paralizados.

Nos encontramos en una realidad, agravada por la Pandemia, que contradecía el “mañana será mejor que hoy” y el futuro era vivido como una amenaza. Se evidenció una degradación del trabajo, de los derechos y obligaciones que ese trabajo conlleva y como resultado una degradación del individuo, según Robert Castell.

El sistema sanitario Latinoamericano no es uniforme y, por lo tanto, no podemos homogeneizar las consideraciones, lo que sí tenemos seguro es el importante deterioro que el sistema presentaba antes de la instalación de la pandemia en nuestra región.

Sabemos que:

El promedio de gasto público en salud (GPS) en la Región de las Américas se encuentra alrededor del 4% del producto interno bruto (PIB), un nivel muy bajo en comparación con el 8% que en promedio destinan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a esta partida (OPS, 2017).

Las labores en el sector de la salud están en manos, en su gran mayoría, de mujeres. Son tareas altamente feminizadas que fueron quienes tuvieron en sus manos la asistencia y cuidado de los enfermos. Siendo la primera línea del corta fuegos de una situación inédita para los ciudadanos.

Aquí es donde vimos desplegarse las políticas del Estado, del mercado, de la sociedad civil y de las familias. El primer actor tuvo un fuerte repliegue de las instituciones, cerrando las instituciones educativas, de protección social, de acompañamiento, los centros de atención primaria. Sólo los hospitales estaban habilitados para quienes requerían asistencia y cuidados. El Estado se retiró, no había donde recurrir. Los sectores más empobrecidos, vulnerados y golpeados por la pandemia quedaron “sin puertas para golpear”. El mercado estaba tratando de sobrevivir y las OSC fueron quienes



rápidamente se reconvirtieron y salieron a paliar la situación. Los comedores comunitarios dejaron de proveer en el comedor para preparar viandas para que los más necesitados contaran con lo elemental colaborando en acompañar a los que estaban enfermos en sus casas y “blindando” los barrios para que no hubiera circulación externa; así, las familias con escasos recursos intentaron que los niños siguieran escolarizados y trabajaran de algo. La salud no solo era pensar en el contagio y tratamiento del COVID 19, sino la salud psíquica, psicológica y de patologías crónicas no tratadas por la centralidad de la pandemia. En algunos barrios también intentando parar el incremento del consumo de sustancias en los más jóvenes.

Había que hacer lo que se pudiera para limitar la propagación del virus, pero también hacer frente a todos los efectos secundarios de la pandemia sobre la salud individual, familiar y social.

Contextualizando las particularidades que asumieron las OSC en la Pandemia Covid-19, las implicancias de la emergencia sanitaria y el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) evidenciaron una profundización de las desigualdades, principalmente por las trayectorias de la población pobre. Su inserción en el mercado de trabajo, como ya se dijo, está caracterizada por la informalidad y la precariedad, con lo cual la asistencia a establecimientos educativos se constituye en el principal mecanismo de conciliación entre la vida laboral y familiar de las madres y padres, siendo esos espacios laborales, en su mayoría informales, el lugar en el que se desplegaban las estrategias diarias para garantizar la satisfacción de necesidades en esos espacios individuales/familiares que dependen de los ingresos obtenidos cotidianamente o de la provisión de servicios estatales.

Para llevar adelante la tarea de cuidar las organizaciones diseñaron un entramado de distribución de tareas y tiempos entre quienes participaban para garantizar la provisión del servicio ofrecido en los días y horarios establecidos. Y, si consideramos que la mayoría eran mujeres, a estas tareas de cuidado comunitario se sumaba el trabajo remunerado – sí se sostenía- y también a las tareas de cuidado familiar perfilando la triple jornada de trabajo de aquellas vinculadas a las organizaciones de la sociedad civil.

Otras estrategias implementadas se vinculan a la coordinación entre las diferentes organizaciones del territorio, creando comités barriales para ajustar y evitar una superposición de acciones, procurando garantizar la subsistencia a todas las familias del barrio ante las enormes desigualdades para atravesar

el aislamiento sanitario.

El *hashtag* #quedateencasa sirvió para que la población no se contagiara aún más de COVID 19 pero incrementó significativamente la violencia intrafamiliar en situación de confinamiento. Se pensó como una medida de protección, pero con llevaba un aumento de otra pandemia en la sombra: la violencia contra las mujeres.

El confinamiento avivaba la tensión y el estrés causado por intranquilidad es conexas con la seguridad, la salud y los recursos económicos. Asimismo, endureció el aislamiento de las mujeres que ya eran víctimas de violencia, separándolas de las personas y los recursos que mejor podían socorrerlas. Las denuncias por las situaciones de violencia se incrementaron, con relativas soluciones por el #quedateencasa.

Transcurridos casi tres años del comienzo de la Pandemia y teniendo 10.024.095 casos detectados y 130.338 muertes<sup>1</sup>, se expusieron sin velos ni filtros las acciones del Estado en sus diferentes estadios de política pública. Se evidenciaron más claramente en los niveles de mesopolítica y micropolítica (Oszlak, 2011) para socorrer a una gran parte de la población.

Fue un traumático devenir en el que se conjugaron personas que enfermaban, algunas que debían ser hospitalizadas, otras que fallecían y sus allegados no podían duelarlas; al mismo tiempo que se vivía con necesidades básicas que no se podían satisfacer. Por un lado, el fundado temor a infectarse y morir, o a infectar a otros y causarles males mayores; por otro, las necesidades insoslayables por las restricciones impuestas.

Durante la pandemia, las medidas tomadas desde el Estado combinaron intervenciones dirigidas al cuidado desde un reforzamiento de lo individual. Más allá del slogan “nos cuidamos entre todos”, el énfasis estuvo puesto en que cada quien pueda cuidarse a sí mismo, como así también, avanzados algunos meses, intervenciones que estuvieron dirigidas hacia el cuidado colectivo, como es el caso de las vacunas.

Robert Castel señala que una sociedad que “se convierte cada vez más en una sociedad de los individuos es también una sociedad en la cual la incertidumbre aumenta de una manera virtualmente exponencial porque las regulaciones colectivas para dominar todos los avatares de la existencia están ausente” (Castel,

---

1 <https://coronavirus.jhu.edu/region/argentina> (23/01/2023)

2012 p. 30).

Y aquí hay un aspecto fundamental e indiscutible: si de políticas públicas hablamos, relacionado con la necesidad de destinar un presupuesto acorde a la magnitud y complejidad de los problemas sociales que estamos atravesando, es un área de vacancia en la política pública el diagnóstico como punto de partida y los procesos de evaluación de las intervenciones como último eslabón de un proceso necesario, con un modelo que permita cuestionar, redireccionar y fundamentalmente asegurarse que los recursos lleguen, en tiempo y forma, a quienes lo necesitan, atendiendo tanto a la sobrecobertura como a la subcobertura. Debería repensarse el rol de las OSC en la “terciarización” de las políticas sociales focalizadas, ideando un modelo que permita la transición a un modelo de presencia del Estado en los lugares y tiempos que se necesiten. A decir de una habitante de un “barrio popular”, al fondo no llegaban.

## **Bibliografía**

- Ayhan Kose, M. [@bancomundial]. (2020, June 8). [Tweet]. Twitter. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii?cid>)
- Castel, R. (2009, 9 de Diciembre). *Tiempos de Incertidumbre. Cambios en el trabajo, las protecciones y el estatuto del individuo* [Conferencia presentada]. Conferencia Cambios en el trabajo, las protecciones y el estatuto del individuo, Círculo de Bellas Artes, Madrid, España. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4271337>
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. FCE.
- Castilla, M. V., Kunin, J., y Blanco Esmoris, M. F. (2020). Pandemia y nuevas agendas de cuidado. *Documentos de Investigación IDAES*, (8), 1-13. <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/Doc8-Investigacion-CastillaKuninBEsmoris.pdf>
- CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina y El Caribe 2022. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/48518>

- Jhons Hopkins University of Medicine's Coronavirus Resource Center. (n/d). *Argentina Overview*. <https://coronavirus.jhu.edu/region/argentina>
- Organización Panamericana de la Salud. (2017). *Financiamiento de la salud en las Américas*. <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/uh-financing-es.html>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (n/d). *OECD data*. <https://data.oecd.org>
- Oszlak, O. (2011, 7 de Julio). *El rol del Estado: Micro, Meso y Macro*[Conferencia presentada]. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco. <http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/el%20rol%20del%20estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>
- World Bank. (2020, June 8). *COVID-19 to plunge global economy into worst recession since World War II*. Global Economic Report. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- Wagon, M. (2021). Crisis de los cuidados y violencia contra las mujeres. Un análisis de la repercusión de la Pandemia del COVID- 19 en la vida de las mujeres. *Argumentos. Revista de Critica Social*, (24). <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/6981>
- World Health Organization. (n/d). WHO's Global Health Observatory (GHO) data. <https://www.who.int/data/gho> / [www.who.int/gho/database/en](http://www.who.int/gho/database/en)
- Zamagni, S. (2021, 21 de Enero). *Lo que revelan las crisis. Congreso Futuro 2021* [Video]. YouTube. (06:16 / 06:45). <https://www.youtube.com/watch?v=m9xMs1oGh3s>

---

## CAPÍTULO 3

---

### **Convergencia regional latinoamericana. El rol de Brasil en las propuestas de convergencia del Mercosur**

Rita Giacalone

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Propuestas de convergencia Mercosur- CAN y MERCOSUR-AP. 3.- Análisis comparativo y Discusión. 4.- Conclusiones.

#### **1. Introducción**

Una revisión de la literatura sobre el estado actual de la convergencia regional latinoamericana (realizada para Giacalone 2023, en prensa) permite destacar que existen distintos conceptos e interpretaciones de convergencia regional y formas de medirla, pero hay temas que todavía permanecen inexplorados o necesitan ser analizados con más atención<sup>1</sup>.

Se entiende por convergencia regional como el proceso tendiente a relacionar entre sí dos o más acuerdos de integración existentes en una misma región, un horizonte planteado en el documento original de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960). Ese documento establecía un plazo de 12 años para la constitución de una Zona de Libre Comercio (ZLC) entre los firmantes (Sudamérica más México). En la Reunión de Jefes de Estado Americanos (Punta del Este, 1967), otra declaración fijaba como meta la constitución de un mercado común en 15 años, mediante la convergencia entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador) (Barcia 1981). En su origen, la convergencia latinoamericana enfatizó como horizonte la articulación comercial o económica entre grupos de países. Sin embargo, desde el principio

---

1 Kunisch et al. (2023) definen la revisión bibliográfica como el conjunto de investigaciones que usan el método científico para plantear nuevos temas para el conocimiento académico, la práctica política o la toma de decisiones a partir de analizar tendencias y aportes previos. En resumen, emplea el conocimiento publicado para producir nuevas ideas.

las propuestas de integración se basaron en lo acontecido en el proceso de integración europea, de modo que tuvieron un horizonte multidimensional a alcanzarse en etapas definidas<sup>2</sup>.

Se analiza, primero, dos propuestas de convergencia regional canalizadas mediante el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) -MERCOSUR- Comunidad Andina (CAN, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) (1994-2004) y MERCOSUR- Alianza del Pacífico (AP, Chile, Colombia, México, Perú) (2014-2018)-, que plantearon iniciar el proceso desde la convergencia tarifaria o regulatoria, respectivamente<sup>3</sup>. En segundo lugar, se discuten los resultados vinculándolos con interpretaciones de la literatura de Relaciones Internacionales e integración regional, antes de concluir.

Nuestros objetivos son identificar por qué ambas propuestas no tuvieron éxito y destacar sus diferencias como producto de cambios en el contexto regional y la posición de sus actores. Se prefirió una aproximación metodológica deductiva dada la riqueza de la literatura sobre convergencia regional y efectos de la política exterior brasileña en MERCOSUR y Sudamérica y nuestra percepción de la insuficiente atención prestada a la relación entre ambas. El análisis comparativo permitió rastrear motivaciones constantes y coherentes con los intereses económicos y políticos de Brasil, asumiéndolo como actor racional cuya percepción del contexto influye en su política exterior y regionalismo.

## **2. Propuestas de convergencia MERCOSUR- CAN y MERCOSUR-AP**

La primera propuesta – MERCOSUR-CAN - tuvo lugar apenas tres años después de haberse creado el primer grupo. Se

---

2 Según Barcia (1981, p. 77), en la ALALC coincidían el ejemplo de la integración europea, las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la disminución de las exportaciones de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, que en la década de los cincuenta habían representado 90 % del comercio latinoamericano. Por ello, su visión fue comercial y no incluyó compromisos en materia de políticas comunes ni una institucionalidad que hiciera seguimiento al proceso.

3 SELA (2011) plantea una opción de convergencia productiva latinoamericana basada en complementación económica y economías de escala, que se obtendría mediante intervención estatal en la creación de empresas plurinacionales. Sin embargo, esa convergencia necesita también libre circulación de bienes y servicios, capitales y trabajadores y armonización de reglas técnicas que, al no aplicarse al mismo tiempo, explican por qué ha fracasado cuando se planteó.

produjo en un contexto regional amenazante para Brasil por la casi simultaneidad entre la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, Canadá, Estados Unidos, México), que desplazaba a Brasil por México como principal socio latinoamericano de Estados Unidos, y la negociación del tratado de libre comercio (TLC) del Grupo de Los Tres (G-3), que asociaba a Colombia y Venezuela con México, su competidor regional. Mientras tanto, a finales de 1994 la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) buscaba ratificar el predominio de sus exportaciones e inversiones en la región.

Aunque la propuesta original fue hecha por Brasil en 1993, en 1994 su gobierno la planteó como negociación conjunta del MERCOSUR, que la CAN aceptó negociar como grupo en 1997. Su resultado fue la firma en 1998 del Acuerdo Marco para la Creación de una ZLC entre ambos para el año 2000. A las dificultades de concertar posiciones entre los grupos acerca de velocidad de rebajas tarifarias, excepciones, normas de origen y mecanismo de solución de controversias<sup>4</sup>, se agregaron diferencias internas que, en MERCOSUR, se resumen en la mayor celeridad negociadora que Brasil deseaba para recuperar posiciones en Colombia y Venezuela, donde sus exportaciones eran desplazadas por productos mexicanos debido al G-3 (Bouzas, 1999, como citado en Labaqui, 2004).

Las dificultades intra-MERCOSUR para negociar en forma conjunta se resolvieron cuando Brasil anunció su disposición de negociar individualmente con la CAN en marzo de 1999 pero, aunque esa amenaza relanzó la negociación, el esquema de negociación 4 + 4 se cambió por el 4 + 1 (CAN con cada país del MERCOSUR). Finalmente, se firmaron dos acuerdos de complementación económica (ACE) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que en 1980 sustituyó a la ALALC: CAN-Brasil (1999) y CAN-Argentina (2000) (Cabezas 2003: 166). En ellos se renegó el “patrimonio histórico” comercial (tarifas preferenciales) existente en el marco de la ALADI, como paso previo a una ZLC, pero diferencias normativas lo impidieron (Labaqui, 2004).

En la reunión cumbre de presidentes sudamericanos (Brasilia, 2000) se anunció que la ZLC se establecería en 2002 y en

---

4 Según Labaqui (2004), la CAN quería un plazo de 18 años para la entrada de algunos productos agrícolas y el Mercosur, de 15 años. En normas de origen, la CAN prefería un 40 %, mientras el MERCOSUR deseaba 60 % y la CAN quería incluir en la negociación un mecanismo de solución de controversias, que el primero solo quería definir después de concluida la negociación comercial.

diciembre de ese año se firmó un documento titulado Acuerdo de Complementación Económica entre la CAN y el MERCOSUR. A pesar del título, el documento solo dice que se establecerá una ZLC entre ellos “*mediante la convergencia de los programas de liberalización comercial vigentes entre los países sudamericanos...*” (Cabezas, 2003, p. 166). Cabezas (2003, p. 167) concluye que constituye, por lo tanto, un compromiso más político que económico sin garantía de cumplimiento ni vinculación legal para las partes.

En 2003 se firmaron otros dos ACE – el 59 MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela y el 58, MERCOSUR-Perú, mientras las relaciones económicas MERCOSUR-Bolivia siguieron rigiéndose por el ACE 36 de 1996. En la actualidad no hay todavía un solo acuerdo, pero discursivamente el resultado se presentó como un triunfo porque MERCOSUR y Brasil estaban debilitados por los efectos de la crisis argentina de 2001, el rechazo de Chile a ingresar al grupo y su negociación de TLC con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), además de la propuesta uruguaya (2002) de un TLC bilateral con Estados Unidos, vista con buenos ojos por el gobierno argentino (Bartesaghi, 2019)<sup>5</sup>.

Considerando que los ACE firmados otorgan distintas preferencias arancelarias (parciales) a sus firmantes resulta irónico hablar de una ZLC entre el MERCOSUR y la CAN y más aun de un proceso de convergencia entre ambos. Es importante reconocer asimismo que esos ACE establecían una red ejeradios entre MERCOSUR y la región andina que, según distintos autores, satisfacía intereses económicos de Brasil– expandir sus exportaciones e inversiones a Sudamérica para contrarrestar tendencias centrífugas de los países andinos (G-3, posición favorable al ALCA) y usar la región como plataforma de proyección global-. Para Hirst (2001, como citado en Cabezas 2003, p. 171), la propuesta MERCOSUR-CAN consideraba a Sudamérica económicamente funcional para el proyecto de desarrollo brasileño

---

5 En 2004 los acontecimientos que contradecían los intereses brasileños: en Sudamérica eran el inicio de la negociación del TLC Chile-Estados Unidos, la oposición de Argentina a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la formación de la Alianza Bolivariana para Los Pueblos de Nuestra América (ALBA), presentada como alternativa de integración regional diferente de la de Brasil, que consideraba que MERCOSUR debía ser el eje de la integración (Giacalone, 2018, p. 172).



y útil para ampliar su poder político internacional<sup>6</sup>.

En la negociación con la CAN, que culminó en la formación de un acuerdo político – la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, 2004) antecedente de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008)-, Brasil desconoció la posición del gobierno argentino que prefería profundizar el MERCOSUR e interpretaba la creación de la CSN como el fin del bloque porque convertía a Brasil, no al grupo, en el pivote entre norte y sur de Sudamérica (Cisneros 2005p. pp. 119 y 120). Además, el gobierno argentino buscaba evitar que su devaluación frente a Brasil, por el *default* de 2001, aumentara en una organización con mayor número de miembros (Russell, 2006, p. 11).

Pero la visión de Sudamérica en la política exterior brasileña tuvo como base adicional su utilidad para sustentar su poder global. Esa visión está imbuida de elementos históricos que forjaron una visión de sí mismo como superior y más cercano a Europa que a América Latina durante el imperio y la monarquía y llevó a Simón Bolívar a ubicar a Brasil entre las mayores amenazas para las naciones iberoamericanas junto a España y Estados Unidos. Una aproximación a la región cuando el Barón do Rio Branco dirigió su política exterior no fue seguida de un acercamiento a sus vecinos hasta después de la Segunda Guerra Mundial (Adins 2014).

El énfasis en temas más políticos que económicos desde 2003, que Adins (2014) observa en la política brasileña hacia Sudamérica, no altera lo que Cienfuegos (2006, pp. 13-14) destaca – 1) la balanza comercial entre MERCOSUR y CAN estaba fuertemente desbalanceada a favor del primero (4,334 millones de dólares en exportaciones a la CAN frente a 1,245 millones de la CAN al MERCOSUR en 2003, de los cuales la mayor parte eran importaciones de gas boliviano y petróleo venezolano) y 2) Brasil tenía el mayor superávit comercial de todos los países (2,199 millones de dólares). La disminución del interés económico de Brasil por la región se debió al auge exportador de *commodities* (2003-2008), que otorgó mayor importancia al mercado global y desplazó el interés brasileño del comercio a inversiones y contratos

---

6 Bartesaghi (2019) coincide en que la política exterior del MERCOSUR en la década del 2000 “fue una extensión de los intereses de Brasil y de la estrategia de inserción del ministro de Exteriores, Celso Amorim” (p. 4). Se observa en los acuerdos firmados por el bloque con India y la Unión Aduanera de África del Sur, que priorizaron la relación de Brasil con esos países en el IBSA (India, Brasil, Sudáfrica).

para sus empresas de construcción en Sudamérica (Adins 2014).

La propuesta MERCOSUR-AP fue hecha en 2014 por los ex presidentes de Brasil (Lula da Silva) y Chile (Ricardo Lagos), que pertenecían al mismo espectro político (izquierda y centroizquierda, respectivamente). Se apoyó en la condición promisorio para un acercamiento Chile-Brasil que abría la elección de la presidenta Dilma Rouseff (PT) en el primero y Michelle Bachelet (PS), en el segundo. Respondía a la necesidad de contrarrestar un entorno económico negativo para Brasil por retracción de inversiones externas desde la crisis financiera 2008-2009, fin del auge exportador de *commodities* y promoción por Estados Unidos de mega acuerdos económicos con la UE y Asia-Pacífico, donde América Latina tenía posición marginal (Giacalone, 2016, pp. 201-202). En paralelo, en el contexto regional, las exportaciones brasileñas habían caído un 11,3 % y sus inversiones, un 34 %, debido a la mayor presencia china (Israel, 2012).

Aunque el gobierno brasileño se había mostrado escéptico acerca de la AP cuando se creó en 2011/2012, considerándola un ejercicio de relaciones públicas sin sustancia, dos años más tarde, ante el cambio de orientación política del gobierno chileno, aceptó negociar una “convergencia en la diversidad” que ofreciera a sus empresas mayor acceso a mercados del Pacífico latinoamericano. El nuevo grupo afectaba además a Brasil porque mostraba que sus vecinos no compartían la visión del regionalismo brasileño (lo que disminuía su representatividad global) y que otros países latinoamericanos tenían mejor imagen por su estabilidad democrática, éxito económico, adopción de medidas concretas y visibilidad internacional (Levi 2022, pp. 119, 124).

Previamente, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Rouseff, Armando Monteiro, expresidente de la Confederación Nacional de la Industria, había declarado que el MERCOSUR imposibilitaba “*la firma de acuerdos bilaterales, los cuales también generan ganancias sustantivas*” en comercio exterior, “*esenciales para el liderazgo brasileño en la región*”. Casi en paralelo, la Federación de Industriales del Estado de Sao Paulo expresaba su preocupación de que la AP disminuyera el acceso de productos brasileños a Perú y Colombia y recomendaba anticipar la liberalización arancelaria de los ACE con esos países (Menezes y Gonçalves 2019, p. 18). La propuesta respondió a una demanda del empresariado brasileño que el gobierno buscó articular de forma bilateral, pero involucrando al Mercosur para reforzar su posición. Menezes y Gonçalves (2019, p. 19) lo observan, ya que en 2015

Brasil propuso que la negociación MERCOSUR-AP fuera bloque a bloque, pero priorizó la relación bilateral con países miembros de la AP.

Otra motivación, según Mora (2016), fue que Brasil estaba aislado de las cadenas productivas globales y no había firmado acuerdos de libre comercio Norte-Sur, lo que afectaba también al MERCOSUR haciendo que entre 2011 y 2014 su PIB combinado mantuviera una tasa interanual de crecimiento del  $-5,14\%$ , que no cambió con el ingreso de Venezuela como miembro pleno en 2012. Al mismo tiempo, la negociación de un acuerdo UE-Estados Unidos amenazaba reducir exportaciones de la agroindustria brasileña (en especial a China e India) y la llegada de inversión extranjera directa (IED) (Gayá y Rozemberg, 2014, como citado en Mora, 2016).

En 2015, el gobierno brasileño propuso acelerar el cronograma de liberación comercial de los ACE con países andinos, sin mencionar a México. Mientras tanto Paraguay y Uruguay apoyaron la negociación con la AP para disminuir su asimetría con Brasil, que ha aumentado desde la creación del MERCOSUR, y Paraguay propuso agregar rebajas tarifarias a la convergencia regulatoria para establecer una ZLC que incluyera a México (Paraguay propone..., 2015). La elección de Mauricio Macri ese año alineó con Paraguay y Uruguay a Argentina – que hasta entonces se había opuesto porque prefería fortalecer MERCOSUR con el ingreso de Venezuela y Bolivia para balancear a Brasil.

Dada la importancia de México en la AP y Brasil en el MERCOSUR, la negociación clave debía ser entre ambos, pero visitas presidenciales en los dos sentidos solo produjeron la firma de un acuerdo bilateral de facilitación de inversiones (enmarcado en el Acuerdo de Bali, 2013, de la OMC), que Brasil firmó también con otros gobiernos de la AP. Si cambios de gobierno en Brasil y México influyeron en el estancamiento posterior de la negociación, también se observa que México concentró esfuerzos en renegociar el TLCAN con Estados Unidos y MERCOSUR, en la negociación con la UE (Bartesaghi 2019).

Llama la atención que la pérdida de énfasis por negociar la convergencia ocurrió después de la primera reunión presidencial MERCOSUR-AP y la firma del Plan de Acción (2018), que planteaba acciones concretas. Puede vincularse con lo señalado por Gonçalves (2019) – que Brasil no estaba interesado en la AP sino en Chile. Según esa autora, el proceso de convergencia lo inició Brasil para mejorar su relación con el país que se perfilaba como tercer eje económico junto a México y Brasil, frente a una Argentina debilitada.

Es válido preguntarse entonces si cuando en 2018 el proceso de convergencia se estancó, fue porque este país ya había conseguido negociar y firmar con Chile su primer acuerdo comercial de segunda generación (incorporando nuevos temas del comercio internacional como comercio electrónico)<sup>7</sup> y con ello disminuyó su interés en la convergencia. En 2017, otro miembro de la AP, Colombia, había firmado el ACE 72 con MERCOSUR que amplía y complementa el ACE 59 (2003), sin incluir a Venezuela y Ecuador. El ACE 72, a diferencia del acuerdo Chile-Brasil, no incluye nuevos temas del comercio internacional y profundiza aspectos arancelarios para productos industriales.

Otra interpretación (Castro 2014, pp. 306-307) apunta a diferencias internas en Brasil porque el discurso del PT presenta a la AP como amenaza a una integración sudamericana “a la brasileña” y el del PSDB la considera una aliada para construir una región más integrada. La relación del segundo partido con el gobierno posterior a la salida del PT (2016) explicaría la rápida negociación del acuerdo bilateral. El interés brasileño en el acuerdo con Chile se mantuvo ya que el Congreso de Brasil lo aprobó en 2021 y entró en vigor en enero de 2022. En paralelo, los mensajes presidenciales al Congreso brasileño, en 2019 y 2020, dejaron de mencionar la negociación MERCOSUR-AP (Gonçalves, 2021).

### **3. Análisis comparativo y discusión**

La comparación entre las propuestas MERCOSUR-AP y MERCOSUR-CAN-muestra que la primera no se centra en tarifas o instituciones, sino en nuevos temas del comercio internacional como promoción de cadenas productivas que resultan favorecidas por la armonización regulatoria (acumulación de origen, etc.) (Giacalone, 2016). Al mismo tiempo, la AP es más fuerte que la CAN porque incorpora a México, un eje económico regional, y ha firmado acuerdos N-S que MERCOSUR no tiene. Esos factores pueden haber exacerbado las diferencias entre México y Brasil durante los primeros gobiernos del PT. La rivalidad la observa Covarrubias (2016) en el rechazo mexicano a aumentar los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y en que MERCOSUR no consideró la solicitud mexicana de convertirse en Estado asociado del grupo (2004), luego que en 2003 entraron en vigor los ACE 53 (México-Brasil) y 55 (México-MERCOSUR). Asimismo, en 2009 México propuso un acuerdo comercial entre

---

7 Sobre ese tratado, que incorporó el acuerdo de facilitación de comercio Chile-Brasil de 2015 y otros de protección de inversiones, etc., véase “Listo para su promulgación 2020”.

ambos gobiernos que Brasil rechazó. La presencia de Chile como eje económico regional despertó mayor interés brasileño, pero su interés se satisfizo con la firma del acuerdo bilateral con ese país en 2018.

Una similitud que surge de la comparación es que ambas propuestas fueron auspiciadas por Brasil cuando su gobierno percibía factores que amenazaban su predominio comercial o inversiones en la región y justificaban medidas para estrechar relaciones con ella. Su objetivo en las propuestas fue enfrentar y revertir esos factores negativos y comprometer con su posición al resto del MERCOSUR, para impedir que sus gobiernos fueran más allá de lo que Brasil buscaba (ej.: Paraguay en MERCOSUR-AP) o acallar sus objeciones (ej.: Argentina en MERCOSUR-CAN).

Si bien la negociación MERCOSUR-CAN produjo dos acuerdos, ellos se limitaron a otorgarse mutuamente preferencias arancelarias parciales sin conformar una ZLC. En esta negociación la literatura tiende a explicar que quedó en suspenso afectada desde 2018 por cambios de orientación en gobiernos participantes y efectos de la pandemia de COVID-19, que modificó las prioridades gubernamentales. De todas formas, cuando estalló la pandemia, ya Brasil había ampliado su presencia en mercados de la AP con la firma del ACE 72 (2017) con Colombia y del acuerdo de libre comercio con Chile (2018).

En el resultado de ambas propuestas Brasil jugó un rol clave, que puede vincularse a su centralidad (asimetría) en el MERCOSUR. Según Granja (2013), aunque el acuerdo obliga a tomar decisiones por consenso, sus decisiones se establecen en negociaciones bilaterales Brasil-Argentina, de manera que sus políticas domésticas y objetivos externos inciden en la institucionalidad del acuerdo. En realidad, puede irse más allá porque, a medida que MERCOSUR ha avanzado, se ha incrementado su asimetría interna y la capacidad de incidencia de Argentina ha disminuido desde 2001, como se observa en la creación de la CSN (2004) sin su apoyo.

El análisis de ambas propuestas indica que el predominio brasileño en MERCOSUR no ha desaparecido sino aumentado y la visión brasileña de Sudamérica como útil para responder a situaciones amenazantes fue la principal motivación detrás de ambas propuestas y de su abandono posterior (cuando desaparecieron las amenazas o la negociación se orientó de forma distinta a sus intereses). Si además se compara con el proceso de convergencia en la UE, se encuentra que una Alemania debilitada por la Segunda Guerra Mundial no entorpeció el proceso (Gardini)

y que su gobierno obtuvo la liberalización comercial de sus socios a cambio de otorgarles compensaciones. En el MERCOSUR, Brasil otorgó apertura preferencial parcial de su mercado a cambio de apoyo a sus intereses internacionales. Cuando la baja implementación y medidas unilaterales terminaron en la práctica con ese acuerdo, Brasil no pudo asumir el costo de compensar a sus socios (Malamud, 2011)<sup>8</sup>.

La revisión de la literatura de Relaciones Internacionales e integración regional enriquece el análisis realizado al vincular entre sí elementos dispersos para construir una visión integrada, que sirve de base para sostener que los actores regionales más poderosos influyen de forma fundamental en la convergencia. Por razones de espacio, aquí solo se exploran los vínculos entre la ubicación de Brasil como eje central del MERCOSUR y el rol del acuerdo y la región en la política exterior brasileña.

Acerca de la posición cuasi hegemónica de Brasil en MERCOSUR la literatura es prolífica entre autores latinoamericanos (Bouzas 2008; Sennes 2010; Bernal-Meza 2008; Caetano 2009; Lecchini y Giacaglia 2010; Adins 2014) y extrarregionales (Gardini 2010; Lambert 2016; Telo 2017; Scholvin y Wigell 2018)<sup>9</sup>. Sus efectos en MERCOSUR se consideran como obstáculo para promover cambios institucionales porque el *statu quo* favorece el predominio brasileño (Caetano, Granja), como factor que desplaza a sus socios a una doble periferia (Battaleme 2016) y como resultado de considerar a la región su área natural para internacionalizar comercio y empresas (Scholvin y Wigell), entre otros. Aunque Malamud (2011) identifica a Brasil como un poder intermedio global que no ha logrado su objetivo de convertirse en poder regional por rechazo de sus vecinos, puede añadirse que ello no le impide movilizar o paralizar cualquier negociación del bloque.

Si Brasil busca mantener baja la institucionalidad de los acuerdos donde tiene posición central (MERCOSUR, e incluso UNASUR, según Gardini, 2010) para proteger su capacidad de tomar decisiones unilaterales y promover sus intereses en la región y fuera de ella, resulta coherente que su gobierno auspicie

---

8 Esa limitación se observa en el financiamiento de proyectos del IIR-SA en países sudamericanos a condición de que fueran ejecutados por constructoras brasileñas. Esas empresas eran pagadas con fondos del BNDES, que mediante ellas volvían a Brasil, mientras los países receptores quedaban endeudados.

9 Esta es una pequeña muestra de la larga lista de autores que analizan ese rasgo del MERCOSUR.

o desestime la convergencia regional según se ajuste o no a esos intereses. De esa forma, su incidencia en la arquitectura regional latinoamericana va más allá de crear y apoyar acuerdos orientados internamente por el poder (donde asume el rol central) ya que obstaculiza también su convergencia con otros grupos y países específicos como México. Resumiendo, la posición cuasi hegemónica de Brasil en MERCOSUR lo convierte en el principal promotor u obstáculo para la convergencia con otros acuerdos.

La política exterior brasileña considera al MERCOSUR desde una perspectiva utilitaria porque sirve para controlar su entorno regional y promover su proyección global. Ese rasgo lo comparte con países como Rusia, India, China y Sudáfrica (que junto con Brasil forman BRICS), cuyo surgimiento transformó el multilateralismo/regionalismo comercial en una multipolaridad soberanista. Telo (2017) lo resume diciendo que acuerdos regionales con instituciones basadas en reciprocidad y aplicación de las mismas normas a todos sus miembros, derivaron con los BRICS en acuerdos para controlar su entorno desde una posición de poder. Un factor crucial de esa transformación es que los BRICS son poderes medios, pero también economías en desarrollo cuyo ascenso se basa en elementos de poder material (mayores mercados, territorios, etc.), que necesitan mantener, y la región es el primer escenario para hacerlo. Sin embargo, Giacalone (2023, en prensa) observa diferencias en el comportamiento de Brasil con relación al Mercosur y de China, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en respuesta a la crisis argentina (2001) y la asiática (1997), respectivamente, que atribuye a diferentes ubicaciones relativas – miembro central de un acuerdo asimétrico, en el primer caso, y vecino más desarrollado, en el segundo. La primera condición se considera más limitante para la convergencia regional porque obstaculiza desde el interior del grupo la negociación con otros, mientras la segunda puede servir de acicate para diversificar opciones de convergencia.

La relación entre posición asimétrica de Brasil en MERCOSUR y ubicación de la región en su política exterior lleva a preguntarse si la convergencia entre países o grupos de países en desarrollo del siglo XXI, en regiones donde existen poderes con aspiraciones regionales y globales, parte de condiciones distintas a las que prevalecieron en la convergencia europea. Puede argumentarse que la principal diferencia es que la nación más poderosa de una región en desarrollo tiene menos recursos y voluntad para compensar a sus vecinos, pero los suficientes para promover o limitar la convergencia, según sus intereses coincidan

o difieran de los propios. Las motivaciones y acciones de Brasil en las propuestas analizadas sugieren la necesidad de incorporar ese factor al análisis de las fuerzas contradictorias que inciden en la convergencia regional latinoamericana.

#### 4. Conclusiones

Nuestro análisis permite concluir, en primer lugar, que la posición de los actores regionales más poderosos promueve o limita la convergencia de una región, según sus intereses coincidan o difieran de ella y, en segundo lugar, que la política exterior de esos actores provee el punto de partida para estudiar esos intereses y sus efectos sobre la convergencia. En consecuencia, el aporte de esta reflexión basada en una revisión de la literatura es que resulta necesario estudiar de qué forma su posición influye sobre el proceso de convergencia y qué factores pueden incentivar a esos actores a incorporar también los intereses de sus socios regionales en los acuerdos que firman. En este sentido, la convergencia debe entenderse en sentido relativo, como el punto de equilibrio final de una negociación que contemple un amplio abanico de intereses y no, como punto de partida absoluto propuesto por un actor con poder que condiciona su participación a que todos sus intereses sean incorporados.

#### Bibliografía

- Adins Vanbiervliet, S. M. A. (2014). *El rol de Brasil en la integración regional latinoamericana en el siglo XXI (2000-2012)* [Tesis Doctoral en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica de Perú]. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/71694>
- Barcia Bermúdez, A. H. (1983). ALALC, el Protocolo de Caracas. *Lecciones y Ensayos*, 46(3), 74-109. [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/pub\\_lye\\_numeros\\_46\\_03.php](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/pub_lye_numeros_46_03.php)
- Bartesaghi, I. (2019). La Alianza del Pacífico: ¿una nueva etapa para el Mercosur? *Real Instituto Elcano ARI*, (109), 1-9. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari109-2019-bartesaghi-alianza-del-pacifico-una-nueva-etapa-para-el-mercosur.pdf>
- Battaleme, J. (2016). Realismo periférico y dobles periferias: Las políticas de seguridad internacional de Argentina y Chile frente al ascenso de Brasil y la preponderancia estadounidense. *Postdata*, 21(1), 11-42. <https://www.>



---

[redalyc.org/pdf/522/52247505001.pdf](http://redalyc.org/pdf/522/52247505001.pdf)

- Bernal-Meza, Raúl. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2). <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010>
- Bouzas, R. (2008). *Mercosur: Instituciones, asimetrías e integración profunda*. [https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/talleres/BOUZAS\\_Asimetrias%20en%20el%20Mercosur\\_2008.pdf](https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/talleres/BOUZAS_Asimetrias%20en%20el%20Mercosur_2008.pdf)
- Cabezas González, A. (2003). *Alcances de un Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur Limitaciones y potencialidades de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)* (pp. 161-183). Universidad de Guadalajara, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Caetano, G. (2009). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del “Tratado de la Cuenca del Plata”: 1969-2009. Parte II, *Relaciones Internacionales*, (37), 81-109. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1298>
- Castro Alegría, R. (2014). La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿una estrategia de impugnación? En E. pastranas Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades* (pp.293-320). Editorial Universidad Santiago de Cali. <https://pacificallianceblog.com/wp-content/uploads/2018/03/2014-Pastrana-Gehring-Alianza-del-Paci%CC%81fico-Mitos-y-Realidades.pdf>
- Cienfuegos Mateo, M. (2006). La Asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada, *Documentos CIDOB*, (15), 7-170. [https://www.cidob.org/content/download/59540/1557041/version/1/file/doc\\_americalatina\\_15.pdf](https://www.cidob.org/content/download/59540/1557041/version/1/file/doc_americalatina_15.pdf)
- Cisneros, A. (2005). Debate sobre reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Agenda Internacional*, 1(4), 117-122.
- Covarrubias, A. (2016). Containing Brazil: Mexico’s Response to the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1),

49-63. <https://doi.org/10.1111/blar.12412>

- Gardini, G. L. (2010). Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. *Relaciones Internacionales*, (15), 11-31. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5047>
- Giacalone, R. (2016). Nuevas propuestas regionales en el tablero latinoamericano: Mercosur-Alianza del Pacífico y ECO-ALBA-PetroCaribe-CARICOM-Mercosur. En N. Mellado (Ed.) *Latinoamérica: Inserción global e integración regional* (pp. 201-223). Ediciones Lerner. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)
- Giacalone, R. (2013). El regionalismo latinoamericano en el siglo XXI: un juego interactivo de resistencia y cooperación. *Mural Internacional*, 9(1), e21 <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/36079/27787>
- Giacalone, R. (2023). Crisis, contexto y poderes regionales como factores de convergencia/divergencia desde la experiencia del sudeste asiático. En A. J. Hurtado-Briceño, (Ed.). Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.
- Gonçalves, J. (2019). *Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional?* [Tesis de Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Estadual Paulista]. Repositório UNESP. <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/181080>
- Gonçalves, J. (2021). Evolución de las relaciones bilaterales entre Brasil y Chile desde la política “Convergencia en la Diversidad”. *Estudios internacionales*, 53(20), 197-233. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2021.60525>
- Granja Hernández, L. (2013). El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos. *Intersticios Sociales*, (6), 1-29. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n6/n6a5.pdf>
- Israel, B. (2012, 1 de diciembre). Brasil pierde influencia en América Latina. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/portada-brasil-alatina-idLTASIE8B000I20121201>

- Kunisch, S., Denyer, D., Bartunek, J. M., Menz, M., y Cardinal, L. B. (2023). Review Research as Scientific Inquiry, *Organizational Research Methods*, 26(1), 3-45. <https://doi.org/10.1177/10944281221127292>
- Labaqui, I. (2004, 6 de mayo). CAN-Mercosur: El camino hacia el acuerdo. *CADAL (Derechos Humanos y Solidaridad Democrática Internacional)*. <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=603>
- Lambert, P. (2016). The Myth of the Good Neighbour: Paraguay's Uneasy Relationship with Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 34-48. <https://doi.org/10.1111/blar.12410>
- Lechini, G., y Giaccaglia, C. (2010). El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? *Problemas del Desarrollo*, 163(41), 53-73. <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v41n163/v41n163a4.pdf>
- Levi Coral, M. (2022). La Alianza del Pacífico y sus múltiples membresías. En J. P Prado Lallande, J. Briceño Ruiz y T. Legler (Eds.), *La Alianza del Pacífico en su segunda década*, (pp. 117-135). Konrad Adenauer Stiftung; CIALC; UNAM. <https://www.kas.de/documents/266027/13545430/PB5+-+AP.pdf/297becbe-4eea-f6e7-557e-4266d61dc57f?t=1637717547467>
- Listo para su promulgación acuerdo que moderniza y amplía el intercambio entre Chile y Brasil. (2020). <https://www.senado.cl/noticias/tlc/listo-para-su-promulgacion-acuerdo-que-moderniza-y-amplia-el-intercambio>
- Malamud, A. (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 24. [http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/laps\\_53\\_3\\_Malamud.pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/laps_53_3_Malamud.pdf)
- Menezes, R. G., y Gonçalves, J. S. B. (2019). La relación Mercosur y Alianza Pacífico a partir de la política exterior de Brasil. En OEAP (Ed.) *Mercosur y Alianza del Pacífico. La convergencia entre los bloques desde la visión de Brasil* Boletín 1 (pp. 17-24). <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2019/Junio/OEAP--->

[Boletn-1.pdf](#)

- Mora, J. U. (2016). La Alianza del Pacífico y Mercosur: evidencias de convergencia económica. *Estudios Gerenciales*, 32(141), 309-318. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2016.10.005>
- Peyrani, J., y Geffner, M. (2013). Dos modelos en debate: Mercosur ampliado y la Alianza del Pacífico. *Análisis FES CEPAS*, (1), <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/10753.pdf>
- Scholvin, S., y Wigell, M. (2019). Geoeconomic power politics. An Introduction. En M. Wigell, S. Scholvin, y M. Aaltola (Eds.), *Geo-economics and power politics in the 21<sup>st</sup> century* (pp. 1-14). Routledge Global Security Studies.
- República Federal de Brasil y Republica de Chile. (2022). *Acuerdo de Libre Comercio*. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/brasil>
- SELA. (2011). *Articulación y convergencia para la integración productiva en América Latina y el Caribe* (SP/RMRSIDP/DT no. 2-11). SELA
- Sennes, R. (2010). Brazil in South America: Internationalization of the Economy, Selective Agreements, and the Hub-and-spokes Strategy. *The Perspective of the World Review*, 2(3), 107-139. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6349/1/PWR\\_v2\\_n3\\_Brasil.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6349/1/PWR_v2_n3_Brasil.pdf)
- Telo, M. (2017). The BRICS and regional cooperation between neighboring states. *Hermès, La Revue*, 79(3), 29- 30. <https://doi.org/10.3917/herm.079.0027>
- Telo, M. (2020). Building a Common Language within a Pluralist Global International Relations Epistemic Community. *Chinese Journal of International Politics*, 13(3), 455-483.
- Vigevani, T., Ramanzini Jr., H. (2011) The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. *Latin American Politics and Society*, 53(1), 125-155. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00111>.
- Zibechi, R. (2013, 2 de julio). The challenges of the Pacific Alliance:

Regional sovereignty in Latin America or a pampered periphery. *América Latina en Movimiento*. <https://www.bilaterals.org/?the-challenges-of-the-pacific&lang=en>

---

## CAPÍTULO 4

---

# Venezuela y la Política de Integración Regional: convergencias y divergencias en el socialismo rentístico del siglo XXI

Oscar E. Fernández-Guillén

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Aproximación a los principios fundacionales de la política de integración venezolana. 3.- Marco jurídico de la política de integración en Venezuela. 4.- Transformaciones conceptuales de la política de integración venezolana. 5.- Determinantes y manifestaciones del giro en la política de integración de Venezuela. 5.1. Principales determinantes del cambio. 5.2. Manifestaciones del giro de la política integracionista. 6.- Conclusiones.

### 1. Introducción

La vocación de Venezuela hacia la integración regional es de vieja data. No en vano la historia da cuenta de su participación en diversas iniciativas a comienzos del siglo XX: el Movimiento Gran colombiano de 1910, el Congreso Bolivariano de 1911, celebrado en Caracas, o la Conferencia Económica Gran colombiana de 1948, creadora de la Organización Económica Gran colombiana mediante la Carta de Quito del 9 de agosto, antecedentes de la Comunidad Andina (CAN) (Cuadernos Hispanoamericanos, 1948; Townsend, 1988, 2009; Martínez, 2011).

Además, esa misma perspectiva histórica permite resaltar que la inspiración de dichos proyectos ha tenido como sustrato las ideas integradoras de ilustres venezolanos. A finales del siglo XVIII el Generalísimo Francisco de Miranda, precursor de la independencia hispanoamericana, concibió la unidad continental desde Mississippi hasta Cabo de Hornos. Más tarde, en el siglo XIX, el Libertador Simón Bolívar retomó la aspiración de la unidad regional añadiéndole criterios anfictiónicos con el deseo de conformar una Nación de Repúblicas (Townsend, 1988, 2009).

Sin embargo, fue hasta la segunda mitad del siglo XX, con el advenimiento del orden democrático civil, cuando la integración adquirió preponderancia como política pública vinculada al desarrollo y un marco jurídico con rango constitucional. Desde

entonces la democracia se convirtió en una de sus principales variables determinantes, complementaria a la económica y al estructural rentismo petrolero.

El siglo XXI se inauguró con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), pacto social promovido por el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) cuya “refundación” del Estado supuso la transformación de la República, en principios y estructura, con alcances sobre las relaciones nacionales e internacionales. Así, su política exterior priorizó las relaciones Sur-Sur y trascendió los vínculos económicos imperantes en la época.

En correspondencia, la política de integración superó el sesgo comercialista del *regionalismo abierto* para conducirse activamente sobre la ola del naciente *regionalismo post-liberal* o *post-hegemónico*. Empero, no encarnó intereses nacionales sino políticos y geopolíticos individuales de Chávez: acercarse a gobiernos ideológicamente afines, liderar espacios regionales, enfrentar al gobierno estadounidense y extender su influencia internacional. Para ello empleó el poder económico de los últimos dos booms petroleros.

Tras el fallecimiento de Chávez dos factores quedaron ausentes: 1) el liderazgo, pues su impronta personalista era el *motor* de dicha política; y 2) la fuente de financiación, tal que la renta petrolera servía como *combustible* para impulsarlo. Nicolás Maduro asumió el poder (2013-¿?), pero carecía del carisma y de los vastos ingresos petroleros de su antecesor. Sin petrodólares, con una profunda crisis político-económica doméstica, en medio del viraje político externo y sin los apoyos ideológicos regionales de otrora, Venezuela pasó aceleradamente de una dinámica integradora al letargo en el regionalismo latinoamericano; hoy día sin rumbo.

Este documento recoge hallazgos derivados de una investigación<sup>1</sup> destinada a analizar y caracterizar la política de integración regional de Venezuela desde el año 2000, como expresión de la política exterior del *Socialismo Rentístico del siglo XXI* ligada a cambios en la agenda internacional (fuerzas *outside-in*) y a intereses geopolíticos personales de Chávez (fuerzas *inside-out*). Consta de cuatro partes: la primera examina el origen de la política de integración venezolana; la segunda, la evolución del marco jurídico; la tercera, sus transformaciones conceptuales; y la cuarta, los principales determinantes del giro experimentado y su manifestación en acciones de integración-desintegración llevadas

---

1 Para el proyecto editorial denominado “Política exterior y regionalismo latinoamericano en tiempos de pandemia y de cambios de la agenda internacional”, coordinado por el Dr. Lincoln Bizzozero Revelez.

a cabo en un contexto de convergencia-divergencia político-ideológica. Cierra con algunas conclusiones.

## **2. Aproximación a los principios fundacionales de la política de integración venezolana**

En Venezuela, el 23 de enero de 1958 finalizó el régimen dictatorial militar del General Marcos Pérez Jiménez, dando paso a la era democrática civil. A finales de año, en los comicios generales del 7 de diciembre, Rómulo Betancourt resultó elegido presidente para el quinquenio 1959-1964. Mientras tanto, a nivel internacional, el contexto bipolar de Guerra Fría e insurgencias armadas antidemocráticas (originadas desde ambos bandos pretendientes del poder, mediante balas y no de votos) atizaba el grave problema de inestabilidad política y atraso regional, e impactaba negativamente al naciente orden político venezolano. El retorno a la democracia –tras la breve experiencia de 1948<sup>2</sup>– no fue fácil, pues el país acababa de superar la dictadura cuando comenzó a ser acechado por movimientos subversivos auspiciados por Fidel Castro para asaltar el poder a sangre y fuego<sup>3</sup> (Betancourt, 1978, 1987, 2013; Sánchez y Pérez, 2007; Coronil, 2017). Tal situación incidiría luego sobre la definición de principios de la política internacional e integración.

Desde 1959 los gobiernos electos, en general, desarrollaron una política exterior cada vez más activa y de considerable influencia internacional, especialmente en el ámbito de América Latina y las tres subregiones con histórica presencia venezolana por comprender su “área vital”<sup>4</sup>: la Andina, Centroamérica y el Caribe, donde la promoción y defensa de la democracia representativa se convirtió en eje transversal de su agenda para consolidar el sistema democrático propio e incentivarlo en el vecindario (Boersner, 1983;

---

2 Rómulo Gallegos ganó las primeras elecciones presidenciales libres y universales en diciembre de 1947. Solo ejerció el cargo nueve meses, del 17 de febrero al 24 de noviembre, debido a un golpe de Estado.

3 Ocurrido paralelamente a la revolución cubana, fue el principal objetivo de las agresiones y pretensiones de Castro en su afán de extender la “revolución” por América Latina y acceder a los recursos petroleros –negados antes por Betancourt– capaces de financiarla. En la década de 1960 los gobiernos democráticos resistieron la injerencia cubana, cuyo cenit fue el intento de invasión por las costas de Machurucuto en 1967 (ver Betancourt, 1978, 1987; Cúneo, 1978; Sánchez y Pérez, 2007; Reyes, 2015; Guillén, 2016; Briceño, 2017; Avendaño, 2018).

4 Definida por la privilegiada posición geográfica de Venezuela que lo hace “un país Caribe, Andino, Atlántico y Amazónico” (Rodríguez, 1983, p. 189).



Leu, 1983; Rey, 1983; Rodríguez, 1983).

Todos continuaron una línea coherente inaugurada con la “Doctrina Betancourt”, cuya posición era negar reconocimiento diplomático a los gobiernos *de facto* surgidos por la fuerza, sin origen comicial, fuesen militares o revolucionarios, entendiendo que los golpes de Estado y el totalitarismo impedían el desarrollo, el avance social y las libertades públicas; tan perjudiciales para la región como lo eran las intervenciones extranjeras (Betancourt, 1978; Cúneo, 1978).

La Constitución de la República de Venezuela (CRV) de 1961 normó la convivencia doméstica e internacional. Con base en ella, la política exterior se condujo priorizando tres campos de acción en resguardo del máximo interés nacional: 1) *existencia física de Venezuela* (seguridad y defensa territorial); 2) *autonomía del Estado* (independencia dentro del concierto internacional) y 3) *búsqueda del desarrollo* (Leu, 1983). Sobre sus propósitos, el preámbulo establecía dos: 1) cooperar con las demás naciones, especialmente con las del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto a la soberanía, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de las personas, el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumento de política internacional; y 2) sustentar el orden democrático, como único e irrenunciable medio de asegurar derechos y dignidad a los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra.

Este marco instituyó al orden democrático como principio normativo de la política internacional y derivó en dos modalidades de conducta: 1) de *acción*, cooperando para favorecer pacíficamente su extensión continental, y 2) de *abstención*, respetando la soberanía de otros Estados y repudiando guerras y tomas del poder por la fuerza. Además, la política exterior venezolana no fue concebida para el mantenimiento del *statu quo*, sino para tender hacia el cambio estructural que resultara en beneficios para las partes (Leu, 1983). Contribuir a la democratización latinoamericana auspiciaría ese cambio y beneficiaría a todos con estabilidad política y seguridad regional, necesarias para el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar colectivo.

Así, y según el espíritu del Constituyente, los principios ético-políticos orientadores de la política exterior venezolana fueron cuatro: 1) *unidad y solidaridad latinoamericana*; 2) *institucionalización de la libertad y la democracia continental*; 3) *bien común universal* y 4) *justicia social universal* (Leu, 1983). En

consecuencia, la política de integración nació en 1961 sustentada en dichos principios y como conducta de acción para promover los cambios estructurales requeridos en América Latina en pro del desarrollo.

Por otro lado, existe un estrecho vínculo entre política nacional y política exterior, sea porque se trata de dos caras de una misma moneda –política pública– con influencia recíproca (Leu, 1983) o porque la primera determina a la segunda (Rey, 1983), como sucede en Venezuela. El trazado de la política exterior no escapó al interés nacional citado, pero tampoco a las particularidades estructurales inherentes al Petroestado.

Para comprenderlo es necesario precisar que Venezuela posee una estructura político-económica levantada sobre la base de un *capitalismo rentístico petrolero*, donde el agente económico más importante es el Estado: al mismo tiempo es propietario, productor y comercializador del petróleo. Captar y distribuir el ingreso procedente de la extracción y liquidación en el mercado internacional de dicho recurso natural no renovable–renta petrolera<sup>5</sup>– le otorga un rol activo, manifestado en un contrato fiscal donde la sociedad depende del Estado (*i.e.*, el Estado no depende de la sociedad por la vía de los tributos para obtener ingresos y financiar su gasto, para su función redistribuidora). Ergo, el *capitalismo rentístico petrolero* trastocó y determinó el curso del sistema de relaciones nacionales e internacionales desde la década de 1920, debido al entramado de intereses tejido en torno a él (*e.g.*, clientelismo, *rent-seeking*, percepción de riqueza infinita y demás “efectos perversos”) y a la importancia estratégica de poseer grandes yacimientos de hidrocarburos demandados para satisfacer necesidades mundiales de energía (Baptista, 2005, 2010; Rodríguez y Rodríguez, 2013; Briceño-León, 2015; Coronil, 2017; Mijares, 2017, 2022; Seoane,

---

5 En sentido estricto, el petróleo es un activo económico no producido; es decir, no resulta del trabajo, está presente en la naturaleza. Se extrae del yacimiento y a dicho proceso de extracción se refiere el término “producción” (primero por concesiones y luego por cuenta propia [Mora, 2011]). Al ingreso percibido por la explotación de un objeto no producido en contrapartida de su propiedad (no del trabajo) se le denomina “renta”. Y su comercialización es equivalente a una liquidación de activo por tratarse de un recurso natural no renovable (ergo, es renta limitada).

2017)<sup>6</sup>.

A partir de la década de 1970 el mayor poder económico derivado del alza de los precios internacionales del petróleo (1973)<sup>7</sup> y de la nacionalización de la industria petrolera (1976) confirió al Estado “la posibilidad de utilizar este recurso como “arma” o instrumento de nuestra política exterior” (Rey, 1983, p. 57; Instituto de Estudios Políticos [IEP], 1983; Rangel, 1982; Mora, 2011; Coronil, 2017). Emplearlo discrecionalmente dentro y fuera del país no habría sido posible sin las falencias institucionales características del citado Petroestado.

Entonces, la política exterior venezolana de la segunda mitad del siglo XX mostraba dos rasgos fundamentales interrelacionados: el primero, geopolítico, consistente en contribuir a la expansión y consolidación del sistema democrático como garante de progreso, bienestar social, cooperación interestatal y estabilidad nacional y regional, amén de freno al avance del totalitarismo (militar o castrista); y el segundo, geoeconómico, dado por el uso del petróleo y su renta como herramienta de influencia internacional y fuente de financiación, la denominada “diplomacia petrolera” o “petrodiplomacia” al servicio de los intereses nacionales (Arriagada, 2006; Serbin, 2006; Corrales y Penfold, 2012; Mijares, 2022).

Por analogía, la política de integración surge en función de ambas variables, característica que le ha hecho vulnerable al vaivén de ellas a lo largo del tiempo. Esa relación directa frente a dichos determinantes puede expresarse así:

$$\begin{aligned} & \textit{Política de Integración Regional} \\ & = f(\textit{Democracia; Petrodiplomacia} + +) \end{aligned}$$

---

6 El sistema económico venezolano es capitalista y de tipo rentístico-petrolero. El “socialismo del siglo XXI” no cambió esa estructura; por el contrario, incrementó la dependencia estatal respecto del petróleo y profundizó su contradicción de origen: “socialismo” explotador de un recurso natural con valor comercial en el sistema de mercado internacional (i.e., capitalismo extractivista, improductivo).

7 Efecto, además de la crisis en Medio Oriente, de la colusión en el seno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de la que Venezuela fue promotora y fundadora: persuadió a los países árabes para actuar en conjunto y signó su influencia en política internacional de la época (Mora, 2011).

### 3. Marco jurídico de la política de integración en Venezuela

Como expresión de aquella política exterior activa, el decenio 1960 fue clave para la política de integración venezolana. Dos aspectos trascendentales lo demuestran: el primero, teórico-jurídico, al definirse por primera vez en la CRV de 1961; y el segundo, práctico, adhiriendo al principal proceso regional del momento, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Considerando que es a partir de entonces cuando adquiere rango constitucional, se identifican dos etapas en la definición de su marco jurídico según la vigencia de los textos legislativos donde ha sido delineada: 1961-1999 y 1999-actualidad.

#### a) Primera etapa: 1961-1999

La CRV (1961) señalaba expresamente que “La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes.” (art. 108).

Como consecuencia, en 1966 Venezuela se integró a la zona de libre comercio (ZLC) de la ALALC, instituida por el Tratado de Montevideo de 1960 (TM-60)<sup>8</sup>. Fue el primer paso de una participación integracionista activa que más tarde derivó en su incorporación al proyecto subregional del Pacto Andino, en 1973<sup>9</sup>, el relanzamiento de éste según el modelo de *regionalismo abierto*, en 1989, su posterior transformación en la CAN, en 1996, y también en la creación de la ZLC del Grupo de los Tres (G3)<sup>10</sup>, en 1994, con Colombia y México; ambos esquemas dentro del sistema normativo regional de segundo orden ALALC-ALADI (Vacchino, 1987; Serbin y Romero, 1994; Martínez, 2011; Briceño-Ruiz, 2013).

8 Hoy Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), tras la renovación del proceso con la entrada en vigor del Tratado de Montevideo de 1980 (TM-80).

9 Aunque Venezuela se adhirió el 13 de febrero de 1972 al suscribir el Consenso de Lima, “una vez lograda una participación equitativa consona con sus intereses económicos”, y el Acuerdo de Cartagena fue aprobado el 1 de noviembre de 1973, según Ley Aprobatoria publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.620 (Andueza, 1981, p. 47), estuvo presente desde la reunión que resultó en la Declaración de Bogotá, en 1966 (el presidente Raúl Leoni participó, pero no la firmó), hasta el fin de las negociaciones del Acuerdo de Cartagena, en 1969.

10 Agrupación conformada desde 1989.

## **b) Segunda etapa: 1999-actualidad**

Llegado Chávez al poder en 1999 la política exterior de Venezuela fue reorientada y la de integración regional, redefinida. El nuevo gobierno logró promulgarla CRBV ese mismo año y en ella plasmó sus pautas. En el preámbulo esboza un Estado que “promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos”. Y sobre la política exterior, sus directrices son:

Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto a los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. (CRBV, 1999, art. 152)

Respecto de la política de integración, la CRBV (1999) establece que

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región.

(...) la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna. (art. 153)

A tenor de ello, desde 2001 tomó impulso esta nueva concepción latinoamericana y caribeña.

#### 4. Transformaciones conceptuales de la política de integración venezolana

La primera etapa de la política integracionista mantuvo tres características: 1) estuvo en función de la variable *economía* (i.e., integración económica), 2) buscaba promover el desarrollo y 3) el ámbito geográfico de aplicación era América Latina. Además del paradigma económico, la segunda fuerza motivadora fue la *democracia representativa*, unida al campo político-seguridad. El texto constitucional no aludía a cuestiones operativas como la supranacionalidad, lo cual se asociaría al histórico interés de fortalecer y desarrollar los Estados antes que transferir o delegar competencias soberanas.

No obstante, para la década de 1960 existía en Venezuela una concepción sobre integración regional que apuntaba a su función ambivalente de desarrollo-justicia social (fuerza endógena *inside-out*) y defensa (fuerza exógena *outside-in*). Su soporte debía ser la integración económica, con la meta de un mercado común (MC) y lógica jurídico-institucional supranacional para tomar decisiones y hacerlas cumplir, garantizando su funcionamiento<sup>11</sup>. Ello respondía al ámbito internacional de Guerra Fría descrito como un escenario de “gigantes” (potencias desarrolladas y nuevos bloques integrados) y “enanos” (países subdesarrollados, desintegrados) inaudibles, menospreciados y explotados a beneficios de los primeros. Ergo, la integración económica sería un instrumento útil para superar el subdesarrollo, el atraso cultural y la pobreza; pero también para evitar que los débiles desunidos fuesen cada vez más débiles a medida que surgiesen nuevas regiones (Betancourt, 1978, 1987; Cúneo, 1978).

Durante la segunda etapa los cambios ocurrieron en la amplitud de la integración, en intereses y espacio geográfico. Adicionalmente, la variable *política* desplazó a la *economía* como elemento motivador o aglutinante (Morales y Morales, 2007; Martínez, 2011), línea marcada por voluntad del propio Chávez. Sus principales características son: 1) el proceso está en función

---

11 Betancourt (1987) afirmaba que no se trataba de reestructurar Estados supranacionales como la Gran Colombia, dadas las particularidades de cada país, sino de “acoplar y coordinar nuestras dispersas economías. Y de buscar coincidencias y acuerdos para un desarrollo cultural concertado y para la defensa coordinada de nuestras estructuras democráticas y de nuestros sistemas representativos de gobierno. (...) Hoy, y para mañana y para siempre, vastos conglomerados humanos, por encima de demarcaciones fronterizas, están coordinando sus economías y sus estrategias políticas y culturales” (p. 306).

de la variable *política* (i.e., proximidad político-ideológica); 2) su finalidad sigue siendo promover el desarrollo, pero los campos de interés trascienden lo económico para abarcar lo social, cultural, político y ambiental; y 3) su alcance geográfico es América Latina y el Caribe.

Otra transformación notable se dio con la habilitación normativa de profundizarla. Así como permite participar de un proceso integrador con funcionalidad jurídico-institucional supranacional –en pro de la “comunidad de naciones”, inspirada en los preceptos anfictionicos de Bolívar (Townsend, 1988, 2009)–, también faculta avanzar hasta el grado de unión monetaria. Esto último se encuentra en el apartado correspondiente al sistema monetario nacional, que señala:

La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República (CRBV, 1999, art. 318).

De resultas, la gran transformación conceptual verificada en el siglo XXI ocurrió en profundidad y motivos impulsores de la integración. Empero, la proximidad ideológica pasó a ser el factor decisivo para que el gobierno de Chávez promoviera, abandonase o se sumase a otros proyectos, según sucedió con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la CAN y el G3, o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), respectivamente, y no la interdependencia económica ni sus sociedades naturales impulsadas por los flujos de comercio e inversión, como sí ocurrió previamente. Ejemplo de tal desencuentro teórico-práctico fue su actitud proteccionista y poco cooperativa en el seno de la CAN desde 1999 (Romero, 2003).

## **5. Determinantes y manifestaciones del giro en la política de integración de Venezuela**

### *5.1. Principales determinantes del cambio*

¿Qué fenómenos causaron el giro y la transformación de la política de integración de Venezuela en pleno siglo XXI? Al respecto, los principales determinantes identificados durante el estudio pueden agruparse en dos tipos: domésticos (fuerzas *inside-out*) y externos (fuerzas *outside-in*).

- a) Domésticos: redefinición de democracia, política y modelo de desarrollo

Sabiendo que la política exterior venezolana depende de la política interior y que la de integración inició en función de la democracia y la economía petrolera, el cambio del principio constitucional de *democracia representativa* (CRV) por otro de *democracia participativa* (CRBV) –indefinido– afectó este determinante original, con efectos domésticos y externos. A lo interno, abrió la puerta al desmontaje institucional republicano, dejando de lado la legitimidad de la representación, y a lo externo, al acercamiento a regímenes políticos carentes de representatividad democrática, principalmente al de Castro en Cuba. Como resultado, se impulsó el eje Caracas-La Habana y a partir de 2001 se radicalizó la política exterior de Chávez, con giro a la izquierda, marcada influencia militar –dado el paulatino crecimiento del militarismo en la política nacional tras habilitarse su participación política en la CRBV– y una nueva Ley de Servicio Exterior<sup>12</sup> responsable de la proliferación de militantes del partido de gobierno (Romero y Cardozo, 2002; Romero, 2003; Serbin y Serbin, 2014; Carrera-Damas, 2017, Kruijt, 2019).

Igualmente, el modelo de desarrollo sufrió una redefinición a partir de 2003 para dar paso al “socialismo del siglo XXI”, caracterizado por incrementar la dependencia del petróleo; aumentar la distribución del ingreso con medios paralelos a los constitucionales (presupuesto de Petróleos de Venezuela S.A. [PDVSA]); sustituir al sector privado con una política de expropiaciones financiada con la renta petrolera, a fin de concentrar los roles de principal propietario de factores productivos y unidades de producción, empleador, productor y distribuidor de bienes y servicios; sobrevalorar el bolívar; controlar precios (macro y microeconómicos) y demás medidas que desincentivaron la producción de bienes transables y obstaculizaron el comercio exterior. Todo ello se llevó a cabo gracias al músculo financiero ganado con el incremento del precio internacional del barril de petróleo, el control de PDVSA y el endeudamiento externo (Guerra, 2015; Gutiérrez, 2015; Mora et al., 2017; Abadi y García, 2019; Mora, 2019).

El “socialismo del siglo XXI” en la práctica solo fue un capitalismo de Estado profundizado gracias al rentismo petrolero, lo cual repercutió negativamente sobre la vida política nacional (mayor dependencia de la ciudadanía hacia el Estado, *rent-seekers*, menor seguridad jurídica, incertidumbre, etc.), el sector real de la

12 Publicada en Gaceta Oficial N° 37.254, de fecha 06 de agosto de 2001.



economía y el sector externo, reduciendo la competitividad del país que poco podía ofrecer en los procesos de integración económica donde participaba (ALADI, CAN, G3), más allá de proveer energía e importar mercaderías para completar la oferta nacional de bienes (cada vez menor a raíz de la mermada capacidad productiva).

No obstante, el uso de ese poder económico dado por los petrodólares no se realizaría siguiendo la racionalidad económica de minimizar costos para aumentar beneficios, sino la proximidad ideológica. Entonces, la visión integradora viró de la subregión andina –con asperezas– hacia el Cono Sur y el Caribe, áreas donde el gobierno de Chávez desplegaría dicha capacidad energética y financiera en pro de objetivos personales de proyección e influencia hemisférica: contener la presencia de EE.UU. y disputarle el liderazgo regional a Brasil y México (Giacalone, 2015).

- b) Externos: geoeconomía y geopolítica global a principios de siglo

El primero de ellos fue la diseminación del liberalismo-dominio estadounidense en América Latina a través de su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En segundo lugar, la guerra de Irak y sus consecuencias sobre el mercado petrolero mundial: redujo la oferta de petróleo (Irak ponía en el mercado mundial unos dos millones de barriles diarios), que ya venía restringida por la crisis petrolera venezolana –inducida por Chávez, según demuestra Mora (2019)– de finales del 2002, y elevó su precio internacional (Flores, 2003; Isbell, 2003). Este hecho fue el punto de partida del cuarto boom petrolero registrado en Venezuela<sup>13</sup> y su gobierno, un gran beneficiado: amasó recursos con los que emprendió la hipertrofia estatal y su posicionamiento internacional (ver anexo 1).

Con la denominada “nueva política petrolera”, Chávez no solo logró subordinar PDVSA a su proyecto personal del “Socialismo del siglo XXI” (González, 2009), sino que también financió su construcción y exportación con base en el reparto de la renta captada o pronosticada (Mora, 2019). Y, en paralelo, la demolición institucional republicana realizada en el país amplió su margen de maniobra (Corrales y Penfold, 2012; Carrera-Damas, 2017); esto es, su discrecionalidad en la distribución interna y allende las fronteras. Así impulsó su petrodiplomacia.

### *5.2. Manifestaciones del giro de la política integracionista*

En cuanto a las políticas de integración y desintegración manifestadas por el gobierno venezolano, sus principales acciones

<sup>13</sup> El quinto y último ocurrió entre 2008 y 2011.

van de la experiencia del ALBA al MERCOSUR. Durante el gobierno de Hugo Chávez la integración estuvo al servicio de promover su liderazgo dentro de la región y no de intereses nacionales, ni regionales. Desde 2004 la política exterior de Chávez buscaba para sí más proyección e influencia internacional. Controlada PDVSA, se apoyó en la capacidad financiera de la bonanza petrolera<sup>14</sup> para emplear una “diplomacia de poder social”, comprar apoyo y votos a favor en las instancias multilaterales y ejercer *soft-balancing* ante las propuestas de EE.UU.

Complementando la estrategia de balanceo y contención del hegemon, auspició el desarrollo de capacidades militares bajo la hipótesis de una “guerra asimétrica”, producto de su visión geopolítica y militar del sistema internacional más el creciente rol político-económico de las fuerzas armadas, que permeó la política exterior imprimiéndole carácter confrontacional (Corrales y Penfold, 2012; Serbin y Serbin, 2014; Seoane, 2017; Mijares, 2022). Por analogía, la política de integración regional se sometió a estos intereses y no al teórico fin de desarrollo y bienestar colectivo; mucho menos contribuyó a lograr la unidad latinoamericana porque la segmentó aún más.

El ALBA-TCP, por ejemplo, ha sido la esencia y el bastión de la política de integración de la era chavista; la primera expresión de una integración basada en motivaciones aglutinantes de elevado componente ideológico, respuesta política contra el ALCA, el neoliberalismo estadounidense y sus pretensiones geopolíticas. Además, en el ámbito sudamericano el ALBA-TCP también fue un mecanismo de resistencia a la proyección regional y global de Brasil. Divergencias entre ambos gobiernos, en intereses económicos, de inserción internacional y estilos diplomáticos, alentó la rivalidad venezolano-brasileña y propició una “lucha por el liderazgo”, haciendo que cada uno promoviera proyectos propios: Brasil impulsó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, luego UNASUR) y Venezuela, el ALBA. Pero, la pulseada la ganó Brasil: los Estados sudamericanos prefirieron el estilo cooperativo-moderado del gobierno brasileño, y no el conflictivo-radical del venezolano, adhiriendo a la CSN como foro político (Briceño-Ruiz,

---

14 En el período 1999-2014, el precio promedio de la cesta petrolera de exportación venezolana rondó los USD 60 por barril, 331% más que en los 16 años anteriores; mientras que su costo promedio de producción solo aumentó cerca del 46% (Mora, 2019). Entre 1998 y 2008 el precio del crudo pasó de USD 9 a 130, aproximadamente, y el gobierno venezolano percibió más de USD 800.000 millones en ingresos petroleros y no petroleros (González, 2009).

2010; Giacalone, 2014, 2015, 2018; Vadell y Giaccaglia, 2020).

Finalmente, la política de regionalismo radicalizado del gobierno venezolano fue contraproducente en sus aspiraciones de liderazgo y terminó favoreciendo la consolidación de Brasil como poder regional, tal y como afirma Giacalone (2015, pp. 60-61): “Fuera del ALBA, el resto de Sudamérica prefiere seguir el liderazgo de Brasil porque los principios del ALBA hacen que Venezuela sea visto como una amenaza regional más que como un líder” y, a tenor de ello, reforzó tanto el poder brasileño, por ser el único país sudamericano capaz de contenerlo, como su percepción regional y global de líder moderado y positivo, en oposición al liderazgo radicalizado de Venezuela.

Posterior al ALBA, el gobierno venezolano adoptó medidas respecto de la CAN, el G3 y el MERCOSUR, que le condujeron entre la desintegración económica y la integración política. Desde la asunción de Chávez, el principal desafío de la CAN y el G3 fue el giro ideológico y estratégico del nuevo gobierno venezolano; sobre todo para el grupo andino por su alejamiento progresivo en discurso y acciones concretas (Giacalone, 2010). Desacuerdos político-ideológicos, en visión geopolítica, estrategias de desarrollo e inserción internacional deterioraron las relaciones e imposibilitaron, por ejemplo, perfeccionar la UA en la CAN.

En materia económica, el nuevo modelo de desarrollo nacional profundizó desde 2004 los controles y la intervención estatal, amén de las expropiaciones, acarreado una notable reducción de los flujos de comercio e inversión, crecientes expectativas negativas empresariales, incumplimientos de disciplinas e incompatibilidades ante los objetivos de liberalización comercial y libre movilidad del G3 y la CAN (Gutiérrez, 2013, 2015). En lo político-ideológico, surgieron conflictos con los gobiernos de Álvaro Uribe, en Colombia, y Alan García, en Perú; además de rispideces con Vicente Fox, en México, por su apoyo al ALCA, que derivaron en la crisis diplomática de finales de 2005 por declaraciones de Chávez contra el mandatario mexicano finalizada la Cumbre de Mar del Plata. El común denominador: proximidad de dichos países a EE. UU.

Entre las primeras medidas de su política integracionista hubo, paradójicamente, una decisión unilateral de desintegración: Venezuela sacudió la CAN el 22 de abril de 2006 al presentar la decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena. El motivo: rechazo a los TLC de Colombia y Perú con EE. UU., porque “poseen la misma concepción neoliberal del ALCA” y Venezuela mantenía su “clara oposición a la idea” de éste (Rodríguez, 2006). Al mes siguiente, el

22 de mayo, el gobierno denunció el TLC entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela (ACE 33, al amparo de la ALADI). Un día antes Chávez había confirmado la salida del G3, grupo que consideraba “conformado bajo el esquema del más puro neoliberalismo”, alegando las mismas razones del retiro de la CAN y “salvaguardar los intereses nacionales y apuntalar el ingreso al Mercosur” (El País, 2006, 21 de mayo). Así, fue la divergencia político-ideológica el basamento de tal desintegración de esquemas donde poseía socios naturales e históricos, como Colombia.

Materializada la desintegración de la CAN y el G3, el segundo movimiento fue activar el proceso de ingreso al MERCOSUR como miembro pleno, en julio de 2006. Previamente, en 2004, Venezuela había adquirido la condición de *Estado Asociado* e integró la ZLC CAN-MERCOSUR, creada con el ACE 59 de la ALADI; sin embargo, es necesario señalar que ambos hechos resultaron de iniciativas y negociaciones promovidas por el gobierno de su antecesor, Rafael Caldera (1994-1999). Chávez avanzó hacia la condición de *Estado Parte* por conveniencia político-ideológica y no económica, personal y no nacional, como demostraron los hechos (Gutiérrez, 2015; Fernández-Guillén, 2021a; 2021b).

Por último y, en contraste con su predecesor, el gobierno de Nicolás Maduro (2013-¿?) se ha caracterizado por un repliegue de la integración y su aislamiento regional. Previo al fallecimiento de Chávez se produjo el último boom petrolero, cuando el precio del crudo superó los USD 100 entre 2011 y 2012. Empero, la vulnerabilidad que significa depender de un mercado volátil no tardó en llegar y la fuerza del rentismo petrolero se desvaneció desde 2014.

Maduro heredó el poder y el Estado hipertrofiado, pero no el torrente de petrodólares recibidos por su predecesor. Sin ingresos petroleros para sostener los ingentes costos de empresas públicas ineficientes, la extensa nómina de empleados absorbidos, la sobrevaluación del bolívar, el volumen de importaciones y, en general, el nivel de gasto que promovía el consumo sobre la base de una riqueza ficticia, más el aumento del militarismo, la crisis económico-política nacional dominó la agenda, relegando la política exterior y de integración. La ausencia de poder económico, carisma y mínimo respeto al orden constitucional hizo que el gobierno de Maduro cerrase la histórica etapa de política exterior e integración activas para iniciar otra de pasividad, aislamiento y desintegración (Fernández-Guillén, 2018).

Dentro del MERCOSUR, el gobierno de Maduro comenzó

mostrándose inactivo en 2014, por las razones expuestas. Luego incurrió en impagos a los proveedores y estos reaccionaron reduciendo sus exportaciones agroalimentarias hacia Venezuela. Como consecuencia, cayó la oferta nacional de alimentos. Su alejamiento se evidenció en 2015 cuando, con el giro político de la región, perdió el apoyo de los socios mayores: Argentina y Brasil. En 2016 vencía el plazo para el cumplimiento normativo establecido en el PC y en vista de la indisciplina del socio recibió una primera suspensión, que derivó en la decisión de los Estados fundadores de no transmitirle la Presidencia Pro Tèmpore y conflictos diplomáticos. En 2017 quebrantó el orden democrático del país y, actuando en consecuencia, fue suspendido en derechos y obligaciones tras la aplicación del Protocolo de Ushuaia. Tanto su ingreso como su suspensión estuvieron atravesados por lo político-ideológico; de allí la insostenibilidad del regionalismo interpresidencial. Y en virtud de las endeables bases de su adhesión, desde 2017 Venezuela es ajena al MERCOSUR (Fernández-Guillén, 2018, 2021a, 2021b) (anexo 2).

## **6. Conclusiones**

A la fecha, en tanto proceso de integración, el ALBA-TCP sigue siendo el único bastión de la política de integración del gobierno venezolano. No obstante, los débiles cimientos políticos y rentistas han sido su principal falencia y no garantizaron su consolidación, pues quedó supeditado a la voluntad del mandatario de turno y a los recursos del gobierno promotor. El principal cambio lo experimentó su composición; valga decir, el ALBA-TCP no escapó a la desintegración. Ecuador y Honduras formaron parte del acuerdo, pero los giros políticos internos derivaron en sus retiros. Honduras se desintegró en 2010, después del golpe de Estado contra Manuel Zelaya, y Ecuador lo hizo en 2018, alegando inoperancia del bloque para solucionar la crisis migratoria causada por Venezuela y su falta de soluciones constructivas (Pennaforte, 2017; Secretaría General de Comunicación de la Presidencia del Ecuador [SGCPE], 2018, 23 de agosto) (anexo 3).

Como la cuantía de la renta petrolera depende directamente de dos variables: producción de petróleo y precio internacional, aunado a su condición de Petroestado, la caída de los precios desde finales de 2014 más la de la producción nacional (anexo 4), causada por falta de inversiones y mala gerencia, produjeron una crisis económica sin precedentes en Venezuela (Mora, 2019). Por derivación, el ALBA-TCP perdió su motor económico.

La fragilidad del “Socialismo del siglo XXI” revelada por

Mora (2019) se transmitió a su petrodiplomacia y a su política de integración. Además, la dependencia de la política exterior respecto de la nacional muestra que las (malas) decisiones domésticas son corresponsables del fracaso de la política integracionista venezolana y de la crisis del regionalismo latinoamericano—pues la imposición de intereses particulares que no estaban en sintonía con los regionales, amén de una fuerte polarización, entorpecieron el conjunto—, tal y como revela Giacalone (2020, 2022). El actual escenario desintegrado del gobierno de Maduro es el reflejo del efecto directo de las variables determinantes originalmente enunciadas:

$$\downarrow \text{Política de Integración Regional} = f(\downarrow \text{Democracia}; \downarrow \text{Petrodiplomacia})$$

En definitiva, la incongruencia intrínseca a un proyecto político “socialista” basado exclusivamente en la captación y reparto (doméstico y externo) de la renta derivada de la liquidación internacional del petróleo, *socialismo rentístico-petrolero*, combinado con la preeminencia de intereses geopolíticos personalistas por encima del interés nacional y regional, no solo socavaron los cimientos de una activa trayectoria de promoción y participación integradora, sino que también afectaron negativamente al regionalismo latinoamericano, desvirtuándolo y segmentándolo más.

En ese sentido, la política exterior del socialismo rentístico del siglo XXI deja como lección que basar la integración en un componente altamente ideológico es hacerla susceptible a retaliaciones políticas, sean domésticas o regionales. Lo mismo sucede cuando el proceso no es auto-sostenible económicamente, sino que depende de quien lidera según su capacidad de “pagar las cuentas”. Si bien la petrodiplomacia no ha sido novedad en la política exterior y de integración venezolana, lo novedoso fue el incremento del control y la discrecionalidad en el uso del petróleo y su renta, así como la transmisión de tal vulnerabilidad estructural a sus propias iniciativas, por la dependencia. Dicho de otra forma, es una muestra de cómo basar la integración en lazos efímeros, personalistas, la hacen vulnerable al giro de estos y al cambio de las personas.

Analizada a largo plazo, la política de integración del chavismo no ha favorecido al regionalismo latinoamericano. Con el ALBA-TCP el gobierno venezolano contribuyó a profundizar la división ideológica, la segmentación de la integración y su crisis irresoluta. Hoy en día ese mismo sesgo –debido a la aparición de una nueva “marea rosa” sudamericana– impulsa su retorno a la CAN, en virtud del acercamiento del nuevo presidente colombiano Gustavo Petro hacia Maduro, sin que previamente haya resuelto o definido su situación en el MERCOSUR; ergo, se hace a un lado la institucionalidad y se sigue afianzando el interpresidencialismo. Empero, en uno u otro caso se trata de decisiones que –por lo pronto– siguen sin ser definidas dentro del marco de la política exterior venezolana y de los propios procesos de integración involucrados, ambos con compromisos democráticos.

## **Bibliografía**

- Abadí, A., y García Soto, C. (2019). *Exprópiase: la política expropiatoria del “Socialismo del Siglo XXI”*. CEDICE, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Monteávila. <https://elucabista.com/wp-content/uploads/2019/05/LIBRO-Expro%CC%81piase-la-poli%CC%81tica-expropiatoria-del-SSXXI.pdf>
- ALBA-TCP. (s.f.). *Historia del ALBA-TCP*. <https://www.albatcp.org/historia>
- Andueza, J. G. (1981). La cuestión constitucional y el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. *Revista de Derecho Público*, (8), 45-61. [www.ulpiano.org/revistas/php/buscar.php?&base=artic&cipar=artic.par&epilogo=&Formato=a&Opcion=detalle&Expresion=ANDUEZA,+Jos%E9+G.](http://www.ulpiano.org/revistas/php/buscar.php?&base=artic&cipar=artic.par&epilogo=&Formato=a&Opcion=detalle&Expresion=ANDUEZA,+Jos%E9+G.)
- Arriagada Herrera, G. (2006). Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana. *Documento de Trabajo*, (20). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/petroleo-y-gas-en-america-latina-un-analisis-politico-de-relaciones-internacionales-a-partir-de-la-politica-venezolana/>

- Avendaño, O. (2018). *Días de sumisión*. Ígneo.
- Baptista, A. (2005). El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana. *Cuadernos del CENDES*, 22(60), 95-111. [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_cc/issue/view/1401](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/issue/view/1401)
- Baptista, A. (2010). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Banco Central de Venezuela.
- Betancourt, R. (1978). *América Latina: democracia e integración*. Seix Barral.
- Betancourt, R. (1987). *Ideas y acción de gobierno: antología de conceptos, 1959-1964*. Ediciones Centauro.
- Betancourt, R. (2013). *Venezuela, política y petróleo*. Alfa.
- Boersner, D. (1983). Centroamérica y el Caribe como zona de presencia venezolana. En *La agenda de la política exterior de Venezuela* (pp. 163-187). IEP, Universidad Central de Venezuela.
- Briceño Reyes, D. (2017). Historia política venezolana. Reflexiones breves:1959-1973. *Agora Trujillo*, 20(40), 107-131. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/45639>
- Briceño-León, R. (2015). *Los efectos perversos del petróleo*. Libros El Nacional.
- Briceño-Ruiz, J. (2010). UNASUR y las transformaciones del nuevo regionalismo sudamericano. *Mundo Nuevo: Revista de Estudios Latinoamericanos*, II(4), 137-164.
- Briceño-Ruiz, J. (2013). The Andes: A Long Tradition of Thought and Practice about Regional Integration. En A. Rivarola, y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy* (pp. 146-179). Palgrave Macmillan. [https://www.researchgate.net/publication/259784234\\_Resilience\\_of\\_Regionalism\\_in\\_Latin\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_Development\\_and\\_Autonomy](https://www.researchgate.net/publication/259784234_Resilience_of_Regionalism_in_Latin_America_and_the_Caribbean_Development_and_Autonomy)



- Briceño-Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global.
- Carrera-Damas, G. (2017). *El bolivarianismo-militarismo, una ideología de reemplazo*. Alfa.
- Coronil, F. (2017). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Alfa.
- Corrales, J., y Penfold, M. (2012). *Un dragón en el trópico*. La Hoja del Norte.
- Cuadernos Hispanoamericanos (1948). La “Carta de Quito” y La Conferencia Económica Grancolombiana. *Cuadernos Hispanoamericanos*, (4), 75-88.
- Cúneo, D. (1978). Pasión latinoamericana de Rómulo Betancourt. En R. Betancourt, *América Latina: democracia e integración* (pp. 7-28). Seix Barral.
- El País. (2006, 21 de mayo). Chávez confirma la retirada del G3, que integra con México y Colombia., *El País*. [https://elpais.com/internacional/2006/05/22/actualidad/1148248802\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2006/05/22/actualidad/1148248802_850215.html)
- Fernández-Guillén, O. (2018). Venezuela y la “reelección” presidencial: una salida con reacciones divergentes. En L. Bizzozero, y W. Fernández (Eds.), *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2017-2018*. “One Belt, one road”: Alcances y repercusiones de la propuesta china en un entorno de proteccionismos y retracción de occidente (pp. 117-123). Universidad de la República; Ediciones Cruz del Sur.
- Fernández-Guillén, O. (2021). Venezuela en el MERCOSUR: Crónica de un fracaso anunciado. *Cuadernos Americanos*, (176), 147-181. <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca176-147.pdf>
- Fernández-Guillén, O. (2021). Fragilidad del regionalismo interpresidencial: el caso de la efímera integración de Venezuela al MERCOSUR. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 16(30), 109-140. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/47637>

- Flores, T. (2003). Efectos económicos de la guerra de Irak. *Revista Estudios Internacionales*, 36(142), 47-57. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14567/14886>
- Giacalone, R. (2010). Situación y perspectiva de la Comunidad Andina (CAN) a principios del siglo XXI. *Aldea Mundo*, 15(30), 9-20. <https://www.redalyc.org/pdf/543/54322875002.pdf>
- Giacalone, R. (2014). Cambios en el Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de Los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico. En N. Mellado (Ed.), *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales* (pp. 29-60). Lerner Editora. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59819/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59819/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)
- Giacalone, R. (2015). El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI. ¿Conflicto o negociación? En N. Mellado (Ed.), *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI* (pp. 55-77). Lerner Editora.
- Giacalone, R. (2018). El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 163-192. <https://doi.org/10.18359/ries.2943>
- Giacalone, R. (2020). La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019). En N. Mellado, R. Gajate, y R. Piana (Eds.), *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge de la crisis* (pp. 93-122). Lerner. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120083/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120083/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Giacalone, R. (2022). Polarización política e integración regional latinoamericana: identificando sus orígenes y su proceso de derrame en el siglo XXI. En R. Giacalone, y E. Vieira-Posada (Eds.), *De cara al futuro de la integración latinoamericana* (pp. 37-65). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603729>
- González Cruz, D. (2009). Venezuela ante la baja de los precios del petróleo. *Nueva Sociedad*, (221), 4-13. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3605\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3605_1.pdf)

- Guerra, J. (2015). *Del legado de Chávez al desastre de Maduro*. Libros Marcados.
- Guillén, J. (2016). Comunicación del Cardenal Humberto Quintero y la jerarquía eclesiástica venezolana dirigida al Presidente de la República, Raúl Leoni, ante el desembarco de guerrilleros por Machurucuto, Estado Miranda, en 1967. *Presente y Pasado. Revista de Historia*, 21(41), 181-183. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/42482>
- Gutiérrez, A. (2013). Estrategias de desarrollo divergentes: efectos sobre la integración económica entre Venezuela y Colombia. *Desafíos*, 25(1), 85-127. <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v25n1/v25n1a04.pdf>
- Gutiérrez, A. (2015). Venezuela: estrategia de desarrollo, política exterior, patrón de comercio y el ingreso al MERCOSUR. En N. Mellado (Ed.), *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI* (pp. 191-217). Lerner Editora.
- IEP. (Ed.). *La agenda de la política exterior de Venezuela*. Universidad Central de Venezuela.
- IPS. (1999, 4 de agosto). PETROLEO: México y Venezuela renuevan Pacto de San José. *Inter Press Service*. <https://ipsnoticias.net/1999/08/petroleo-mexico-y-venezuela-renuevan-pacto-de-san-jose>
- Isbell, P. (2003). Aspectos económicos de la guerra en Irak. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (46). <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/338/1/ARI-46-2003-E.pdf>
- Kruijt, D. (2019). Cuba y sus lazos con América Latina y el Caribe, 1959-presente. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 279-301. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.10>
- Leu, H-J. (1983). Los principios que orientan el diseño y la ejecución de la política exterior venezolana. En IEP (Ed.), *La agenda de la política exterior de Venezuela* (pp. 95-103). Universidad Central de Venezuela.

- Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, (219), 97-112.
- Martínez, A. (2011). Venezuela: política e integración regional. *Cuadernos del CENDES*, 28(78), 95-114.
- Mijares, V. (2017). Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign-Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia. *Latin American Policy*, 8(2), 201-231.
- Mijares, V. (2022). The Foreign Policy Assertiveness of the Latin American Petro-State: Venezuela's Enduring Patterns. En P. Baisotti (Ed.), *Problems and Alternatives in the Modern Americas* (pp. 262-284). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003045342-11>
- Mora, J. (2011). *Contratos de exploración y producción de petróleo: origen y evolución*. Consejo de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes.
- Mora, J. (2019). Venezuela: el petróleo y el Socialismo del Siglo XXI. *Cátedra*, (16), 186-204. <https://revistas.up.ac.pa/index.php/catedra/article/view/613>
- Mora, J., Rojas, A., Fargier, M., Ramírez, V., Vargas, G., Tonella, G., y Domingo, C. (2017). Venezuela: Estado rentista, reparto y desigualdad 1999-2014. En C. Peña (Comp.), *Venezuela y su tradición rentista. Visiones, enfoques y evidencias* (pp. 165-203). CLACSO.
- Morales, J. y Morales, L. (2007). Origen y naturaleza de la Alternativa Bolivariana para las Américas. *POLIS*, 3(1), 55-85.
- Pennaforte, C. (2017). *Brasil, Mercosul e Aliança do Pacífico: convergência ou antagonismo?*. Universidade Federal de Roraima.
- Ramírez, T. (2016). ¿Enseñar Historia o Reconstruir La Historia? Los textos escolares de Ciencias Sociales de la Colección Bicentenario. *FERMENTUM*, 26(77), 160-167.

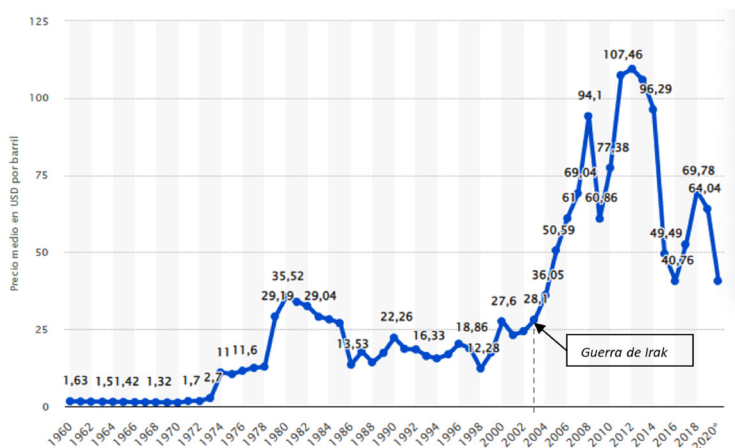
- República de Venezuela. (1961). *Constitución de la República de Venezuela*. <http://americo.usal.es/oir/legislativa/normasyreglamentos/constituciones/Venezuela1961.pdf>
- República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. <http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html>
- Rangel, C. (1982). *Del buen salvaje al buen revolucionario*. Monte Ávila Editores.
- Rey, J. (1983). El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior. En IEP (Ed.), *La agenda de la política exterior de Venezuela* (pp. 57-68). Universidad Central de Venezuela.
- Reyes, X. (2015). Venezuela y la amenaza del estallido social. *Nueva Revista*, (152), 101-112. <https://reunir.unir.net/handle/123456789/4313>
- Rodríguez, A. (2006). Comunicado de Venezuela sobre salida de la Comunidad Andina. *Relaciones Internacionales*, 15(30), Segmento Digital, Documentos. [https://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/cd%20ri%2030/30%20documentos/CAN-%20Comunicado%20Venezuela%20salida%20CAN.pdf](https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20ri%2030/30%20documentos/CAN-%20Comunicado%20Venezuela%20salida%20CAN.pdf)
- Rodríguez, J. (1983). El área vital para la seguridad y defensa y la política exterior venezolana. En IEP (Ed.), *La agenda de la política exterior de Venezuela* (pp. 189-222). Universidad Central de Venezuela.
- Rodríguez, P. y Rodríguez, L. (2013). *El petróleo como instrumento de progreso: una nueva relación ciudadano-Estado-petróleo*. IESA.
- Romero, C. (2003). Dos etapas en la política exterior de Venezuela. *Politeia*, (30), 319-343.
- Romero, M., y Cardozo, E. (2002). Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: Las concepciones de democracia e integración. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 8(1), 153-173.

- Sánchez, A., y Pérez, H. (2007). *La invasión de Cuba a Venezuela. De Machurucuto a la Revolución Bolivariana*. Libros de El Nacional.
- Seoane, J. (2017). Venezuela invertebrada: ficción, disimulo y magia. En C. Peña (Comp.), *Venezuela y su tradición rentista. Visiones, enfoques y evidencias* (pp. 79-119). CLACSO.
- Serbin, A. (2006). Cuando la limosna es grande: el Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera. *Nueva Sociedad*, (205), 75-91.
- Serbin, A., y Romero, C. (1994). (Eds.). *El Grupo de los Tres: asimetrías y convergencias*. INVESP, FESCOL, Nueva Sociedad.
- Serbin, A., y Serbin, A. (2014). Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Propio*, “El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante”, 19(39), 287-326.
- SGCPE. (2018, 23 de agosto). Ecuador se retira de la ALBA-TCP ante la falta de soluciones por crisis migratoria en Venezuela. <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-se-retira-de-la-alba-tcp-ante-la-falta-de-soluciones-por-crisis-migratoria-en-venezuela> (consulta: 25/02/2022)
- Townsend, A. (1988). *La Nación de Repúblicas: proyecto latinoamericano de Bolívar*. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela.
- Townsend, A. (2009). La Nación de Repúblicas: proyecto latinoamericano de Bolívar. *Revista de la Integración “40 Años de Integración Andina: avances y perspectivas”*, (4), 55-75.
- Vacchino, J. (1987). Momentos claves en la historia de la ALALC-ALADI. *Integración Latinoamericana*, 12(126), 26-38.
- Vadell, J., y Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. *Foro Internacional*, LX(3, 241), 1041-1080. DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2770>

## ANEXOS

### Anexo 1

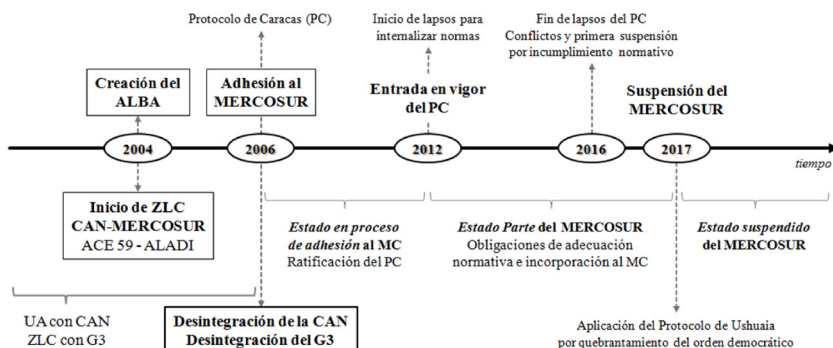
#### Precio promedio anual del petróleo crudo OPEP, 1960-2020 (USD por barril)



Fuente: Statista

### Anexo 2

#### Integración y desintegración de Venezuela en la era del Socialismo Rentístico del siglo XXI



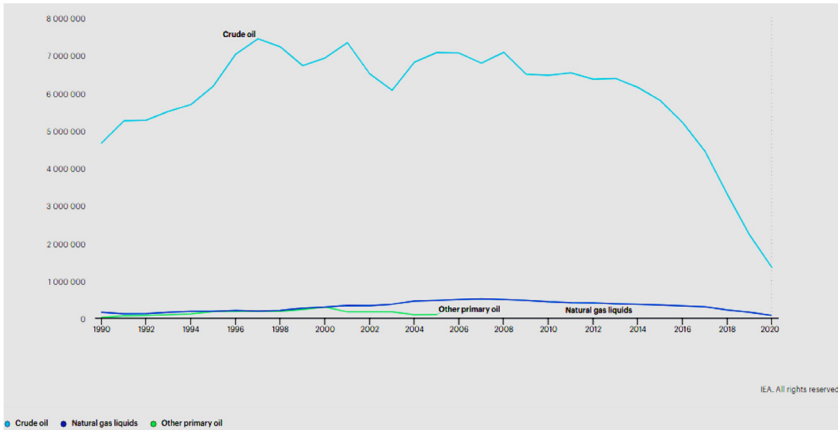
Fuente: Elaboración propia





**Anexo 4**

**Producción de petróleo crudo de Venezuela, 1990-2020  
(en exajoules [EJ])**



Fuente: International Energy Agency

---

## CAPÍTULO 5

---

# **Incidencia del marco político e institucional en relación al proceso de convergencia entre MERCOSUR y ALIANZA DEL PACIFICO**

Leandro López

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Diferentes interpretaciones en torno al regionalismo. 3.- Debate en torno a la convergencia. 4.- El contexto político. 5.- Conclusiones-

### **1. Introducción**

Parto de concebir todo proceso de integración desde una óptica atinente a los procesos democráticos, no solo desde el punto de vista institucional, ya que son las instituciones de los estados de derecho las que le dan verdadera cabida a la democracia, sino desde la ampliación y el pleno ejercicio de los derechos humanos. Todo proceso de integración tiene una dimensión política institucional que es inescindible del marco mencionado más arriba.

Si partimos de las teorías más amplias y reconocidas sobre las transiciones democráticas, vemos que los procesos de integración se dan en un contexto de ampliación de la democracia, particularmente en la etapa de consolidación democrática, donde se dejan atrás los fantasmas, no solo del autoritarismo, sino de un posible retorno de este.

Mellado (2018) afirma que, en la época en que se readaptaron algunos procesos (GA en CAN y MCCA en el SICA) o generaron otros (MERCOSUR y G3), existía cierto consenso a que este regionalismo era diferente al de los años 60 (en un contexto de la Guerra Fría y de bipolaridad), enmarcados en el modelo de desarrollo de la industrialización sustitutiva y la concepción económica estructuralista de la CEPAL.

Particularmente se abordarán en este trabajo y en el marco del proyecto de investigación del Instituto de Integración latinoamericana, no ya un proceso de integración sino un proceso de confluencia entre dos bloques regionales. Esto supone agudizar nuestras categorías, preguntarnos acerca de las condiciones de

convergencia, pero fundamentalmente de la posibilidad real de las mismas. Para ello será fundamental tener presente el contexto institucional, pero fundamentalmente el contexto político actual.

En virtud de lo expresado, este trabajo intenta responder: ¿De qué forma la convergencia en las dimensiones jurídico-institucionales y políticas contribuye a consolidar u obstaculizar la integración regional?

La hipótesis de partida es que convergencia entre el MERCOSUR-AP es viable para consolidar la integración regional y alcanzar objetivos del desarrollo de manera coherente, siempre y cuando se logren establecer los consensos nacionales mínimos característicos del juego democrático. Es en este aspecto donde los grados de enfrentamiento y división política en los diferentes contextos nacionales, profundizados por discursos violentos, pueden desacelerar la convergencia.

En la dimensión política se abordarán los cambios políticos como motor u obstáculo de la convergencia y la inserción internacional en un contexto de incertidumbre global.

## **2. Diferentes interpretaciones en torno al regionalismo**

Conuerdo con Sanahuja (2006) que sostiene la inexistencia de identidad común al caracterizar el regionalismo latinoamericano al que identifica como ligero, disperso y elitista. Ligero porque cree más eficaz el marco intergubernamental que las instituciones fuertes y la supranacionalidad; disperso, ya que se negocia en muchos frentes a la vez; elitista puesto que no tiene apoyo de la población ni identidad común. Sin embargo, sostiene, la literatura “reconoce un patrón de multilateralismo latinoamericano, lo diferencia de la integración económica basada en el modelo europeo, como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones –CAN-, Sistema de Integración Centroamericana – SICA- y MERCOSUR” (Giacalone, 2016, p. 8). El aspecto de identidad común y la creencia en la eficacia del marco intergubernamental sobre las instituciones fuertes y la supranacionalidad es el elemento central a tener en cuenta.

Fue Björn Hettne quien acuñó la expresión “nuevo regionalismo” al considerarlo una respuesta a los cambios estructurales como la sustitución de la bipolaridad por la multipolaridad, la disminución relativa de la hegemonía de los Estados Unidos acompañada por una actitud más flexible hacia el regionalismo, la erosión del sistema de Estado nación de Westfalia, el crecimiento de la interdependencia global y el cambio de actitud

hacia el desarrollo económico en los países subdesarrollados y los países poscomunistas.

El inicio del siglo XXI fue acompañado por profundos cuestionamientos a los efectos socioeconómicos que las reformas neoliberales habían causado en la región, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas en donde el “regionalismo estratégico” (Briceño, 2006; Sanahuja, 2007, Bizzózero, 2014) adquirió un papel primordial como respuesta de los Estados al proceso de mundialización y asociado al agotamiento del modelo anterior. También se objetó al multilateralismo en sus diversos niveles, comercial, político y financiero, siendo los portadores de estas apreciaciones las movilizaciones sociales y los gobiernos de entonces –Hugo Chávez en Venezuela (1999); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Lula da Silva en Brasil (2002), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009). Éstos desarrollaron un discurso confrontativo sobre la base ideológica de un nacionalismo económico o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), permitiendo no sólo el resurgimiento del nacionalismo en lo económico, sino la politización de las agendas externas de los países orientadas a fortalecer el eje Sur-Sur (Mellado, 2017). De esta forma, Sánchez (2017) asocia el surgimiento del nuevo multilateralismo latinoamericano con el ascenso de líderes de izquierda en la región quienes manejaron un discurso antiestadounidense y crítico del neoliberalismo. Sin embargo es necesario aclarar que, más allá de los orígenes de estos gobiernos populares y la esperanza que generaron, fueron girando hacia opciones más dicotómicas, profundizando la polarización política y derivando muchos de ellos en las categorías de cesarismos. Otros, según O,Donnell, en democracias delegativas o en populismos, según Roranvallon (2020); finalmente, otras experiencias fueron derivando en autoritarismos o regímenes de movilización según la categorización de Morlino (2004), tal es el caso de Venezuela y Nicaragua.

El concepto de populismo esbozado por Rosanvallon es el que más claramente resume las características de los gobiernos actuales, donde no están definidos por la ideología, sino por una concepción eminentemente política. Rosanvallon describe claramente lo que considera los cinco elementos del populismo: una concepción de pueblo, una teoría de la democracia, una modalidad de la representación, una política y una filosofía política de la economía y un régimen de pasiones y emociones. En conclusión, la

teoría democrática populista se apoya finalmente en tres elementos: la preferencia a la democracia plebiscitaria que consideran como directa; una visión polarizada e híper electoralista de la soberanía del pueblo y, finalmente, una aprehensión de la voluntad general a la figura del “hombre pueblo”.

### **3. Debate en torno a la convergencia**

El debate en torno a la convergencia es absolutamente rico, además de darnos un marco teórico importante para un correcto abordaje. Gardini (2010, p.19), sostiene que, a pesar de no existir una unidad de propósitos en el escenario regional, la convergencia en temas claves (la relación con la(s) potencia(s) líder(es) internacionalmente, el papel del líder regional y el modelo económico y de desarrollo a adoptar) permite alcanzar una unidad regional cohesionada y consolidada. Así, en estos tres temas es condición necesaria, aunque quizás no suficiente, para la cohesión regional.

Cornejo (2018) expresa que la convergencia no es un desafío novedoso para la integración regional, ya que en la región hay diversas experiencias. Los acuerdos de convergencia mayoritariamente pretenden por medio de distintos mecanismos aumentar el área territorial de libre comercio. Establece tres tipos: a) Convergencia institucional: es el nivel más formal de convergencia, como el caso de ALADI donde se prevé la convergencia como un objetivo del marco normativo e institucional (Tratado constitutivo). b) Convergencia espontánea: es la promovida por países que desean profundizar sus vinculaciones comerciales a través de un acuerdo comercial que los englobe. Los ejemplos recientes lo constituyen la AP y el acuerdo México-Centroamérica y en su momento lo fueron el Mercosur y la CAN. Los países trataron de crear un marco normativo comercial común que les permitiera incrementar y ampliar las vinculaciones de las estructuras productivas de sus respectivos países. Pese a las diferencias que los caracterizan existen algunos criterios comunes tales como: 1) el objetivo de integración subregional y regional; 2) el interés de lograr en conjunto la expansión de la participación del comercio intrarregional en el comercio global y c) la existencia de coincidencias en el más alto nivel político respecto a las políticas comerciales que tratan de priorizar, al menos desde el punto de vista discursivo<sup>5</sup> (Cornejo, 2018a, p.18). Efectivamente, los dos acuerdos recientes buscan una convergencia comercial que les facilite de una manera más efectiva y a la vez flexible, crear una zona de libre comercio más grande, bajo un mismo marco normativo entre un conjunto de países que ya tenían entre sí acuerdos de carácter bilateral. El

acuerdo de México con Centroamérica absorbió y reemplazó los tres acuerdos previos de México con Costa Rica, Nicaragua y el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). El mismo se firmó en abril del 2011 y se puso en vigencia en febrero del 2013 sustituyendo a los bilaterales preexistentes. d) Convergencia operativa: consiste en la extensión de los beneficios de un acuerdo a los insumos de terceros países bajo ciertas condiciones. Se basa fundamentalmente en la Acumulación Ampliada, adicionalmente, esta alternativa puede incluir mecanismos regionales de facilitación comercial (Cornejo, 2018a). Este tipo de convergencia surge de la coordinación y aplicación de cláusulas destinadas a facilitar la operatoria comercial, pero sin que necesariamente se deba negociar un nuevo acuerdo comercial. El propósito se orienta a profundizar los alcances y resultados de los acuerdos bilaterales ya existentes por medio de una articulación entre ellos. La variable por excelencia que reúne las condiciones para lograrlos es la acumulación de insumos y procesos realizados en terceros países no socios por medio de la utilización del mecanismo de la Acumulación Ampliada (Cornejo, 2018a, pp. 20-21). Cualquiera de estas cuatro formas requiere considerar los siguientes aspectos: económicos, políticos, y jurídico-institucional.

El aspecto económico se relaciona con el modelo de desarrollo, el que a su vez se vincula al debate entre la dicotomía Estado/mercado. Con respecto al marco institucional, desde lo político, Feng y Genna (2003) apuntan a las instituciones domésticas y resaltan que su homogeneidad, en los países que conforman un esquema de integración, es la clave que define las chances de éxito del proceso. En el planteamiento del debate entre Estado y mercado se elude que la integración es un proceso multidimensional que requiere de ambos. El político se vincula con los cambios políticos en los países que tienen impacto significativo en la integración: tales los cambios en los gobiernos sudamericanos de la primera década de este siglo y la actual (Argentina y Brasil) y, en consecuencia, en el modelo de convergencia que se quiera promover.

Son justamente los cambios políticos, en el caso MERCOSUR-AP, antagónicos, los que impactan en la integración y en el modelo de convergencia.

#### **4. El contexto político**

Más arriba veíamos cómo para Sanahuja el aspecto de identidad común y la creencia en la eficacia del marco intergubernamental sobre las instituciones fuertes y la supranacionalidad es el elemento central a tener en cuenta. Este

punto desarrollado por Sanahuja es clave para entender cómo las posturas ideológicas o posicionamientos geopolíticos han tenido más peso que el aparato institucional, mostrando a las alianzas o los procesos de integración no desde una visión estratégica vinculada al desarrollo económico y político, sino más bien como una instancia de constitución de bloques ideológicos. Tal es el caso, no solo de la UNASUR sino también del Grupo de Lima: ambas instancias se desarticulaban cuando las fuerzas políticas que las llevaron adelante fueron derrotadas en las elecciones y ambas tenían un fuerte componente ideológico.

Tampoco se puede dejar de analizar en el marco institucional la incidencia del sistema presidencial donde el personalismo del ejecutivo también juega un rol preponderante a costa de las instituciones que generalmente son débiles. Ya Sartori (1999) marcaba claramente las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario, particularmente por la propia lógica de la división de poderes y en especial por las herramientas discrecionales que el presidencialismo latinoamericano tiene como para bloquear al legislativo, a diferencia del parlamentarismo donde su división flexible de gobierno necesita un grado de colaboración superior, además de reducir los efectos discrecionales del presidencialismo.

Bajo estos aspectos, Harendt Lijphart (2012), establece tres criterios básicos de distinción entre presidencialismo y parlamentarismo que nos permiten acercarnos a una primera aproximación al problema institucional y que tiene que ver con la lógica de ambos sistemas y de cómo una democracia consensual es más favorable:

1. En un sistema parlamentario el jefe de gobierno y su gabinete dependen de la confianza del parlamento, en cambio en un sistema presidencial al ser elegido por un periodo constitucional pre establecido no puede forzarse su destitución, salvo mediante un mecanismo de juicio político que es una instancia más compleja y de crisis que un voto de censura característico del parlamentarismo.
2. En un sistema presidencial la elección del ejecutivo que siempre es unipersonal es por voto generalmente directo y en el parlamentarismo el ejecutivo no solo es bicéfalo sino que el jefe de gobierno es elegido por el órgano parlamentario.
3. En los sistemas parlamentarios existen ejecutivos colectivos o colegiados, a diferencia del presidencialismo

donde el ejecutivo es unipersonal

La característica fundamental de nuestros sistemas latinoamericanos y, particularmente en los casos argentino, brasileño, chileno y peruano, es la crisis de representación de la dirigencia en general, la falta de acuerdos mínimos entre oficialismo y oposición y, particularmente, los altos grados de polarización política existentes. En virtud de ello, Adam Przeworski (2022) analiza desde este aspecto, cómo la polarización y el desgaste institucional ponen en crisis nuestras democracias. Para Przeworski, la democracia además de un conjunto de reglas de selección de representantes, es también un mecanismo para procesar conflictos cuando los conflictos legítimos que surgen de la sociedad se canalizan y resuelven dentro del marco institucional en libertad y con paz social. Obviamente el autor habla de un modelo de democracia consensual al estilo del de Lijphart mencionado más arriba, modelo de democracia consolidada. Es decir, en la famosa triada que Ginsburg y Huq (2018) describen como los “predicativos básicos”: elecciones competitivas, derechos liberales de asociación y libre expresión e imperio de la ley. El imperio de la ley característica básica del estado de derecho es a lo que Pierre Rosanvallon denomina como limitaciones contramayoritarias al gobierno de la mayoría.

Las crisis no resueltas arrastran polarizaciones de todo tipo que hacen que el sistema de consensos termine diluyéndose en un enfrentamiento sin resolución, tal como lo marca Przeworski (2022), hasta el punto de afectar notoriamente el desarrollo del sistema en su conjunto:

Cuando los conflictos son intensos y una sociedad se encuentra altamente polarizada, encontrar políticas aceptables para todas las fuerzas políticas mayores es difícil y puede resultar imposible. Los errores de cálculo, ya sean de parte de los gobiernos o de diferentes grupos que se oponen a ellos, desencadenan derrumbes institucionales. Cuando los gobiernos pasan por alto la oposición a sus políticas, cuando interpretan toda oposición como subversiva, emprenden una represión injustificada, arrojan a los grupos opositores fuera del ámbito institucional: la oposición se convierte en resistencia. Cuando algunos grupos de la oposición se rehúsan a aceptar políticas que son el resultado de la aplicación de las reglas institucionales, a los gobiernos puede no quedarles más opción que recurrir a la represión para mantener el orden público. Encontrar el equilibrio adecuado entre concesión y represión entraña una elección



sutil. Los fracasos son inevitables. (Przeworski, p. 191).

La prolongación de las crisis, que en el caso de nuestros países son económicas y políticas, ponen en riesgo el sistema democrático en tanto garante de resolución de las mismas. El propio Przeworski plantea cuáles son las señales visibles de que la democracia está en crisis cuando se observa: a) una pérdida repentina de apoyo a los partidos establecidos; b) desconfianza popular en las instituciones democráticas y los políticos; c) conflictos manifiestos en las instituciones democráticas; d) incapacidad de los gobiernos de mantener el orden público sin recurrir a la represión.

Estas características del sistema político tienen una incidencia trascendental para analizar la integración y la convergencia entre procesos diferentes; la dimensión política está directamente relacionada con la falta de previsión económica en un sistema que se retroalimenta. La crisis económica y la inestabilidad política domésticas que experimentan algunos países también debilitan los mecanismos regionales, a lo que se agrega la incompatibilidad jurídica de los compromisos asumidos en los múltiples acuerdos planteando interrogantes sobre el cumplimiento coherente de los mismos.

Este cuadro de situación ha conducido a sostener la crisis de la integración y a la necesidad de encontrar la convergencia en diversidad (Peña, 2015, 2017), aunque esta alternativa genera escepticismo frente a percepciones políticas diferentes sobre inserción internacional y modelos de desarrollo puestas de manifiesto en el estudio que emprendieran Guiñazú-Pelfini (2018) en los últimos años. Se observa que la polarización política no solo sumerge al sistema democrático en una incertidumbre constante, sino que se comienzan a cuestionar las propias reglas del sistema como por ejemplo el reconocimiento de los resultados electorales, situación que ya se encontraba resuelta en la etapa de la construcción democrática.

La incertidumbre se constituye en la variable contextual de esta investigación por ser un dato central del mundo actual, producto de transformaciones a nivel nacional, regional y global tales como: los cambios de signo político en los gobiernos sudamericanos con políticas y visiones disímiles; la crisis socioeconómica y política de Venezuela; la inestabilidad política en algunos países sudamericanos; el ascenso de Donald Trump en Estados Unidos con sus transformaciones en la política doméstica e internacional y la guerra comercial desatada con China y su ampliación a México por la inmigración; en Europa el Brexit con el auge de los populismos de derecha. En este escenario, lograr

la convergencia supone repensar la integración latinoamericana tratando de superar las condicionalidades negativas del contexto externo y las debilidades internas para su logro.

## **5. Conclusiones**

Desde este trabajo se preguntaba en relación de qué forma la convergencia en las dimensiones jurídico-institucionales y políticas contribuye a consolidar u obstaculizar la integración regional. Y claramente los diseños institucionales tienen que ver. Los modelos hiperpresidencialistas, populistas o regímenes de movilización, ubican al ejecutivo y particularmente a la figura del presidente en la escena principal en términos de protagonismo político.

Esa centralidad del presidente ubica al sistema institucional, particularmente al Congreso y al poder judicial en un segundo plano, y en algunos casos en un intento por subordinación, lamentablemente muchas veces alcanzado.

Sumado esto a las características de la polarización y la crisis mencionadas en Przeworski y Rosanvallon llevan al sistema institucional a una posición compleja en términos de convergencia. La polarización extrema desdibuja los ámbitos naturales de la política nacional como mecanismo para resolver los conflictos legítimos, por lo tanto la falta de consenso interno en cuestiones indispensables como son políticas de Estado, hacen dificultoso un proceso de convergencia al menos desde lo institucional.

El caso argentino conocido por nosotros no es el único de los escenarios, por el contrario, la lógica de la polarización es un fenómeno que se va convirtiendo en algo frecuente, no solo en Latinoamérica sino en Europa y EEUU también. Aquí tuvo su mayor exponente con el no reconocimiento por parte de Trump de la derrota electoral ante Biden y la posterior toma del Capitolio, cuestión básica que la política estadounidense tenía resuelta, aun en la controvertida elección de George Bush (H) en su primera elección presidencial donde la controversia se resolvió por la vía institucional en cabeza de la Corte norteamericana.

Mismo escenario se produce en Brasil en la última elección presidencial donde Jair Bolsonaro no solo no reconoció el resultado electoral, sino que el Partido Liberal acaba de presentar un recurso desconociendo el resultado de 280 mil urnas, conjuntamente con la denuncia del sistema de voto electrónico que se encontraba fuera de toda discusión. La apelación de sus partidarios y parte de su gabinete a las fuerzas armadas y su viejo rol “tutelar”, representa un grave retroceso al proceso de consolidación democrática. Es

importante recordar que en Brasil la profundización de la crisis política se remonta hasta el juicio político de Dilma Rousseff, donde además de fracturarse en términos parlamentarios el partido de gobierno, se inició una etapa de polarización extrema que desembocó en el triunfo de Bolsonaro.

De la misma forma, Chile, tal vez por su propio modelo de transición a la democracia que fue por pacto y negociación, presentaba una dimensión institucional más racional, sin embargo las contradicciones y dicotomías se aprecian a la luz de los discursos y a las posturas entre los extremos de las principales fuerzas políticas. Y esto quedó de manifiesto en el rechazo al proyecto de reforma constitucional donde se avanzaba con cuestiones que habían quedado sin resolverse en la transición chilena. La nueva propuesta consagraba un nuevo abanico de derechos sociales en un país con la mayoría de sus derechos básicos privatizados. Esta reforma tenía un importante elemento feminista y era una de las más vanguardistas del mundo en igualdad de género y protección de la naturaleza; incluía el carácter plurinacional del Estado, el derecho a la interrupción del embarazo o la eliminación del Senado fueron algunos de los temas que generaron más animadversión entre la ciudadanía, que mayoritariamente (62%) optó por la constitución de la época pinochetista, que incluyó al dictador como senador vitalicio.

Perú constituye un caso especial, al igual que el resto de los países mencionados, trasladándose la etapa de fujimorización de los años 90 a la actualidad. Es el país mencionado que más crisis institucionales ha vivido en los últimos años, desde el suicidio del ex presidente Alan García a los diferentes proyectos electorales frustrados, renuncias presidenciales, pedidos de juicio político, etc. El periodo constitucional 2016-2022 cuyo mandato era de Pedro Pablo Kuczynski, sufrió un proceso de crisis política de dimensiones institucionales completado por su vicepresidente, Martín Vizcarra, y por dos presidentes del parlamento peruano, Manuel Merino y Francisco Sagasti. El triunfo de Pedro Castillo no resuelve tampoco las crisis institucionales, al punto que el presidente enfrenta un nuevo pedido de juicio político en un parlamento en el cual no tiene mayoría. De todas formas, el caso peruano es digno de destacar, porque al igual que la Argentina en 2001, el sistema institucional mediante los mecanismos constitucionales y políticos, de alguna manera puede resolver mediante mecanismos preestablecidos las crisis de índole político. Sin embargo, la profundización de la polarización no es resuelta dentro del aparato institucional.

Otro elemento común es la identificación de los ex presidentes

con los actos de corrupción, lo cual termina profundizando la crisis de representación de la clase dirigente, conjuntamente con el descreimiento de los partidos políticos tradicionales. Estamos en presencia de lo que Przeworski denominaba como las señales visibles de que la democracia está en crisis y que fueran mencionadas recientemente: pérdida repentina de apoyo a los partidos establecidos; desconfianza popular en las instituciones democráticas y los actores políticos; conflictos manifiestos en las instituciones democráticas.

La reflexión final es que difícilmente puede darse la convergencia entre MERCOSUR-AP cuando al interior de los sistemas democráticos de los actores de dichos procesos se vive en una etapa de polarización extrema. El propio Przeworski (2010) plantea como obstáculo central para la consolidación de gobiernos democráticos representativos la no aceptación de la oposición política, así como de la imposibilidad de la alternancia de representantes en el ejercicio del gobierno. Este planteo de Przeworski es fundamental para analizar los procesos de convergencia, porque más allá del no reconocimiento de la derrota en Brasil por parte del Presidente Bolsonaro, la alternancia en el poder en Latinoamérica vino para quedarse, lo que habla de un fortalecimiento democrático, alejados ya de los movimientos hegemónicos, mayoritarios, plebiscitarios; la alternancia es una posibilidad de convergencia interna, posteriormente entre socios y finalmente entre bloques, ya que la alternancia habla en algún punto de equilibrio. El tema a tener en cuenta es quién la lleva adelante, si los grupos mayoritariamente polarizados y extremos de la fuerza política ganadora de las elecciones o los sectores más dialoguistas.

En los países mencionados se ve claramente, en primer lugar, una crisis del sistema tradicional de partidos políticos y emergencia de fuerzas políticas claramente disruptivas con discursos polarizados que van ganando cada vez más posición dentro del sistema.

En segundo lugar, polarización extrema del escenario político que reduce condiciones mínimas de entendimientos o consensos indispensables para el ejercicio democrático. En tercer lugar, esto es acompañado del emergente de outsiders y/o fuerzas políticas de posturas extremas con posibilidades ciertas de alcanzar el poder o convertirse en árbitros al menos en la discusión parlamentaria, ocupando por tanto lugares importantes de representación institucional.

Los tres puntos detallados anteriormente nos ubican en un

cuarto elemento a tener en cuenta: la fragmentación parlamentaria, que dificulta aún más el consenso y acuerdos y que, de alguna manera, debido al grado de polarización del sistema político, reagrupa las posturas en los extremos de la polarización.

En quinto lugar, y es al punto donde ha llegado Brasil, está el desconocimiento del resultado electoral y los mecanismos tradicionales de acceso al poder que termina de lesionar y deslegitimar el sistema democrático.

|           | Crisis del sistema Part. | Polarización | Extremismo Pol. | Frag. Parlamentaria | Desconocimiento Elecciones |
|-----------|--------------------------|--------------|-----------------|---------------------|----------------------------|
| Argentina | Si                       | Alta         | Si              | Si                  | No                         |
| Brasil    | Si                       | Alta         | Si              | Si                  | Si                         |
| Chile     | Si                       | Alta         | Si              | Si                  | No                         |
| Perú      | Si                       | Alta         | Si              | Si                  | No                         |

Finalmente, respondiendo a la pregunta originaria en relación a que la convergencia en las dimensiones jurídico-institucionales y políticas contribuye a consolidar u obstaculizar la integración regional, el sistema de integración primero y de convergencia después, requiere no solo de consensos internos a nivel nacional sino de instituciones fuertes a nivel regional. En este contexto, la realidad política analizada se convierte en un factor determinante si queremos que la convergencia se realice sobre instituciones y acuerdos más que por afinidad de las fuerzas políticas que eventualmente triunfen en los Estados. La convergencia debe darse desde una visión no solo estratégica sino institucional, independientemente de los partidos o grupos que gobiernen cada uno de los Estados miembros.

La hipótesis de partida era que la convergencia entre el MERCOSUR-AP es viable para consolidar la integración regional y alcanzar objetivos del desarrollo de manera coherente, siempre y cuando se logren establecer los consensos nacionales mínimos característicos del juego democrático. Es en este aspecto donde los grados de enfrentamiento y división política en los diferentes contextos nacionales, profundizados por discursos violentos, pueden desacelerar la convergencia.

Pasquino (1991) define la integración y, en este caso cabe también para la convergencia MERCOSUR-AP, como la superación de las divisiones y las rupturas y una vinculación organizada entre

los miembros de una organización.

Bobbio (1991) se expresa sobre la necesidad de consensos mínimos en valores fundamentales, en especial sobre la aceptación de algunos procedimientos para la resolución de conflictos. La propuesta de los autores en términos de convergencia, nos vuelve a remitir a la necesidad de tomar en cuenta el contexto eminentemente político como un factor clave en el proceso de convergencia ya que el mismo, al ser un fenómeno eminentemente democrático, está íntimamente influenciado por el contexto político.

## **Bibliografía**

- Alcántara Sáez, M., Barragán Manjón, M., y García Montero, M. (2021). *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Altavilla, C. (2020). Emergencia pública, presidencialismo y Estado de Derecho en Argentina en el contexto del COVID-19. *Derecho y Realidad*, 18(36), 181-202. <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n36.2020.12163>
- Aranda, J. T. (2021). Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento. *Cuadernos Constitucionales*, (2). <https://ojs.uv.es/index.php/cuadernosconstitucionales/article/view/22172>
- Arévalo Gutiérrez, A., y Marañón Gómez, R. (2021). *El Parlamento en los tiempos de la pandemia* Dykinson.
- Bercholc, J. O. (2021, Diciembre). Parlamento y Covid: Una visión Iberoamericana. La perspectiva Argentina. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (22), 120-124. [https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones?field\\_tipo\\_value=1&title](https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones?field_tipo_value=1&title)
- Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (1991). *Diccionario de política* (Vol. 2). Siglo XXI.
- Briceño Ruiz, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR. *Aportes para la integración latinoamericana*, (12), 30-40. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3328/3199>
- Caminos, J. (2020). Análisis del teletrabajo y su recepción legislativa en latinoamérica. *Revista Jurídica del Trabajo*, 1(2), 209-

237. <http://revistajuridicadeltrabajo.com/index.php/rjt/article/view/41>
- Cervantes, A., Matarrita, M., y Reca, S. (2020, Diciembre). Los estados de excepción en tiempos de pandemia. Un estudio comparado en América Latina. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (20), 179-206. [https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones?field\\_tipo\\_value=1&title](https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones?field_tipo_value=1&title)
- Commatteo, G. (2021). El rol de los parlamentos en garantizar el acceso universal a internet como derecho humano. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(2), 389-423. <https://doi.org/10.26422/RIDH.2021.1102.com>
- Cornejo, R. (2018). Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina. *Resumen de Políticas*.
- Crego, M. D. (2021). Uso (y abuso?) del Derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia. *Teoría y realidad constitucional*, (48), 399-431. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8187283>
- Delgado-Guembes, C. (2020). Riesgos y alternativas para la validez y el funcionamiento constitucional del Parlamento virtual. *Pensamiento Constitucional*, 25(25), 37-70. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/24578>
- Feng, Y., & Genna, G. (2003). Regional integration and domestic institutional homogeneity: A comparative analysis of regional integration in the Americas, Pacific Asia and Western Europe. *Review of International Political Economy*, 10(2), 278-309.
- Gardini, G. (2010). *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*. Springer.
- Harold, C. M., Oh, I. S., Holtz, B. C., Han, S., & Giacalone, R. A. (2016). Fit and frustration as drivers of targeted counterproductive work behaviors: A multifoci perspective. *Journal of Applied Psychology*, 101(11), 1513.
- Huq, A., & Ginsburg, T. (2018). How to lose a constitutional

democracy. *UCLA L. Rev.*, 65, 78.

Gómez Macfarland, C. A. (2020). *El teletrabajo, un estudio comparado*. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5018>

Oviedo, E. D. (2018). Alternancia política y política exterior. El caso de Argentina y sus relaciones con China y otros países del Noreste Asiático. MC Guiñazú y A. Pelfini (coords.), *Las relaciones entre Sudamérica y Asia-Pacífico en un mundo incierto. Los casos de Argentina, Chile y Brasil*, 83-114.

Lijphart, A. (2003). *Modelos de democracia*. Editorial Ariel.

Lijphart, A. (2018). Consociationalism after half a century. *Consociationalism and power-sharing in Europe: Arend Lijphart's theory of political accommodation*, 1-9.

Mellado, N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: reconfiguración del orden regional. En N. B. Mellado (Coord. y Ed.) y J. C. fernandez Saca (Coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 19-50). Editorial Delgado. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67592/Documento\\_completo\\_.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67592/Documento_completo_.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mellado, N. B. (2018). El marco multilateral como herramienta esencial de la integración de ALC en un sistema multipolar. *Derecho y economía de la integración*, (6), 73-94. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6546768>

Morlino, L. (2004). Las alternativas no democráticas. *Revista POSTData*, (10). <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/las-alternativas-no-democraticas-leonardo-morlino/>

O'Donnell, G. (1991, Octubre). Democracia delegativa? *Novos estudos*, 3(31), 25-40. <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-31/#gsc.tab=0>

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI.

Przeworski, A. (2022). *Las crisis de la democracia: ¿Adónde pueden*



---

*llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI Editores.

- Ramírez-Velásquez, J. C., Tapia-Tapia, H. E., Vega-Abad, C. R., y Villagómez, M. (2021). Teletrabajo en Sudamérica: Un desafío jurídico frente al covid-19. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(94), 662-677. <https://doi.org/10.52080/rvg.v26i94>
- Revelez, L. B., y Rodríguez, D. (2015). Un cuarto de siglo de Mercosur: alcances sudamericanos y debates periféricos. *Aldea Mundo*, 20(40), 19-28. <https://www.redalyc.org/pdf/543/54346387003.pdf>
- Rodríguez Garavito, C. A., Barrett, P. S., y Chávez, D. (2005). La nueva izquierda en América Latina: Sus orígenes y trayectoria futura. Grupo Editorial Norma
- Rosanvallón, P. (2020). *El siglo del populismo*. Galaxia Gutenberg.
- Sanahuja, J. A. (Coord.) (2006). *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*. Icaria Editorial.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano* (0), 75-106. <https://dialnet.unirioja.es/revista/7870/A/2007>
- Sánchez, F. (2017). Multilateralismo: agenda de investigación e impacto en América Latina. En E. Tremolada (Ed.), *Desafíos del Multilateralismo y de la Paz* (pp. 221-243). Universidad Externado de Colombia. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3188920>
- Santos, I. R. G. (2021). El trabajo parlamentario para proteger la salud mental en tiempos de la COVID-19. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (34), 59-80 <https://www.cortsvalecianas.es/es/anuari/anteriores/anuari-num-34-2021-extraordinari>
- Sartori, G. (1999). La ingeniería constitucional y sus límites. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (3), 79-88. <https://doi.org/10.5944/trc.3.1999.6473>

---

## CAPÍTULO 6

---

### **La moneda común sudamericana: un camino para terminar con la restricción externa**

Martín Tetaz

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Las causas de la restricción externa. 3.- El sesgo antiexportador. 4.- Hacia una moneda común como forma de terminar con las manipulaciones cambiarias y monetarias. 5.- Los efectos de una moneda común. 6.- La convertibilidad al real como paso previo a la moneda común. 7.- La necesidad de respaldo en Reales y otras divisas. 8.- La convergencia a la moneda común como mecanismo de enforcement. 9.- Conclusiones

#### **1. Introducción**

Argentina ha perdido su soberanía monetaria. Con una inflación de tres dígitos y tasas de interés que sistemáticamente quedan por debajo, la demanda de dinero por atesoramiento (m3) solo se sostiene en virtud del mega cepo impuesto por el gobierno, que impide a las personas, pero especialmente a las empresas, correr hacia el dólar. Los depósitos transaccionales (m2) se desploman junto a la actividad y cada vez más operaciones se hacen en moneda extranjera, empezando por los alquileres de propiedades (la compra-venta está dolarizada hace décadas).

En este contexto, la posibilidad de efectuar una política monetaria es casi nula y, con un crédito total en pesos al sector privado que, según el último dato del BCRA, asciende a 6,1% del PBI, el canal de transmisión de las tasas hacia la actividad es despreciable.

La falta de moneda tiene además efectos micro devastadores porque la inestabilidad golpea la capacidad de funcionar como unidad de cuenta, dado que la alta inflación trae aparejada una gran dispersión de precios, distorsionando la información del sistema para la correcta toma de decisiones de productores y consumidores.

El intento de los sucesivos gobiernos por usar anclas cambiarias para frenar el deterioro del signo monetario ha producido sistemáticos episodios de atraso cambiario, pérdida de reservas y consecuente crisis de balance de pagos. Argentina sufrió quince de

estos episodios en los últimos 75 años.

Sumado al atraso del tipo de cambio real, se han utilizado medidas comerciales con profundo sesgo anti exportador, como los impuestos a las ventas externas que buscan deprimir los precios internos saturando el mercado local, pero que en el mediano y largo plazo producen una caída en la producción de exportables, haciendo que el tipo de cambio que equilibra el sector externo sea más alto y que consecuentemente los salarios reales de toda la población sean más bajos.

Otros países de América Latina como Perú, Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay han sufrido deterioros similares de sus monedas en los 70 y 80, inclusive con hiperinflaciones y pérdida completa de la soberanía monetaria. Sin embargo, una vez que aislaron a los bancos centrales de los respectivos tesoros, lograron recuperar su moneda y con ella la autonomía de política económica.

En ese sentido, este trabajo se propone demostrar que la convergencia al área monetaria de uno de esos países (Brasil), eliminaría la inflación en Argentina, recuperaría los flujos comerciales con la región y quitaría a los gobiernos locales la posibilidad de utilizar el tipo de cambio como ancla, evitando procesos insostenibles de apreciación que conducen a crisis de balance de pagos.

En la siguiente sección, discutimos los efectos del sesgo anti exportador y las manipulaciones cambiarias en el equilibrio del sector externo. Luego analizamos la potencialidad de la convergencia a un área monetaria óptima, en el sentido de Mundell, para terminar con esos comportamientos que causan la restricción externa. Finalmente estudiamos las condiciones para que esa convergencia sea posible, junto con la secuencia ideal de aproximación. La última sección presenta las conclusiones.

## **2. Las causas de la restricción externa**

En el modelo de tres brechas se asume la conexión (ex post) entre los sectores público, privado y externo de la economía, de suerte tal que la suma de los superávits de todos es igual a cero, lo cual se formaliza con la siguiente ecuación:

$$(T-G) + (A-I) = (M-X) = 0$$

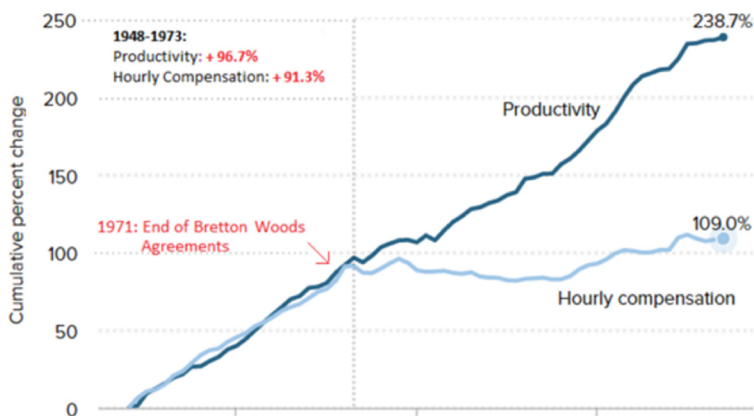
Aunque algunos autores como Rosenwurcel (1990) presentan formulaciones más sofisticadas de la ecuación precedente, distinguiendo el tipo de bienes importados y agregando los intereses de la deuda externa, el esquema tradicional de la

ecuación precedente alcanza para mostrar que a la postre no es posible correr un déficit simultaneo del sector privado y del sector público sin financiamiento externo o, puesto en otras palabras, que cuando la economía se cierra, todo crecimiento de la inversión solo puede financiarse por un ajuste en el consumo privado y/o público.

El equilibrio externo se ve afectado por tres variables; los términos de intercambio externos, el tipo de cambio y los términos de intercambio internos, correspondiendo la diferencia entre los primeros y los últimos a los instrumentos de política económica que reducen el precio que reciben los exportadores locales o aumentan el que perciben los productores que compiten con las importaciones .

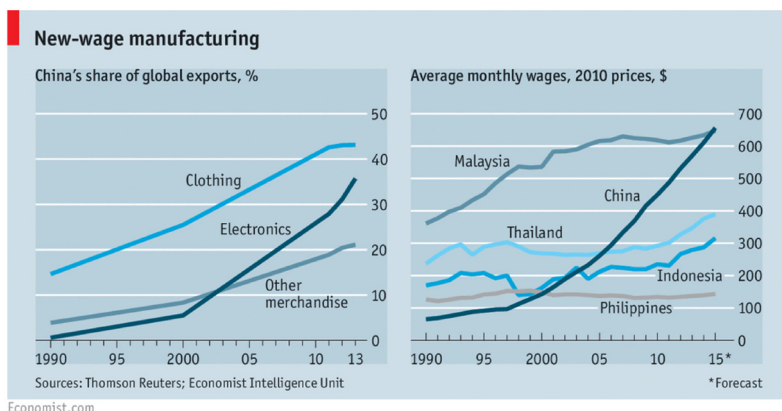
En la visión tradicional de la CEPAL (Prebisch 1962), el estrangulamiento externo se produce por la caída sistemática de los términos de intercambio, pero desde la emergencia de China como un actor central del comercio internacional ese canal revirtió su signo; los precios de las manufacturas cayeron por la mayor competencia y desapareció la capacidad de los trabajadores de los países centrales para apropiarse de los frutos del progreso tecnológico, a punto tal que, como muestra el siguiente gráfico 1 de Vicencio (2019), los salarios se estancaron en EE.UU. mientras que, según datos de *The Economist*, gráfico 2, se multiplicaron por 7 en China al tiempo que aumentaron entre 200 y 300% en el resto de Asia.

**Gráfico 1. Desconexión entre la productividad y salario (1948-2014)**



Fuente: Vicencio (2019)

## Gráfico 2. Participación de las exportaciones Chinas en el total mundial - Promedio de los salarios mensuales de Asia

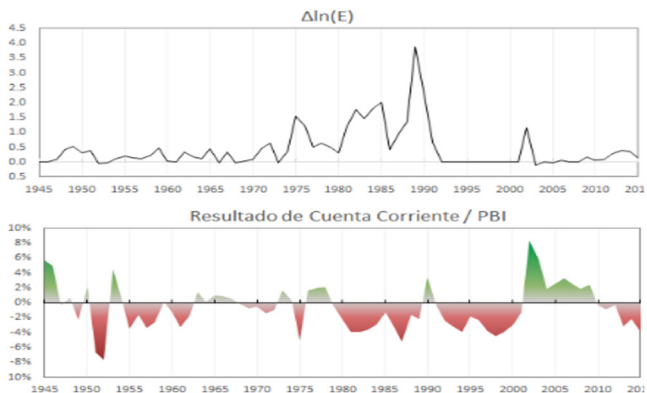


Fuente: *The Economist* (2015)

La novedad geopolítica de China y la ausencia de crisis sistemáticas de balance de pagos en el resto de los países de América Latina durante los últimos 30 años, obligan a pensar otros drivers de los recurrentes choques de Argentina, que en los últimos tres cuartos de siglo amasó 15 crisis severas de balanza de pagos.

Particularmente, mirando la evolución del tipo de cambio y de la cuenta corriente en los últimos 75 años, es claro que la utilización del ancla cambiaria como estrategia antinflacionaria y, al mismo tiempo, el intento de atrasar el tipo de cambio real como dispositivo electoral, generó la acumulación de saldos deficitarios de cuenta corriente que ineluctablemente obligaron a saltos discretos del tipo de cambio, siendo esas devaluaciones sistemáticas una de las fuentes de ruptura del contrato social monetario, máxime en un público de fuerte aversión al riesgo.

### Gráfico 3. Resultado Cuenta Corriente / PBI



Fuente: D' Amato Laura

Para entender la importancia de este efecto recordemos que el tipo de cambio real se relaciona negativamente con los salarios reales, de suerte tal que todo atraso del mismo produce no sólo el efecto precio de abaratar artificialmente las importaciones, sino también el insostenible efecto ingreso de hacer que el mismo salario compre más bienes y servicios transables. Esta combinación aumenta obviamente el consumo, pero también la inversión, porque los bienes de capital son transables, presionando por partida doble al sector externo y conduciendo a una crisis de balanza de pagos, toda vez que ese proceso no está acompañado por un masivo ingreso de capitales.

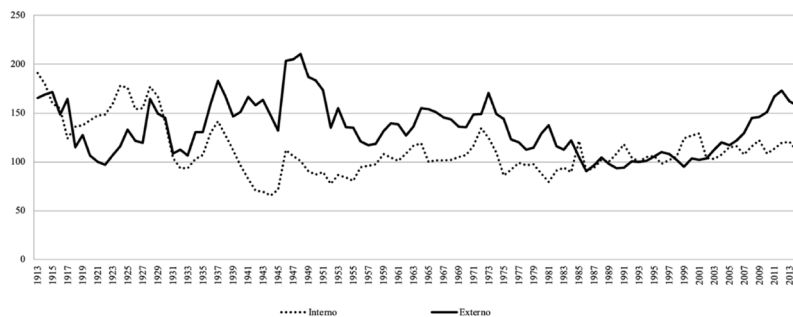
Es cierto que podría esgrimirse un argumento vinculado a la causalidad inversa de este proceso, que en ciertas circunstancias podría tornarse no solo virtuoso, sino sostenible. Concretamente, si se produce un ingreso de inversión extranjera que aumenta la productividad de la economía, en efecto, se produciría un fortalecimiento de la moneda local y consecuentemente una mejora de los salarios reales, de la mano del aumento en la producción que eventualmente permitiría impulsar también las exportaciones. Es probable que esto haya sucedido en algunos años de la década del 60 y del 90, pero como muestra el gráfico anterior, casi todos los episodios de cuenta corriente deficitaria, que podrían haber tenido como contrapartida una mayor inversión externa, acabaron en un salto abrupto del tipo de cambio, lo que demuestra que la causalidad iba de atraso cambiario a déficit de cuenta corriente y no viceversa.

### 3. El sesgo antiexportador

El otro mecanismo de intervención de precios responsable de la restricción externa es la ruptura de la conexión entre los precios internacionales y los locales. Ese “desacople” algunas veces ha perseguido fines antinflacionarios (retenciones y cuotas a las exportaciones), en otras oportunidades ha estado motivado en el marco de un programa de desarrollo por sustitución de importaciones; pero más allá de la razón inicial, en ambos casos ha permanecido en el tiempo por razones fiscales.

El efecto principal de este sesgo es que, como muestra el siguiente gráfico, introduce una cuña que separa el precio que reciben los productores locales del precio que muestra el negocio de oportunidad global de cada actividad, operando como un impuesto que grava a los productores de bienes exportables y subsidia a los que compiten con las importaciones, sesgando los recursos de la economía del primero al segundo sector, lo que achica la apertura de la economía reduciendo su eficiencia.

**Gráfico 4. Términos de intercambio interno y externo 1913-2013**



Términos de intercambio interno y externo 1913-2013 (1990=100)

Fuente: Construcción propia en base a Cavallo (2020), BCRA e INDEC

Este sesgo reduce las cantidades exportadas y la caída de las ventas externas se profundiza cuando la distorsión se mantiene en el tiempo porque muchas producciones que son inelásticas al precio, en el corto plazo, reaccionan moviendo los recursos a otro sector en el mediano y largo. Por ejemplo; es probable que un tambo lechero con una fuerte inversión hundida no ordeñe menos cuando los precios se deprimen, pero si el impuesto persiste no renovarían

el capital cuando este se amortice.

Pero incluso en explotaciones de baja elasticidad precio, como puede ser la de cereales u oleaginosas en un campo de alto rinde, hay una menor inversión en los paquetes tecnológicos asociados a la siembra y la cosecha si la tasa de retorno de esas apuestas se ve reducida por el impuesto.

Luego, con menor inversión y peor aprovechamiento de la tierra, las exportaciones se reducen, ingresan menos dólares al país y se construye un camino más corto hacia la restricción externa. Esa limitación de divisas, a su turno, presiona hacia un tipo de cambio más alto que por razones políticas no se blanquea, hasta que detona la balanza de pagos y sobreviene la devaluación.

#### **4. Hacia una moneda común como forma de terminar con las manipulaciones cambiarias y monetarias**

George Soros se hizo famoso, entre otras cosas, por haber hecho caer a la Libra inglesa en 1992. Cuando le preguntaron por su estrategia respondió que se limitaba a buscar comportamientos inconsistentes y que apostaba en contra de esas variables que no se podían sostener. El Reino Unido tenía desde 1978 un régimen de bandas cambiarias que fluctuaban en torno al Marco alemán, dentro de sistema monetario europeo (SME), que en la práctica implicaba la cesión de soberanía monetaria al Bundesbank. Lo cierto es que el sistema sirvió para terminar con la inflación en Francia, Reino Unido, España e Italia, pero no pudo resistir el ataque especulativo del magnate húngaro.



## Gráfico 5. Inflación Anual EUA, Alemania, España, Reino Unido, Italia y Francia. 1960-2021



Fuente: Fondo Monetario Internacional

La inconsistencia que Soros observó fue que el banco central inglés debía subir las tasas de interés para compensar la aceleración inflacionaria que se estaba produciendo y recomponer la confianza en la Libra, pero John Major ponía en juego su reelección ese año y la contracción monetaria necesaria para subir las tasas producía efectos contractivos en la actividad y una suba del desempleo que le hubiera costado el puesto al primer ministro. Así, Soros apostó a que el gobierno no iba a poder sostener la paridad y tendría que devaluar para evitar la recesión y ganar las elecciones. La inflación no volvió a bajar en el Reino Unido hasta que en Europa se firmó el Tratado de Maastricht que imponía en su artículo 3:

La fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el Ecu, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Comunidad, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia (Unión Europea, 1992).

Por supuesto, un ataque especulativo contra el banco alemán no estaba en el terreno de las posibilidades y, si el Reino Unido hubiera estado en el área Euro, la ponderación de Soros se hubiera tornado abstracta.

En el mismo sentido, la convergencia a una moneda común terminaría en Argentina con la posibilidad de las manipulaciones cambiarias que causan las sucesivas crisis y descomponen la moneda.

## 5. Los efectos de una moneda común

Las consecuencias de una unión monetaria son conocidas y se resumen en el modelo teórico del padre conceptual del Euro, Robert Mundell. En “Teoría de las áreas monetarias óptimas”, se plantea implícitamente una ecuación costo beneficio: el costo es que si una región (o país) no tiene suficiente flexibilidad de precios y movilidad de factores productivos, cada vez que sufra un shock de demanda (positivo) habrá una tendencia a la apreciación de su moneda que generará desempleo en la porción de la región no favorecida por él. Pensemos por ejemplo en un país con una región petrolera y otra industrial: si hay un boom de demanda mundial de petróleo la moneda se apreciará, haciendo que la industria sea menos competitiva y que el desempleo suba en la región industrial. Por eso, desde el punto de vista teórico, el área monetaria óptima es aquella que enfrenta los mismos shocks o que tiene perfecta movilidad de factores como para permitir que los ajustes se lleven adelante por la vía de procesos migratorios.

Las ventajas teóricas de avanzar hacia una supranacionalidad monetaria son obvias; hay menos margen para la manipulación monetaria de los gobiernos y por lo tanto cae la inflación, caen las tasas de interés y bajan los costos de transacción entre los miembros, empujando el comercio y el crecimiento.

En el caso de Argentina, la convergencia hacia una política monetaria dominada por el Banco Central brasileño haría desaparecer las apreciaciones cambiarias con fines electorales, las emisiones monetarias sin respaldo y las manipulaciones de tasas. La ventaja no sería solo para Argentina, sino que Brasil también evitaría potenciales intromisiones de eventuales gobiernos populistas que con el contralor de otros países no podrían verse tentados a atacar sus bancos centrales.

Pero aplicando la misma lógica de Mundell, esa convergencia tiene un talón de Aquiles: Argentina necesita reconvertirse hacia una paleta producto con proporciones similares a las de Brasil, entre industria, servicios basados en el conocimiento, energía, alimentos y recursos naturales, de suerte tal de sincronizar el viento en contra y el viento a favor de los precios internacionales. De manera complementaria, necesitamos profundizar la movilidad de factores para que cuando existan diferencias que generen apreciación cambiaria en regiones más productivas y desempleo en las menos productivas, esos factores desocupados puedan migrar y/o exista un mecanismo de transferencias desde las regiones de mayor crecimiento a las que se estancan y, de otro modo,

necesitarían otro tipo de cambio.

Obviamente, las lecciones del mecanismo de coparticipación de impuestos en Argentina enseñan que esas transferencias no pueden ser ni para gasto corriente ni para seguros de desempleo abierto o encubierto en empleo público, sino para obras de infraestructura e inversiones en educación que tengan la capacidad de cerrar las brechas de desarrollo.

Puesto en otras palabras: la trayectoria hacia una moneda común supone la profundización del proceso de integración, consolidando el mercado común y sumándole supra instituciones monetarias y fiscales. Un desafío en este sentido es el de reformar el mecanismo de negociación extra-bloque, para que los miembros puedan profundizar también sus relaciones comerciales y de inversiones con otros actores.

## **6. La convertibilidad al real como paso previo a la moneda común.**

Una de las principales enseñanzas del fenómeno europeo es que el Euro no fue un punto de partida sino la consecuencia de un proceso de convergencia monetaria que se inició en 1978 con las bandas cambiarias del Sistema Monetario Europeo (SME) en torno al Marco alemán y que se profundizó con el tratado de Maastricht.

Por otro lado, como demostramos en Tetaz (2012), el equilibrio de Nash del juego político donde cada gobernante busca maximizar una función electoral (votos), no conduce a la cooperación en materia monetaria sino que los incentivos están alineados para favorecer la búsqueda de ganancias transitorias de competitividad cambiaria.

En ese contexto, solo la decisión unilateral de convergencia hacia el Real puede pavimentar el camino a una moneda común, porque en Argentina el atractivo político de la eliminación de la inflación, en términos siempre de la función de votos, es mucho más alto que el costo de renunciar a la política monetaria y a la eventual ganancia de una devaluación.

Pero esa convergencia solo es posible si primero se restaura la independencia del Banco Central con una reforma de su Carta Orgánica que elimine por completo tanto la injerencia del poder ejecutivo en el nombramiento y remoción de sus autoridades y funcionarios, como cualquier posibilidad de que el BC financie al tesoro, directamente por la vía de adelantos transitorios y reparto de utilidades, y/o indirectamente mediante operaciones de compra de bonos públicos en el mercado secundario. Este último mecanismo

habitual de intervención en el mercado monetario debe reducirse por medio de un límite en proporción a la cantidad de dinero, tal y como lo han hecho las leyes que regulan las instituciones monetarias de Perú, Chile, Colombia y Brasil.

Por otro lado, la convertibilidad es mucho más rápida en su implementación, puesto que no requiere de la construcción de instituciones supranacionales que siempre dependen de los procesos de internación de normas que cada Constitución tenga.

Además, aprendiendo de la experiencia de los 90, la convertibilidad con el Real puede tener cierta flexibilidad, permitiendo una apreciación nominal cuando ingresan capitales, de suerte tal que la caja de conversión opere en el límite superior de una banda de fluctuación. Para simplificar y, suponiendo una tasa de cambio que garantice la entrega de 1 Real por cada 100 Pesos, la moneda local podría apreciarse libremente dejando que la caja de conversión venda 90 Pesos por Real, comprometiéndose siempre a respaldar cada billete de 100 Pesos con un Real. De este modo el tipo de cambio absorbería shocks relativamente pequeños y evitaría que todo el ajuste de un shock grande opere por cantidades.

Obviamente, el funcionamiento de una caja de conversión en un Banco Central independiente es incompatible con la emisión monetaria exógena para financiar el déficit y allí reside su fortaleza y su poder para eliminar la inflación, pero esa independencia de la autoridad monetaria respecto del ejecutivo podría tener una cláusula de excepción justificada en razones de fuerza mayor, que para evitar el abuso y la falta de credibilidad en el mecanismo, solo podría ser activada con una mayoría especial del Congreso (3/4 del total de cada cámara, por ejemplo). Bajo este mecanismo excepcional, cambiaría la regla de conversión en función del monto emitido por la emergencia.

## **7. La necesidad de respaldo en Reales y otras divisas.**

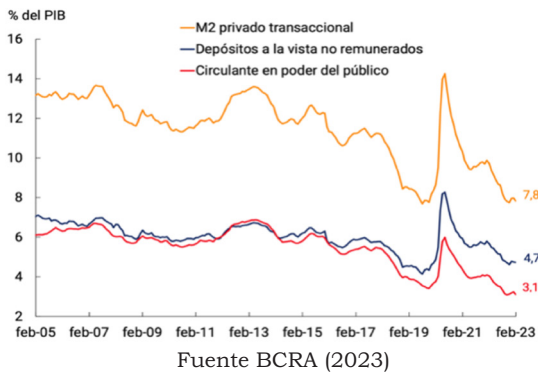
Una de las principales lecciones que nos quedó de la experiencia de la convertibilidad con el Dólar que inició en abril de 1991 en Argentina es que, sin confianza en la autoridad monetaria, la única manera de poder sostener un ataque contra la moneda sería que la caja ofrezca una cobertura completa de la base monetaria, de suerte tal de permitir la dolarización de hecho, en el caso extremo de una salida masiva del peso. Sin embargo, esto tiene un límite.

Por supuesto, las condiciones político-institucionales siempre pueden empeorar y así producirse escenarios de

incertidumbre que disparen la salida de capitales al necesitar cambiar Pesos por Reales para poder formar activos externos (la fuga coloquial), pero dado que las transacciones locales se efectúan en su mayoría en moneda local, persistirá siempre una demanda de liquidez con motivos transaccionales, de modo que no necesariamente hay que respaldar el 100% de la base para sostener la convertibilidad. De hecho, la salida de capitales neta, tanto en la Crisis del Tequila del año 1995 como en la que terminó produciendo la caída de la caja de conversión en 2001, nunca superó una tercera parte de la base monetaria. Esa es la proporción que es necesario tener en reservas líquidas para responder a una eventual corrida. El resto de la cobertura puede efectuarse con un swap con el Banco Central de Brasil: un intercambio de depósitos que sólo activa intereses en el caso de que sea usado.

Una cuestión de vital importancia es el tratamiento que se le dé a la cobertura de los depósitos, por el riesgo y la dinámica de los pasivos remunerados del Banco Central local (Leliqs). En condiciones normales, un plan de estabilización exitoso eleva la demanda de dinero porque la economía se remonetiza. Por ejemplo, en los dos primeros años de la Convertibilidad la base monetaria creció un 90% y, dado que bajo una caja de conversión la oferta de dinero es endógena, sabemos que todo ese crecimiento corresponde a un aumento en la demanda de saldos monetarios. En la última década, producto de la continua y creciente inflación, la demanda de dinero privado transaccional (M2) cayó de 13% del producto a 7,8% y el circulante en poder del público se derrumbó a menos de la mitad, de modo que no es descabellado especular con que al menos la mitad de los pasivos monetarios remunerados se remoneticen en el corto plazo, sin costo cuasifiscal.

## Gráfico 6. Medios de pago privado transaccional



Respecto del resto y, puesto que la deuda del BCRA es en su mayor parte una consecuencia de la monetización del déficit fiscal, debería ser el tesoro el que se haga cargo, entregándole a los bancos un activo convertible con un interés menor al crecimiento esperado de la economía, a los efectos de que el nuevo Banco Central Independiente (BCI) empiece con un balance saneado. Algunos autores como Ocampo y Cachanosky (2022) han sugerido usar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, como respaldo de ese activo, pero también puede usarse de manera alternativa un colateral construido sobre la base de la renta petrolera de plataformas off shore, garantías de recaudación, etc.

En la medida que la economía se estabilice y se recupere la actividad, habrá un crecimiento de la demanda de crédito que permitirá que los bancos reduzcan casi un 30% de exposición de sus activos a letras del Banco Central y comiencen a asistir al sector privado, por lo que esos activos de respaldos deben ser lo suficientemente líquidos como para poder responder a la paulatina cancelación por parte de los bancos. De allí que en los primeros años del nuevo sistema sea necesario un superávit fiscal permanente para poder ir cancelando los retiros sin pérdida de los colaterales.

### 8. La convergencia a la moneda común como mecanismo de *enforcement*

Hay al menos dos formas de hacer más difícil la reversibilidad del mecanismo, evitando la tentación de un futuro gobierno populista. La primera es aumentando el capital político e inscribiendo la regla de independencia monetaria, junto con la de estabilidad fiscal, en una nueva Constitución que además

tenga una nueva regla de coparticipación que funcione en base a brechas de crecimiento de productividad y asigne fondos para cerrar esas diferencias (solo para financiar inversiones en capital físico y humano).

La segunda forma, que no es excluyente de una reforma constitucional, consiste en converger a una moneda común con un Banco Central Regional (BCR) como paso ulterior al proceso de convergencia macro que consiga la convertibilidad.

En Tetaz (2012) discutimos las ventajas de una moneda única regional como mecanismo de mejora de la gobernabilidad en un esquema de integración regional, argumentando que la convergencia a la Maastricht que podría generar una Convertibilidad con el Real, aumentaba las chances de arribar a la unión monetaria porque generaba incentivos para que los países jugaran una estrategia de *Grim Trigger*, apostando a la unión. Sin embargo, advertimos en ese trabajo que una mayor heterogeneidad social podría atentar contra la moneda común, quitando incentivos para la convergencia monetaria.

Por otro lado, esta supra institucionalidad facilitaría la apropiación del derecho de señoreaje que todo Banco Central gana cuando aumenta la demanda de dinero de manera exógena y, si existiera un mecanismo de transferencias entre países, esa renta podría usarse para morigerar las heterogeneidades sociales.

Es verdad, sin embargo, que la experiencia de Zimbabwe que dolarizó en 2009 y desdolarizó diez años después, demuestra que ningún sistema está blindado. Pero la lección de Grecia y Portugal, luego de la crisis financiera internacional del 2008, nos enseña también que cuando la convergencia a un área monetaria se produce en el marco de un proceso de integración económica que trasciende lo monetario, los costos de salida son más altos y desincentivan la salida, favoreciendo las reformas estructurales.

## 9. Conclusiones

Este trabajo construye una alternativa monetaria para terminar con la restricción externa, principal causa del subdesarrollo y la pobreza.

Argentina ha tenido 15 crisis macroeconómicas severas en los últimos 75 años y cada una de ellas, además de destruir la soberanía monetaria, ha creado sucesivas capas de pobreza comportándose de manera asimétrica a la salida de las devaluaciones, acumulando millones de pobres estructurales. El denominador común de esas crisis es la falta de divisas, algo que

podía entenderse a partir de la caída tendencial de los términos de intercambio planteada por Prebisch y Singer, que afectaba a toda América Latina, pero solo se verifica en Argentina desde que la emergencia de China en el comercio internacional de manufacturas frenó el proceso de apropiación del avance tecnológico por parte de los trabajadores norteamericanos.

El estrés de la balanza de pagos continúa sin embargo siendo una realidad recurrente en Argentina, mejor explicado por las manipulaciones cambiarias con fines electorales que atrasan el tipo de cambio real, causando subas artificiales de los salarios reales que eventualmente presionan sobre las cuentas externas, y luego son parcialmente relajadas con devaluaciones sectoriales que implican un verdadero sesgo antiexportador.

El resultado de largo plazo son menores cantidades exportadas de manera estructural, generando que el tipo de cambio de equilibrio resulte más alto y los salarios reales sean consecuentemente más bajos, aumentando la pobreza y acelerando la frecuencia de las crisis por falta de divisas.

La convergencia hacia una institución de carácter supranacional que aleje la política monetaria del alcance de los gobiernos locales, es el camino para recuperar la moneda, terminar con la inflación, reducir el sesgo antiexportador y multiplicar la generación genuina de divisas, pero para lograrlo es preciso independizar el Banco Central, unificar el mercado cambiario y establecer una convertibilidad con el Real, como mecanismo a la Maastricht que desemboque en una moneda común.

Ese arreglo institucional maximiza los costos de salida del área monetaria y profundiza al mismo tiempo el proceso de integración económica de la región.

## **Bibliografía**

Banco Central de la República Argentina (2023). *Informe Monetario Mensual Febrero*. <https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/IMM0223.asp>

Cavallo, D. F., y Cavallo Runde, S. (2020). *Historia económica de la Argentina*. Editorial El Ateneo.

Mundell, R. A. (1961). A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657-665. <https://www.experimentalforschung.econ.uni-muenchen.de/studium/veranstaltungsarchiv/sq2/index.html>



- Ocampo, E., y Cachanosky, N. (2022). *Dolarización; una solución para la Argentina*. Claridad.
- Prebisch, R. (1962). The economic development of Latin America and its principal problems. *Economic Bulletin for Latin America*, (1). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10079>
- Rivera Vicencio, E. (2019). Inequality, precariousness and social costs of capitalism. In the era of corporate governmentality. *International Journal of Critical Accounting*, 11(1), 40-70. <https://doi.org/10.1504/IJCA.2019.103833>
- Rozenwurcel, G., y Visintini, A. (1990). *Proyecciones de crecimiento para la economía argentina: una aplicación del modelo de tres brechas*. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3358>
- Singer, H. W. (2012). *The distribution of gains between investing and borrowing countries* (pp. 265-277). Palgrave Macmillan UK.
- Tetaz, M. (2012). La moneda única como un bien público regional, consecuencias sobre la cohesión social y la gobernabilidad en la UNASUR. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (26), 1-39. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3424>
- Tetaz, M. (2012). Coordinación monetaria y gobernabilidad en la UNASUR. En N. B. Mellado (Ed.), *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional* (pp. 251-280). Lerner Editora. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58637>
- The Economist. (2015, 14 de marzo) A tightening grip. *Briefing the future of Factory Asia* <https://www.economist.com/briefing/2015/03/12/a-tightening-grip>
- Unión Europea. (1992, 29 de Julio). *Tratado de la Unión Europea (92/C 191/01)*. *Tratado de Maastricht*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Vicencio, E. R. (2019). Inequality, precariousness and social costs of capitalism. In the era of corporate governmentality. *International Journal of Critical Accounting*, 11(1), 40-70. <https://www.inderscienceonline.com/doi/pdf/10.1504/IJCA.2019.103833>

---

## CAPÍTULO 7

---

# La integración en Asia-Pacífico: la Asociación Económica Integral Regional

Manuel Cienfuegos Mateo  
Ming Tao

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.-Las relaciones (no sólo) económicas entre los países de la ASEAN y sus socios estratégicos de Asia-Pacífico. 2.1. Comercio de bienes y de servicios. 2.2. Inversión extranjera directa. 2.3. Cooperación. 3.- Antecedentes y situación actual del Acuerdo constitutivo de la Asociación Económica Integral Regional. 4.- Estructura del Acuerdo. 5.- Análisis de la Asociación desde una perspectiva económica. 5.1. Datos macro y socioeconómicos. 5.1.1. Datos macro y socioeconómicos de los diez Estados de la ASEAN. 5.1.2. Datos macro y socioeconómicos de los otros cinco socios de la RCEP. 5.1.3. Población, producto interior bruto y comercio de los quince países de la RCEP. 5.2. Diferencias macro y socioeconómicas relevantes entre los Estados de la RCEP. 5.2.1. Grado de desarrollo. 5.2.2. Nivel de ingresos. 5.2.3. Estructura económica. 5.2.4. Fuerza laboral. 5.2.5. Población urbana. 5.2.6. Índice de desarrollo humano. 5.2.7. Gasto en consumo final nacional de los hogares. 5.2.8. Ratio de comercio. 6.- Beneficios y perjuicios potenciales del Acuerdo. 7.- Conclusiones.

### 1. Introducción

El 30 de octubre de 1947 veintitrés países suscribieron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés, *General Agreement on Tariffs and Trade*), que fue actualizado y ampliado ulteriormente en ocasión de la firma el 15 de abril de 1994 del Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del que forma parte integrante como anexo 1A. Los principales objetivos de esta Organización son reducir sustancialmente las tarifas aduaneras y eliminar el trato discriminatorio en el comercio entre las Partes; para ello, una de las reglas más destacadas y controvertidas en la práctica del GATT renovado en 1994, es la relativa a los acuerdos regionales de integración (art. XXIV del GATT 94) porque regula la liberalización de los intercambios de mercancías como excepción a la regla de la nación más favorecida, permitiendo constituir una

zona libre de comercio y una unión aduanera entre sus socios, así como acuerdos provisionales tendentes a esta finalidad (Hoekman y Kostecki, 2009). Su equivalente para la liberalización de los servicios es el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés, *General Agreement on Trade in Services*), que también forma parte del Acuerdo de Marrakech (Anexo 1B) y se encarga de disciplinar los denominados acuerdos de integración económica.

Con las últimas cifras oficiales actualizadas, al 1 de diciembre de 2022, hay 355 acuerdos comerciales vigentes (OMC, 2022). La Asociación Económica Integral Regional, más conocida como la RCEP (por sus siglas en inglés, *Regional Comprehensive Economic Association*), es un acuerdo de este tipo, aunque todavía no aparece en las bases de datos de los acuerdos comerciales regionales de la OMC como notificado a la Organización, a pesar de que lo exige su mecanismo de transparencia de diciembre de 2006 para los acuerdos comerciales regionales y, seguramente es así, porque su incumplimiento no genera sanción<sup>1</sup>.

La RCEP es un acuerdo de libre comercio firmado por los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés, *Association of Southeast Asian Nations*), los cuales son Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam, y cinco de sus seis socios estratégicos de la región Asia-Pacífico (Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda), pues solamente falta la India. Con mayor precisión, la Asociación recién creada constituye un nuevo proceso de integración económica de alcance interregional (Asia-Pacífico)<sup>2</sup> que respeta la integración alcanzada ya en la zona, fundamentalmente gracias a la ASEAN y sus acuerdos bilaterales de libre comercio suscritos con los países

---

1 En un email de respuesta de la Secretaría de la ASEAN del 31 de enero de 2023, preguntando por qué no se ha notificado el Acuerdo de la RCEP a la OMC a pesar de estar ya en vigor hace más de un año, se nos informa lacónicamente que el motivo es simplemente que los países signatarios de la RCEP no lo han hecho hasta este momento. El dato es importante porque el Secretario General de la ASEAN es el depositario de los instrumentos de ratificación, aceptación y aprobación del Acuerdo y la Secretaría de esta Organización es la que gestiona la web oficial de la RCEP (<https://rcepsec.org/>) y en ella se puede consultar su texto oficial en inglés (<https://rcepsec.org/legal-text/>).

2 Por convencionalismo se habla de la región Asia-Pacífico para el Acuerdo de la RCEP, cuando abarca la parte del mundo que se encuentra dentro o cerca del océano Pacífico occidental y las relaciones entre sus quince países miembros atraviesan dos regiones (gran parte de Asia Oriental y del Sudeste Asiático y Oceanía); por ello, en puridad, la Asociación es de naturaleza interregional.

vecinos<sup>3</sup>; se desarrolla dentro del marco de la OMC con el objetivo confeso de “construir una asociación económica moderna, global, de alta calidad y mutuamente beneficiosa que promueva la expansión del comercio y la inversión regionales y contribuya al crecimiento económico y al desarrollo mundiales” (ASEAN, 2020, p. 1)<sup>4</sup>.

Desde el comienzo de su negociación, el Acuerdo de la RCEP ha concitado la atención doctrinal y provocado debates, en particular por el potencial comercial y económico de sus miembros (basta con tener en cuenta que agrupa a colosos como China, Japón y Corea del Sur), de manera que es susceptible de tener un impacto notable en el comercio, así como de influir en la configuración de los nuevos modelos de integración económica regional que se están gestando en nuestros días, pues coinciden-como regla- los estudios publicados en que esta Asociación está llamada a contribuir a una mejor comprensión de la situación actual de la integración económica regional en Asia-Pacífico en particular y a nivel mundial en general.

En esta investigación nos proponemos llevar a cabo una

- 
- 3 La ASEAN es la Organización pionera de la integración en Asia desde la perspectiva tanto económica como política. Con origen en la Declaración de Bangkok de 8 de agosto de 1967, fue instituida como Organización con personalidad jurídica internacional con la entrada en vigor el 15 de diciembre de 2008 de la Carta de la ASEAN firmada el 20 de noviembre de 2007, que establece una estructura institucional -basada en el consenso- y un sistema de solución de diferencias gracias a los que se han desarrollado la zona de libre comercio de la ASEAN, en vigor desde 2002, y después la Comunidad ASEAN, que consta de tres pilares (la comunidad política y de seguridad, la comunidad económica -mercado común con peculiaridades y la comunidad social y cultural). Además, la ASEAN suscribe acuerdos comerciales bilaterales con terceros países (así, con todos los países de la RCEP). Un último dato relevante es que la ASEAN es -en su conjunto- la quinta economía del mundo y la tercera de Asia, después de China y Japón (ASEAN, 2022).
- 4 Es interesante destacar que, antes de la entrada en vigor del Acuerdo de la RCEP, ya existían acuerdos comerciales bilaterales entre casi todas las Partes de la Asociación, excepto Japón con China, Corea del Sur y Nueva Zelanda, que todavía se encuentran en fase de negociación o de propuesta. No obstante, dado que Japón, Corea de Sur y Nueva Zelanda, entre otros países de la RCEP, son también Partes signatarias -y está vigente para ellos- el CPTPP (Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, de 8 de marzo de 2018), ya existe un vínculo convencional de naturaleza comercial entre los tres países (ARIC, 2022). Por otro lado, la RCEP es el primer acuerdo bilateral entre Japón y China y la primera vez que estos dos países y Corea del Sur se encuentran juntos en un mismo acuerdo de libre comercio (Plummer, 2017), a pesar de que los tres comenzaron las negociaciones de un acuerdo comercial trilateral en 2013, ya que éstas no han avanzado a lo largo de estos años.

presentación general de la RCEP, exponiendo los elementos más relevantes de este nuevo bloque de integración económica regional, comenzando por el examen de las relaciones fundamentalmente económicas entre sus miembros, mencionando después las negociaciones y su situación actual, pasando a continuación a explicar a *grosso modo* el contenido básico del Acuerdo constitutivo de la Asociación, concluyendo con un análisis de sus datos macro y socioeconómicos más relevantes y de los beneficios y perjuicios que se esperan. Todo ello con la intención de, en estudios venideros, profundizar en aspectos particulares de la RCEP, en particular desde la perspectiva jurídica, y en problemáticas que puede ocasionar al nivel regional y global.

## **2. Las relaciones no sólo económicas entre los países de la ASEAN y sus socios estratégicos de Asia-Pacífico**

Con la globalización y el desarrollo creciente del comercio internacional, las relaciones entre los países de la región Asia-Pacífico han adquirido cada vez más importancia en diversos ámbitos. El objetivo de este apartado es facilitar la comprensión de los vínculos que mantienen los quince países de la RCEP a través de la exhibición general de los flujos de bienes, servicios e inversiones, así como de la cooperación anudada entre ellos.

### *2.1. Comercio de bienes y servicios*

Los flujos de bienes entre las Partes de la RCEP han crecido sostenida y significativamente en la década 2011-2020.

Entre los socios de la ASEAN, el intercambio de mercancías se ha incrementado en la década considerada casi un 350%, alcanzando en 2020 más de 2,6 billones US\$<sup>5</sup>, lo que representó el 21,2% del comercio total de aquella Organización (el 21,3% de las exportaciones globales y el 21,2% de las importaciones totales). Singapur fue el mayor socio comercial de la ASEAN, en torno al 27%, seguido de Vietnam con el 21%, Malasia sobre el 16,5% y Tailandia con el 14% (ASENASTATS, 2021).

Igualmente han aumentado los flujos de bienes de los países de la ASEAN con sus cinco socios estratégicos miembros de la RCEP (Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda), pasando de 1,16 billones US\$ las importaciones totales de sus países en 2011 a 1,27 billones US\$ en 2020, en torno a un 9,5% de

---

5 En este trabajo, cuando se habla de billones de US\$, es en el sentido español de un millón de millones, esto es, un trillón en inglés, a menos que se indique lo contrario.

crecimiento en la década. Por otro lado, en 2011 las exportaciones de la ASEAN hacia estos cinco países alcanzaron los 1,25 billones US\$ y llegaron a 1,4 billones US\$ en 2020, con un aumento del 12% (UNCTADSTAT, 2021). China, Japón y Corea del Sur son los socios comerciales más importantes de la ASEAN (ASENASTATS, 2021).

A su vez, el comercio de mercancías entre los cinco países de la RCEP que no son miembros de la ASEAN se ha mantenido prácticamente estable durante el período considerado, con un valor de las exportaciones de 0,85 billones US\$ en 2011 y de las importaciones de 0'98 billones US\$ en 2020 (UNCTADSTAT, 2021).

Por último, si se analizan los datos de los quince miembros de la RCEP en su conjunto en un período de dos décadas (2000-2019), se observa que en 2019 las importaciones totales entre los socios llegaron a 2,33 billones US\$, mientras que en 2000 fueron de 1,7 billones US\$, por lo que el aumento total fue del 35%. A su vez, en 2000, el valor total de las exportaciones entre las Partes de la Asociación fue de 0,5 billones US\$, llegando en 2019 a los 2,2 billones US\$, con un crecimiento del 340% (WITS, 2021).

**Tabla 1. Comparación de importaciones y exportaciones de bienes entre los quince Estados miembros de la RCEP 2000-2019**

| Comparación de importaciones y exportaciones de bienes entre los quince Estados miembros (2000 y 2019) |               |        |            |        |               |        |            |        |
|--|---------------|--------|------------|--------|---------------|--------|------------|--------|
| (mil millones de dólares estadounidenses)  |               |        |            |        |               |        |            |        |
| Concepto   | Importaciones |        |            |        | Exportaciones |        |            |        |
|  | 2000          |        | 2019       |        | 2000          |        | 2019       |        |
| China  | \$554,62      | 30,64% | \$758,85   | 32,61% | \$74,13       | 14,69% | \$668,30   | 30,38% |
| Japón  | \$330,63      | 18,95% | \$354,76   | 15,25% | \$139,40      | 27,63% | \$303,98   | 13,82% |
| Corea del Sur  | \$201,60      | 11,55% | \$232,89   | 10,01% | \$61,95       | 12,28% | \$268,96   | 12,23% |
| Singapur   | \$155,81      | 8,93%  | \$167,64   | 7,20%  | \$62,01       | 12,29% | \$209,98   | 9,55%  |
| Tailandia  | \$106,89      | 6,13%  | \$129,50   | 5,57%  | \$29,33       | 5,81%  | \$126,52   | 5,75%  |
| Australia  | \$108,04      | 6,19%  | \$122,12   | 5,25%  | \$33,85       | 6,71%  | \$195,04   | 8,87%  |
| Vietnam  | \$57,18       | 3,28%  | \$179,20   | 7,70%  | \$8,37        | 1,66%  | \$110,55   | 5,03%  |
| Malasia  | \$98,64       | 5,65%  | \$122,92   | 5,28%  | \$47,98       | 9,51%  | \$134,14   | 6,10%  |
| Indonesia  | \$88,83       | 5,09%  | \$155,08   | 4,95%  | \$34,01       | 6,74%  | \$95,44    | 4,34%  |
| Filipinas  | \$34,06       | 1,95%  | \$79,47    | 3,41%  | \$6,67        | 1,32%  | \$35,00    | 1,59%  |
| Nueva Zelanda  | \$18,15       | 1,04%  | \$23,61    | 1,01%  | \$6,67        | 1,32%  | \$24,16    | 1,10%  |
| Camboya  | \$3,29        | 0,19%  | \$17,21    | 0,74%  | \$0,12        | 0,02%  | \$3,85     | 0,17%  |
| Myanmar  | \$3,50        | 0,20%  | \$15,67    | 0,67%  | \$0,00        | 0,00%  | \$12,08    | 0,55%  |
| Lao's  | \$1,72        | 0,10%  | \$5,44     | 0,23%  | \$0,00        | 0,00%  | \$5,29     | 0,24%  |
| Brunei   | \$1,87        | 0,11%  | \$2,66     | 0,11%  | \$0,00        | 0,00%  | \$6,18     | 0,28%  |
| Suma Total   | \$1.744,84    | -      | \$2.327,02 | -      | \$504,50      | -%     | \$2.199,46 | -      |

Fuente: Elaboración Propia con datos de WITS de 2021

En cuanto al comercio de servicios entre los países de la ASEAN, las exportaciones crecieron fuertemente entre 2011 y 2020, llegando en esta fecha a los 40.700 millones US\$ y lo mismo sucedió con las importaciones de servicios, que alcanzaron los 39.500 millones US\$ en 2020 (ASEANSTATS, 2021). Además, los intercambios de servicios entre China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, aumentaron de forma significativa, subiendo las exportaciones de 33.000 millones US\$ en 2011 a más de 94.000 millones US\$ en 2020, lo que implica un aumento del 180% en una década. Y las importaciones crecieron un 135%, pasando de 28.000 millones US\$ a 66.000 millones US\$. Es relevante también que el saldo neto de la balanza de servicios fuera positivo y que ninguno de ellos tuviera un déficit comercial de servicios en la década considerada, siendo Singapur, China, Japón y Corea del Sur los países con mejores resultados y concentrando entre ellos más del 50% del superávit comercial en materia de servicios de los quince miembros de la RCEP (WTOSTATS, 2022)<sup>6</sup>.

## *2.2. Inversión extranjera directa*

Mientras que la inversión extranjera directa (IED) mundial se estancó en la década 2011-2020, los Estados miembros de la RCEP han mostrado una tendencia al alza hasta el 2019 y solo disminuyendo en 2020 debido a la COVID-19.

En 2020, la IED entre los países de la ASEAN fue de 23.000 millones de US\$. Los cinco principales sectores que recibieron inversiones en ese año fueron las finanzas y seguros (el 36,6%), seguido de las actividades manufactureras (el 14,5%), las actividades comerciales y de reparación de vehículos (el 9,6%); las actividades profesionales, científicas y técnicas (el 8,2%) y las actividades inmobiliarias (el 6,1%). Estados Unidos fue la mayor fuente de entradas de IED en la ASEAN en ese año, seguido por Hong Kong, China, la Unión Europea -UE- y Japón. Asimismo, los flujos anuales de IED de los países de la ASEAN con el mundo alcanzaron los 14.000 millones de US\$ en 2020 (ASENASTATS,

---

6 Hay que tener en cuenta que los datos estadísticos de varios países miembros de la RCEP no están completos en las bases de datos de las Organizaciones internacionales encargadas de esta tarea, como sucede con las Estadísticas de la OMC; en particular, no se dispone de los datos de China de importaciones y las exportaciones entre 2009 a 2014 y 2017 y 2018. Por lo tanto, el comercio de servicios entre los cinco Estados miembros de la RCEP que no son Partes de la ASEAN, ha sido necesariamente mucho mayor que los mostrados en este estudio, tanto en volumen como en valor.



2021).

La IED entre Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda ha crecido muy rápidamente en la década 2011-2020, pasando de 34.000 millones de US\$ en 2011 a 48.000 millones US\$ en 2020, lo que implica un incremento del 41%. Asimismo, los flujos de IED de estos socios con los Estados no ASEAN han crecido de los 27.000 millones US\$ en 2011 a los 51.000 millones US\$ en 2020, lo que supone un 90% en la década (CDIS, 2021<sup>7</sup>).

En fin, las reservas de IED depositadas en el conjunto de los países de la RCEP han subido de casi 850.000 millones US\$ en 2011 a unos 1,54 billones US\$ en 2020, con un incremento aproximado de un 90%, mientras la IED acumulada de todos los miembros de la Asociación fuera de ella, al nivel mundial, ha pasado de 477.000 millones US\$ en 2011 a casi 1,2 billones US\$ en 2020, subiendo alrededor de un 120%. Al nivel de la RCEP, los principales receptores de IED son China, Singapur y Australia y los principales miembros inversores son Japón, Corea del Sur y China (CDIS, 2021).

---

7 El CDIS (*Coordinated DirectInvestment Survey*) es un servicio de recopilación de información dirigido por el FMI sobre los datos de IED bilateral entre sus socios comunicados voluntariamente por ellos, lo que provoca que no se dispongan de datos de IED en Laos y Vietnam, ni de las inversiones cuyo valor sea inferior a 500 millones US\$.

**Tabla 2: Comparación de las reservas de IED entre los Estados miembros 2011-2020**

| Comparación de inversiones extranjeras directas realizadas entre los trece Estados miembros (2009 y 2020) |   |        |            |        |  |        |            |        |
|---|---|--------|------------|--------|--|--------|------------|--------|
| (mil millones de dólares estadounidenses)   |   |        |            |        |  |        |            |        |
| Concepto  | Posiciones de inversión directa entrantes |        |            |        | Posiciones de inversión directa en el exterior |        |            |        |
|   | 2011                                      |        | 2020       |        | 2011   |        | 2020       |        |
| China   | \$270,43                                  | 31,88% | \$452,23   | 29,41% | -  | -      | \$176,17   | 14,78% |
| Singapur  | \$142,76                                  | 16,83% | \$289,59   | 18,83% | -  | -      | -          | -      |
| Australia   | \$96,03                                   | 11,32% | \$191,67   | 12,47% | \$58,62  | 12,28% | \$81,52    | 6,84%  |
| Tailandia   | \$84,05                                   | 9,91%  | \$167,94   | 10,92% | \$21,20  | 4,44%  | \$73,76    | 6,19%  |
| Indonesia   | \$81,57                                   | 9,62%  | \$126,12   | 8,20%  | -  | -      | \$58,92    | 4,94%  |
| Corea del Sur   | \$41,91                                   | 4,94%  | \$89,40    | 5,81%  | \$75,85  | 15,89% | \$200,10   | 16,78% |
| Malasia   | \$42,27                                   | 4,98%  | \$69,34    | 4,51%  | \$46,61  | 9,76%  | \$52,65    | 4,42%  |
| New Zealand   | \$50,25                                   | 5,92%  | \$57,29    | 3,73%  | \$11,37  | 2,38%  | \$11,25    | 0,94%  |
| Japón   | \$20,96                                   | 2,47%  | \$51,40    | 3,34%  | \$263,23                                       | 55,13% | \$534,87   | 44,86% |
| Camboya   | \$5,69                                    | 0,67%  | \$25,31    | 1,65%  | -  | -      | -          | -      |
| Filipinas   | \$12,33                                   | 1,45%  | \$16,52    | 1,07%  | \$0,57   | 0,12%  | \$3,12     | 0,26%  |
| Brunei  | -   | -      | \$0,83     | 0,05%  | -  | -      | -          | -      |
| Myanmar   | -   | -      | -          | -      | -  | -      | -          | -      |
| Vietnam   | -   | -      | -          | -      | -  | -      | -          | -      |
| Suma Total  | \$848,24                                  | -      | \$1.537,64 | -      | \$477,44                                       | -      | \$1.192,35 | -      |

Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos de CDIS del FMI de 2022

### 2.3. Cooperación

Al tiempo que se intensificaban los intercambios comerciales y la IED entre los países de Asia-Pacífico y se desarrollaba la integración económica en la zona mediante acuerdos bilaterales o multilaterales -como los acuerdos de libre comercio entre la ASEAN y sus cinco socios estratégicos mencionados anteriormente-, se fueron lógicamente promoviendo mecanismos de cooperación en la región.

Así, a partir de 1997 se inició la cooperación 10+3 (ASEAN más China, Corea y Japón, llamada APT por sus siglas en inglés, *ASEAN Plus Three*), estableciendo mecanismos de diálogo y cooperación para abordar necesidades y retos comunes y con el objetivo a largo plazo de establecer una Comunidad del Asia Oriental, colaborando estrechamente en una serie de ámbitos, como la seguridad política, el comercio y la inversión, las finanzas, la energía, el turismo, la agricultura y la silvicultura, el medio ambiente, la educación, la salud, la cultura y las artes, entre otros (APT, 2021).

Otros mecanismos de cooperación entre países de la RCEP

son la Cumbre de Asia Oriental, que incluye a todos los países de la RCEP más India, Estados Unidos y Rusia (EAS, 2021); el Diálogo de Cooperación Asiática, con la ausencia de Australia y Nueva Zelanda pero la presencia de todos los restantes miembros de la RCEP y de otros países asiáticos (ACD, 2021); y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, que cuenta con 105 miembros, entre ellos todos los de la Asociación menos Japón (AIIB, 2021). No sólo existen sistemas de cooperación a nivel regional, como los mencionados anteriormente, sino también al nivel subregional; por ejemplo, la Cooperación Económica Subregional del Gran Mekong, en la que participan Camboya, China, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam (GMS, 2021).

En definitiva, los países de la RCEP llevan hace tiempo ya una fructífera relación en diversos ámbitos, por lo que no fue extraño que quisieran profundizar en sus vínculos a través de la conclusión de una asociación interregional más profunda.

### **3. Antecedentes y situación actual del Acuerdo constitutivo de la Asociación Económica Integral Regional**

Con la mirada puesta en la trascendencia de primer orden de las relaciones entre los Estados miembros de la RCEP que ha sido descrita, se comprende que, en noviembre de 2012, sus jefes de Estado plantearan iniciar negociaciones para la celebración de un acuerdo de libre cambio y que 8 años después y tras 31 rondas de negociación, las terminarían felizmente en el marco de la IV Cumbre de la ASEAN <sup>8</sup>, firmándose el 15 de noviembre de 2020 el Acuerdo constitutivo de la RCEP por los quince ministros de comercio de los Estados miembros.

El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 2022 para Australia, Brunei Darussalam, Camboya, China, Japón, Laos, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam; el 1 de febrero de 2022 para Corea del Sur; el 18 de marzo de 2022 para Malasia; y el 2 de enero de 2023 para Indonesia (RCEP, 2022). En cuanto a Filipinas, entrará en vigor 60 días después de haber depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación en la

---

8 Hay que destacar que, al final de esa Cumbre, el 4 de noviembre de 2019 el Gobierno de la India decidió retirarse de las negociaciones de la RCEP, en las que había participado desde sus orígenes, debido fundamentalmente a la presión de industrias estratégicas nacionales como las del acero y los textiles, muy preocupadas porque China pudiera inundar su mercado interno con productos baratos (Singh y Singh, 2020).

Secretaría de la ASEAN, lo que hizo el 21 de febrero de 2023<sup>9</sup>.

Unas negociaciones y una entrada en vigor de un acuerdo de esta envergadura en plazos tan breves constituyen una manifestación palmaria de la determinación de la región Asia-Pacífico de desempeñar un rol de primer orden en el comercio y la economía mundiales. Y no le debería costar excesivos esfuerzos si se tiene en cuenta que hoy en día la RCEP es ya el bloque de integración más grande del mundo desde la perspectiva económica, como se verá ulteriormente.

Además, en la hipótesis probable de que otros países se acaben uniendo a la RCEP más adelante, su influjo podría ser todavía mayor tanto a nivel regional como a nivel mundial. De hecho, la RCEP está abierta a la adhesión de cualquier país o territorio aduanero autónomo de la región Asia-Pacífico a partir del 1 de julio de 2023, transcurridos 18 meses desde su vigencia -1 de enero de 2022-. Y ya tiene algunos candidatos, puesto que Hong-Kong presentó su candidatura de adhesión en enero de 2022; a su vez, Bangladesh ha manifestado su interés por este Acuerdo, aunque todavía no ha formalizado su candidatura; en fin, la India cuenta con un régimen especial, puesto que podría haberse incorporado desde la entrada en vigor del Acuerdo por haber participado en las negociaciones de la Asociación desde su inicio, mas no lo ha hecho todavía.

No cabe duda de que la integración económica en Asia-Pacífico ha dado un importante paso adelante con este Acuerdo (Shehadi, 2022).

#### **4. Estructura del Acuerdo**

La RCEP se basa en los acuerdos de libre comercio existentes entre la ASEAN y sus cinco socios estratégicos, también conocidos como los “acuerdos 10+1” (Fukunaga y Isono, 2013), pero los actualiza y desarrolla en diversos aspectos para tomar en consideración los diferentes niveles de desarrollo de sus Partes (como se expone con detalle en el apartado siguiente) y, por lo tanto, las diversas necesidades económicas que debe satisfacer con cargo a los beneficios mutuos que debe generar. Además, regula cambios y realidades comerciales emergentes a nivel mundial,

---

9 Myanmar presentó su instrumento de ratificación a la Secretaría de la ASEAN en septiembre de 2021, pero debido al volátil entorno político en este país derivado del golpe militar en febrero de ese año, para algunos países de la RCEP el Acuerdo ya entró en vigor (así, con Singapur el 3 de abril de 2022 y con China el 1 de mayo de 2022), pero otros Estados todavía no lo reconocen (como Nueva Zelanda y Filipinas).

como el comercio electrónico, las cadenas de valor regionales, el potencial de las pequeñas y medianas empresas y la complejidad de la competencia en el mercado internacional. A fin de cuentas, a través de los compromisos asumidos por los quince Estados miembros de la Asociación de facilitar el acceso al mercado y las nuevas reglas y disciplinas comerciales simplificadas que contiene el Acuerdo se facilitan el comercio y la inversión, se brindan nuevas oportunidades de negocio y de empleo, se fortalecen las cadenas de suministro en la región y se promueve la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el valor regional (ASEAN, 2020).

Adicionalmente, la reglamentación que contiene el Acuerdo, debería servir de complemento a las reglas de la OMC en ámbitos en los que las Partes se han comprometido a actualizar sus disposiciones o inclusive ir más lejos mediante la adopción de nuevas reglas liberalizadoras, pues a la postre persigue apoyar un sistema de comercio multilateral más abierto, libre y justo basado en reglas jurídicas (ASEAN, 2020).

Con estos objetivos y tamañas ambiciones, se comprende que el Acuerdo sea un texto largo, de 510 páginas para el preámbulo y sus 20 capítulos, y miles de páginas adicionales para sus anexos, dedicados fundamentalmente a las listas de reducción arancelaria de mercancías, aunque otras disposiciones aborden una gama relativamente amplia de temas diversos. Para su exposición resumida seguiremos una interesante presentación sistemática del Acuerdo realizada por la Secretaría de la ASEAN (2020).

El primer capítulo contiene las disposiciones iniciales y las definiciones generales, asentando los objetivos de la RCEP. En esencia, la Asociación persigue la libre circulación de las mercancías originarias de los países miembros dentro de la región Asia-Pacífico, aunque no se limita a ello. Por ello, los siguientes capítulos cubren específicamente todo lo que concierne a la liberalización del comercio de bienes: la desgravación arancelaria, las reglas de origen; los trámites aduaneros y la facilitación del comercio; las medidas sanitarias y fitosanitarias; las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad; y los remedios comerciales (antidumping, subvenciones y salvaguardias).

El segundo capítulo regula el comercio de mercancías, teniendo como objetivo básico alcanzar un alto nivel de liberalización de los intercambios comerciales de bienes entre las partes, eliminando un tanto por ciento muy significativo de los aranceles a muchos productos originarios de los países miembros desde la entrada en vigor del Acuerdo y en torno al 92% cuando finalice el período de 20 años, a cuyo término se alcanzarán derechos

aduaneros de promedio inferiores al 1%. Ahora bien, se mantendrán los aranceles para productos de sus sectores estratégicos y bienes sensibles en materia agrícola e industrial, fundamentalmente (Lima, Aguiar y Ronzheimer, 2021). En aras a la liberalización, el Acuerdo fija reglas que incluyen el trato nacional y la eliminación de los aranceles y los subsidios a la exportación para productos agrícolas; establece medidas de liberalización de obstáculos no arancelarios, como la eliminación total de las restricciones cuantitativas; aprueba reglas sobre licencias de importación y establece el principio de transparencia en la aplicación de las medidas anteriores, etc.

Los capítulos tres a siete completan el capítulo anterior. El capítulo tercero (y dos anexos) con las reglas de origen, especificando tres criterios –bienes producidos en el territorio de una parte con materiales nacionales exclusivamente, con materiales originarios de uno o más socios de la RCEP y, finalmente, con materiales originarios de los socios de la RCEP y de un país no miembro si se cumplen ciertas reglas específicas, en particular la regla del valor regional: el valor de los materiales originarios del producto no ha de ser inferior al 40% del valor regional del producto para considerarlo originario de la RCEP. A su vez, el capítulo cuarto (y un anexo) regula los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio, estableciendo la previsibilidad y transparencia de la reglamentación aduanera, persiguiendo la simplificación de los procedimientos –por ejemplo, prescindiendo de la inspección previa al envío-, reforzando la cooperación aduanera y promoviendo el rápido despacho de las mercancías –en un plazo de 48 horas para las mercancías en general y de 6 horas para los productos perecederos y los envíos urgentes-, etc. En fin, se reglamentan las medidas sanitarias y fitosanitarias (capítulo quinto), los estándares, reglamentos técnicos y procedimientos de valoración de la conformidad (capítulo sexto) y los remedios comerciales para luchar contra el dumping y subvenciones y adoptar medidas de salvaguardias (capítulo séptimo y un anexo).

El Acuerdo cubre también el intercambio de servicios, así como el movimiento temporal de personas físicas y las inversiones en los capítulos ocho a diez. El capítulo octavo pretende una eliminación sustancial de las medidas restrictivas y discriminatorias que afectan al comercio de servicios, para lo que asienta reglas sobre el acceso a los mercados y la presencia local, los principios de trato nacional y de la nación más favorecida (aunque no se aplica a Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam), la transparencia en la reglamentación, se consagra el enfoque de la

lista negativa junto a la positiva<sup>10</sup>, y se asegura el establecimiento de procedimientos de solución de controversias para garantizar que las medidas de aplicación sean razonables, objetivas e imparciales, etc. Se completa con tres anexos sobre los servicios financieros, de telecomunicación y profesionales. A su vez, el capítulo noveno regula el movimiento temporal de personas físicas dedicadas al comercio de mercancías, la prestación de servicios o la realización de inversiones, estableciendo reglas que permitan su entrada y residencia temporal y prohibiendo gravámenes económicos que supongan un impedimento injustificable. El capítulo décimo contiene el régimen de las inversiones, estableciendo el principio de inversión justa y equitativa y asegurando los cuatro pilares básicos de las mismas: protección, liberalización, promoción y facilitación. Contiene también un programa de trabajo para la solución de controversias entre inversores y Estados y dos anexos relativos al Derecho internacional consuetudinario y las expropiaciones.

Los capítulos siguientes reglamentan cuestiones concretas como la propiedad intelectual (capítulo décimo primero), el comercio electrónico (capítulo décimo segundo), la competencia (capítulo décimo tercero y cuatro anexos), las pequeñas y medianas empresas -PYME- (capítulo décimo cuarto), la cooperación económica y técnica (capítulo décimo quinto) y la contratación pública (capítulo décimo sexto y un anexo). Estos capítulos recogen muchas de las reglas modernas sobre transparencia, cooperación leal, no discriminación, etc., que rigen estas materias.

Hay además cuatro anexos generales que reglamentan el acceso al mercado, con las listas de los compromisos arancelarios de cada parte, los compromisos específicos para los servicios, las reservas y las medidas disconformes para servicios e inversiones y los compromisos específicos sobre movimiento temporal de personas físicas.

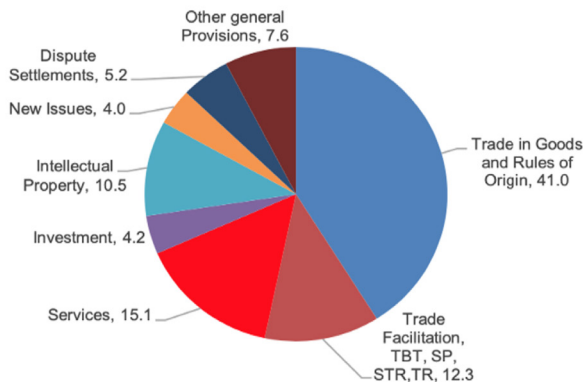
En conjunto, desde una perspectiva económica, el

---

<sup>10</sup> La lista de compromisos negativa implica que todos los sectores o subsectores que no figuran en la lista están abiertos a los proveedores de servicios de los otros miembros de la RCEP en las mismas condiciones que a los proveedores nacionales. Australia, Brunei Darussalam, Corea del Sur, Indonesia, Japón, Malasia y Singapur adoptaron la lista de compromisos negativa para el comercio de servicios y la inversión. Por el contrario, la lista de compromisos positiva supone que solamente los sectores o subsectores que constan en la lista son asumidos con el compromiso de acceso al mercado y de trato nacional. Las otras ocho Partes del Acuerdo optaron por la lista negativa para la inversión y la lista positiva para el comercio de servicios, con el compromiso de convertir la lista positiva en negativa en un período de 6 años desde la entrada en vigor del Acuerdo (salvo Camboya, Laos y Myanmar, que disponen de 15 años).

comercio de mercancías y las normas de origen ocupan el 41% de las estipulaciones convencionales; muy de lejos vienen luego las disposiciones sobre el comercio de servicios, la facilitación del comercio y los derechos de propiedad intelectual y, al final, el resto de materias reguladas, según resulta de la figura 1.

**Figura 1: Disciplinas cubiertas por el Acuerdo de la RCEP, en % del total de páginas**



Fuente: Economic and social effects of a possible trade agreement between Latin America and the Asia-Pacific region, 2021  
 Fuente: Lima, Aguiar y Ronzheimer, (2021)

Si tenemos en cuenta globalmente los objetivos económicos de la Asociación, se constata fácilmente que persigue fundamentalmente la consecución de una zona de libre comercio plus (FTA+ por sus siglas en inglés, *Free Trade Agreement+*), pues su núcleo básico es la liberalización del comercio de mercancías originarias de los países miembros dentro de la región Asia-Pacífico, lo que es característico de una zona de libre cambio tradicional, siguiendo la conocida taxonomía de Balassa (1964) de los modelos de integración económica regional, pero a la vez incluye elementos de modelos más avanzados de integración, como la prestación de servicios y el movimiento temporal de personas físicas, las inversiones, la propiedad intelectual, el comercio electrónico, la competencia, la contratación pública, etc., típicos de un FTA+.

Los últimos cuatro capítulos (capítulos diecisiete a veinte) se dedican a las disposiciones y excepciones generales (capítulo décimo séptimo), las disposiciones institucionales (capítulo décimo octavo), la solución de diferencias (capítulo décimo noveno) y las disposiciones finales (capítulo vigésimo), de contenido claramente



jurídico. De estos capítulos merece destacar que el entramado institucional (capítulo décimo octavo) es muy sencillo y de naturaleza claramente intergubernamental en su composición (las reuniones de Ministros de la RCEP, el Comité Conjunto de la RCEP, cuatro órganos subsidiarios de carácter permanente – el Comité de Mercancías, el Comité de Servicios e Inversión, la Comisión de Crecimiento Sostenible y la Comisión de Entorno Empresarial- y una Secretaría, todavía no creada, que estarán siempre integrados por representantes de las Partes). Con esta configuración, el marco orgánico está más cercano lógicamente al de modelos de integración poco profundos (algo más que una zona de libre cambio plus), como es el caso del USMCA / T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, de 30 de noviembre de 2018)<sup>11</sup> e incluso el de la ASEAN<sup>12</sup>, que al sistema institucional de procesos de integración más desarrollados, como los que persiguen la consecución de un mercado común (como el Mercosur -Mercado Común del Sur, de 26 de marzo de 1991-) o incluso una unión económica y monetaria (así, la UE)<sup>13</sup>. Prácticamente sucede lo mismo respecto a las fuentes jurídicas de la Asociación, pues se habla sólo que se adoptarán informes y decisiones por los órganos antes descritos en los temas cubiertos por el Acuerdo y que se hará por consenso. Este carácter básico del sistema jurídico-institucional explica también que la RCEP no disponga de recursos de financiación propios, no exista un presupuesto común a la asociación o sea inexistente la función

11 Aunque va más lejos que el Tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, porque en éste existe tan sólo un Secretariado que brinda asistencia a la Comisión de Libre Comercio (ministros de comercio exterior), que hace las veces de coordinador y se reúne una vez al año en sesión ordinaria. Además, cuenta con los paneles (integrados por expertos) para la solución de controversias.

12 La estructura institucional de la RCEP recuerda notablemente, incluso en las denominaciones de los órganos, a la prevista por la Declaración de Bangkok de 8 de agosto de 1967 para la ASEAN. Pero ulteriormente, tras la aprobación de la Carta de la ASEAN en Yakarta el 20 de noviembre de 2007, sus Partes dotaron a esta Organización de un marco institucional bastante más desarrollado, aunque la decisión sigue basándose en la consulta y el consenso y, si no se consigue, la Cumbre de la ASEAN decidirá cómo debe procederse (ver capítulo IV, arts. 7 y siguientes).

13 Para una comparación con la estructura jurídico-institucional del Mercosur y la UE, ver Cienfuegos Mateo, 2013.

pública de la Asociación<sup>14</sup>.

Lo mismo podemos aseverar del mecanismo de solución de diferencias (capítulo décimo noveno), que define y precisa las cuestiones que afectan a la consulta, el panel de expertos y su funcionamiento y aplicación, las fuentes jurídicas aplicables y el valor del informe del grupo de expertos, entre otras cuestiones, dibujando un régimen jurídico asimilable en buena medida al de la ASEAN, pues recomienda a las Partes que abran consultas sobre el tema en disputa y hagan todo lo posible para llegar a una solución amistosa, pero les permite acudir voluntariamente a otros medios, como los buenos oficios, la mediación y la conciliación; y si no resuelven su controversia de forma voluntaria con los medios anteriores, se puede instar la creación de un panel de expertos para resolver el conflicto, compuesto -como regla- por tres miembros nombrados por las Partes en litigio que han de dirimir la controversia por consenso, aunque a falta del mismo el informe final se adopta por mayoría de votos, siendo este informe definitivo y vinculante para los litigantes, puesto que no existe órgano de apelación<sup>15</sup>.

## **5. Análisis de la Asociación desde una perspectiva económica**

La RCEP deja amplio margen para imaginar lo que puede implicar para el desarrollo del comercio, la cooperación y la integración económica al nivel regional y mundial por las cifras de primer orden que presenta desde la perspectiva económica.

---

14 En el Acuerdo constitutivo de la RCEP no se dispone nada respecto a estos extremos, la web de la Asociación no proporciona información y la Secretaría de la ASEAN -cuyo Secretario General, en tanto depositario del Acuerdo (art. 20 del Acuerdo), debería informar de estos temas- ha guardado silencio sobre los emails enviados sobre estas cuestiones. En cierto modo, suplen esta carencia los puntos de contacto nacionales creados para la aplicación del Acuerdo en sus diversas temáticas, servidos por personal interno de cada Parte, así como los intercambios de funcionarios y expertos para la formación y la cooperación en los ámbitos cubiertos por la Asociación.

15 El mecanismo de resolución de controversias de la RCEP es algo más completo, considerado globalmente, que el que existe en la ASEAN, cuya Carta constitutiva de 20 de noviembre de 2007 señala que las disputas se resolverán mediante los buenos oficios, la conciliación y la mediación (art. 23); permite el establecimiento de mecanismos específicos de solución de diferencias respecto a la interpretación y aplicación de la Carta y otros instrumentos jurídicos de la ASEAN, incluido el arbitraje (arts. 24 y 25) -lo que no cabe en la RCEP-; y dispone que si el litigio no se resuelve se acuda para su decisión a la Cumbre de la ASEAN (art. 26).

Pero las enormes desigualdades entre los quince miembros de la Asociación no pueden ser ignoradas. Este apartado examina estas dos cuestiones a partir de datos e indicadores macro y socioeconómicos.

### *5.1. Datos macro y socioeconómicos*

A continuación se exponen los datos económicos de los países miembros de la RCEP en 2021. En primer lugar, los de la ASEAN, dada su larga trayectoria como bloque de integración y, sobre todo, que agrupa a diez de las quince Partes de la Asociación; después los de los otros cinco socios; finalmente, se presentan agregados los datos de esta naturaleza más importantes de todas las Partes<sup>16</sup>.

#### *5.1.1. Datos macro y socioeconómicos de los diez Estados de la ASEAN*

Los diez socios de la ASEAN (recordemos que son Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam) tienen una superficie total de 4.493.000 km<sup>2</sup> (Banco Mundial, 2022-8); una población de 667 millones, lo que representa el 8,6% de la mundial (Banco Mundial, 2022-7); su producto interior bruto –PIB– fue de 3 billones US\$, lo significó el 3,5% de la economía mundial (Banco Mundial, 2022-4) y su PIB per cápita promedio llegó a 2.000 US\$ (Banco Mundial, 2022-5).

A su vez, en 2021 el comercio de bienes y servicios al nivel mundial de los diez socios del Sudeste Asiático fue de 3,16 billones US\$, equivaliendo al 7,1% del total a nivel mundial de ese año, llegando las importaciones a casi 1,49 billones US\$, mientras el valor de las exportaciones fue de 1,67 billones US\$, representando respectivamente el 6,8% y el 7,4% del total del mundo (Banco Mundial, 2022-10). La balanza comercial de los socios en su conjunto ascendió a 0,15 billones US\$ de superávit (Banco Mundial, 2022-3).

Por otro lado, las reservas de divisas conjuntas de la ASEAN, incluido el oro, ascendieron a 0,99 billones US\$ (Banco Mundial,

---

<sup>16</sup> Debe advertirse, por un lado, que la información generalmente proviene del Banco Mundial, corresponde al año 2021 (pues es el último año en que hay cifras oficiales de todos los indicadores que se exponen) y se expresa en dólares estadounidenses (US\$), a menos que se avise de lo contrario. Recordamos, por otro lado, que cuando se habla de billones de US\$ es en el sentido español de un millón de millones, esto es, un trillón en inglés, salvo que se indique otra cosa.

2022-9).

En fin, otros indicadores de interés son la tasa de desempleo, que fue del 3,19% (Banco Mundial, 2022-11), y la inflación anual, que promedió en su conjunto el 2,13% (FMI, 2022-1).

### *5.1.2. Datos macro y socioeconómicos de los otros 5 socios de la RCEP*

En lo que concierne a las restantes Partes del Acuerdo (Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda), la superficie total agregada es de 18.087.000 Km<sup>2</sup> (Banco Mundial, 2022-8) y su población alcanzó los 1.619 millones de habitantes, lo que supone el 20,86% del total mundial (Banco Mundial, 2022-7). El PIB conjunto llegó a 22,96 billones US\$, que supone el 26,79% del total del mundo (Banco Mundial, 2022-4) y su PIB per cápita fue de 35.000 US\$ (Banco Mundial, 2022-5).

El comercio internacional de bienes y servicios de los quince socios alcanzó 8,34 US\$ billones, lo que representó el 19,14% del mundial; en particular, las importaciones fueron 3,86 billones US\$ y las exportaciones 4,48 billones US\$, equivaliendo respectivamente al 18,33% y el 19,92% de las mundiales de ese año. La balanza comercial de los cinco fue de 0,48 billones US\$ (Banco Mundial, 2022-3 y 2022-10)<sup>17</sup>. Las reservas de divisas conjuntas, incluido el oro, de estos cinco socios ascendieron a 5,25 billones US\$ (Banco Mundial, 2022-9). En fin, la tasa de desempleo promedio de los cinco se elevó al 4,78% (Banco Mundial, 2022-11) y su inflación fue del 1,10%(FMI, 2022-1).

### *5.1.3. Población, producto interior bruto y comercio de los quince países de la RCEP*

Si sumamos tres de los principales indicadores anteriores- la población, el PIB y los flujos internacionales de bienes y servicios- para poner en contexto mundial los datos globales de la RCEP, se aprecian todavía mejor las enormes potencialidades de la Asociación: ésta tenía, en 2021, alrededor del 30% de la población mundial, que fue de 7.800 millones (Banco Mundial, 2022-7), aproximadamente el 30,5% del PIB global, unos 85,68 billones US\$ (Banco Mundial, 2022-4), y sobre el 26% del total mundial de intercambios mundiales de bienes y servicios, que fue de 44,34 billones US\$ (Banco Mundial, 2022-10).

Para tener una perspectiva comparada precisa de lo

---

<sup>17</sup> Sólo Japón y Nueva Zelanda tuvieron déficit comercial, de 900 y 1.500 millones US\$ respectivamente.

que suponen los datos anteriores, pensemos que el 30,5% de la economía mundial que la RCEP tenía en 2021 supone un 2,5% más que el USMCA / T-MEC, un 12,6% más que la UE, un 27,6% más que la AFCFTA -Área Continental Africana de Libre Comercio, de 21 de marzo de 2018- y un 28,1% más que el Mercosur- (UNCTAD, 2021). Y en los otros dos datos (comercio internacional y población) la RCEP se encuentra también a la cabeza del mundo.

En síntesis, la Asociación podría impulsar notablemente el crecimiento comercial y económico a nivel regional y mundial (Zhihua, 2022).

## *5.2. Diferencias macro y socioeconómicas relevantes entre los Estados de la RCEP*

Aunque desde la perspectiva económica la RCEP es ya, sin duda, uno de los acuerdos comerciales más relevantes del mundo, y con una implementación correcta podría desplegar un impacto significativo en la integración interregional, no hay que olvidar la profunda diversidad macro y socioeconómica entre sus países miembros. A renglón seguido se verán las principales diferencias mediante ocho indicadores<sup>18</sup>.

### *5.2.1. Grado de desarrollo*

Los miembros de la RCEP se encuentran en diferentes estadios de desarrollo, con una amplia diferencia de los dos principales, China y Japón, que como países individualmente considerados son potencias económicas al nivel mundial y los Estados menos desarrollados de la Asociación (Camboya, Laos y Myanmar). Así lo refleja el PIB expresado en términos de paridad del poder adquisitivo (PPP) del Fondo Monetario Internacional, cuya

---

<sup>18</sup> Como en el epígrafe anterior, la información generalmente proviene del Banco Mundial, corresponde al año 2021 toda la información corresponde al año 2021 (pues es el último año en que hay cifras oficiales de todos los indicadores que se exponen) y se expresa en dólares estadounidenses (US\$), a menos que se indique lo contrario. Y cuando se habla de billones de US\$, es en el sentido español de un millón de millones si no se dice otra cosa.

moneda es el dólar internacional<sup>19</sup>.

Como puede verse en la figura 2, en 2021 la economía más grande de la RCEP -y a nivel mundial- en términos de PPP es China, con 24,1 billones de dólares internacionales (Purdie, 2019). Dentro de la Asociación, China es seguida de Japón, con 5,3 billones de dólares internacionales; de Indonesia en tercer lugar, con 3,3 billones de dólares internacionales; de Corea del Sur en cuarto lugar, con 2,3 billones de dólares internacionales; y de Australia en quinto lugar, con 1,3 billones de dólares internacionales. La suma total de PIB en PPA de los restantes diez países de la Asociación es de 5,3 billones de dólares internacionales que, sumados a los 36,4 millones de dólares internacionales de los cinco socios principales, arroja un total de 41,7 millones de dólares internacionales (FMI, 2022-2).

**Figura 2: PIB de los Estados miembros de la RCEP**



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del Fondo Monetario Internacional de 2022

### 5.2.2. Nivel de ingresos

Siguiendo la clasificación del Banco Mundial (2022-5) de las economías nacionales en función del ingreso nacional bruto per cápita, en 2021 los Estados miembros se encontraron en los siguientes grupos:

- i. Alto ingreso, con un PIB per cápita igual o superior a 12.696 US\$: Singapur, Australia, Corea del sur, Japón y Nueva Zelanda.

<sup>19</sup> El dólar internacional (*dólar Geary-Khamis*) es una unidad monetaria hipotética con el mismo poder adquisitivo que tiene el dólar en los Estados Unidos en un momento determinado en el tiempo, de tal suerte que muestra cuánto vale una unidad de una moneda local dentro de las fronteras del país. La conversión a dólares internacionales se realiza utilizando la PPP, que es un equivalente entre monedas calculado de acuerdo con los diferentes niveles de precios de los países para una compra similar, lo que permite una comparación relativamente razonable de la situación de las economías estatales analizadas.

- ii. Ingreso mediano alto, con un PIB per cápita entre 4.096 y 12.695 US\$: Brunei Darussalam, Malasia, Tailandia y China.
- iii. Ingreso medio-bajo, con un PIB per cápita entre 1.046 y 4.095 US\$: Camboya, Filipinas, Indonesia, Myanmar, Laos y Vietnam.
- iv. Bajo ingreso, con un PIB per cápita igual o inferior a 1.045 US\$: no hay en este segmento ningún país de la RCEP.

**Tabla 3: Nivel de ingresos de los Estados de la RCEP**

| Nivel de ingresos de los Estados de la RCEP |  |                      |
|---|--|----------------------|
| Países / Cuenta                             | Valor asignado                         | Ranking asignado     |
| Australia                                   | INB per cápita de \$12,696 o más       | Alto ingreso         |
| Corea del Sur                               |  |                      |
| Japón                                       |  |                      |
| Nueva Zelanda                               |  |                      |
| Singapur                                    |  |                      |
| Brunei Darussalam                           | INB per cápita entre \$4,096 y 12,69   | Ingreso mediano alto |
| China                                       |  |                      |
| Malasia                                     |  |                      |
| Tailandia                                   |  |                      |
| Camboya                                     | INB per cápita entre \$1,046 y \$4,095 | Ingreso medio-bajo   |
| Filipinas                                   |  |                      |
| Indonesia                                   |  |                      |
| Laos  |  |                      |
| Myanmar                                     |  |                      |
| Vietnam                                     |  |                      |
| N   | N                                      | Bajo Ingreso         |

Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del Banco Mundial de 2022

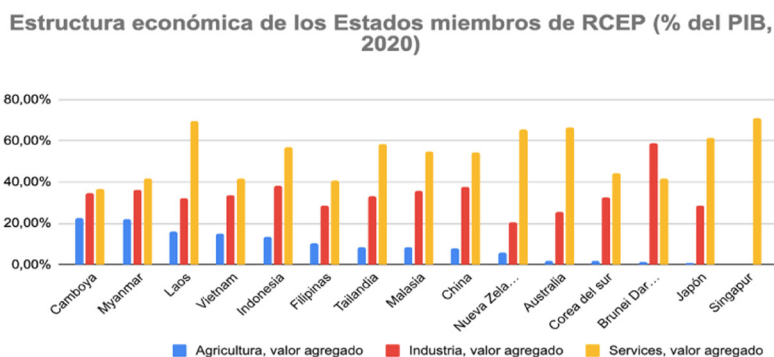
### 5.2.3. Estructura económica

La composición de las economías de los países de la Asociación también varía mucho. Como puede verse en la figura 3, el porcentaje de participación de los servicios respecto al PIB de los diez países de la ASEAN fue relativamente baja en comparación con los cinco miembros no ASEAN. Como ejemplos extremos de las diferencias, Camboya tuvo la menor cuota de servicios respecto a su PIB, con una tasa del 36,6%, mientras que Singapur tuvo una altísima tasa del 70,9%<sup>20</sup>. A su vez, el porcentaje de participación de la industria respecto al PIB fue bastante homogénea entre los

<sup>20</sup> Es importante señalar que, en Singapur, debido a su condición de ciudad-Estado, el PIB está formado esencialmente por los servicios (70%) y el restante 29% es debido a la industria, pues es escasísima la aportación de la agricultura.

quince Estados, pues todos están por encima del 20%, y la mayoría alcanzan el 30%, siendo la excepción Brunei Darussalam, con una tasa baja del 9,1%. Finalmente, la mayoría de las Partes de la ASEAN tienen una alta tasa de agricultura respecto a su PIB si se compara con la de los países desarrollados: por ejemplo, Myanmar, poseyó una tasa del 22,4% (Banco Mundial, 2022-2).

**Figura 3: Estructura económica de los Estados miembros de la RCEP**



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del Banco Mundial de 2022

#### 5.2.4. Fuerza laboral

La figura 4 revela los enormes contrastes de la fuerza laboral dentro de la RCEP. China tiene la fuerza laboral más grande de la zona, con un total de 775 millones de personas y la peculiaridad de que la suya es individualmente superior a la suma total de los otros catorce miembros. Muy de lejos vienen Indonesia, Japón, Vietnam y Filipinas. En el otro extremo, Brunei Darussalam posee la fuerza laboral más pequeña, con unas 200.000 personas (Banco Mundial, 2022-6).



**Figura 4: Fuerza laboral de los Estados miembros de la RCEP**

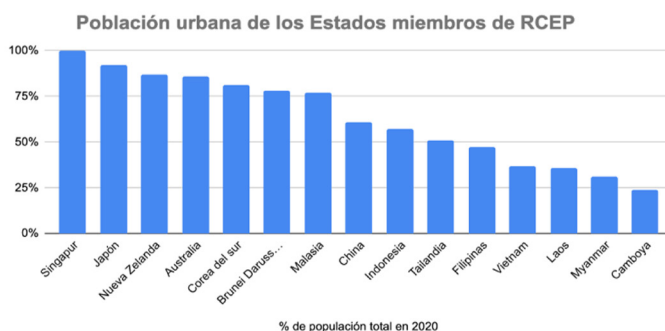


Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del Banco Mundial de 2022

### 5.2.5. Población urbana

En general, el grado de urbanización de un país se utiliza para reflejar el proceso y el alcance de la concentración de la población en las zonas urbanas, principalmente las ciudades. Como puede verse en la figura 5, en 2020 los países con altos niveles de urbanización, con porcentajes de urbanización superiores al 70%, fueron Singapur, Japón, Nueva Zelanda, Australia, Corea del Sur, Brunei Darussalam y Malasia, por este orden. En sentido decreciente, vienen después China (61%), Indonesia (57%), Tailandia (51%), Filipinas (47%), Vietnam (37%), Laos (36%), Myanmar (31%) y, finalmente, Camboya, con el nivel más bajo, el 24% (Banco Mundial, 2022-12).

**Figura 5: Población urbana de los Estados miembros de la RCEP**



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del Banco Mundial de 2022

### 5.2.6. Índice de desarrollo humano

De acuerdo con el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas (UNDP, 2021), en 2020 los quince miembros de la RCEP se encuentran en los siguientes grupos, mencionados en sentido decreciente:

Desarrollo humano muy alto, con un valor igual o superior a 0,898: Australia, Singapur, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur, Brunei Darussalam y Malasia.

i. Alto desarrollo humano, con un valor igual o superior a 0,753: Tailandia, China, Indonesia, Filipinas y Vietnam.

ii. Desarrollo humano medio, con un valor igual o superior a 0,631: Laos, Camboya y Myanmar.

iii. Bajo desarrollo humano, con un valor igual o menor a 0,513: ningún país de la RCEP se encuentra en este segmento.

**Tabla 4: Índice de Desarrollo humano de los Estados miembros de la RCEP**

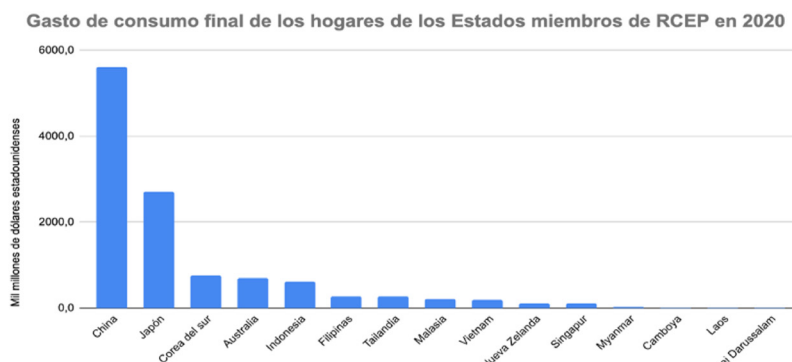
| Índice de Desarrollo humano de los Estados miembros de la RCEP |                |                            |
|--|----------------|----------------------------|
| Paises/Cuenta  | Valor asignado | Ranking asignado           |
| Australia  | 0,944          | Desarrollo humano muy alto |
| Singapur   | 0,938          |                            |
| Nueva Zelanda  | 0,931          |                            |
| Japón  | 0,919          |                            |
| Corea del sur  | 0,916          |                            |
| Brunei Darussalam  | 0,838          |                            |
| Malasia  | 0,810          |                            |
| Tailandia  | 0,777          | Alto desarrollo humano     |
| China  | 0,761          |                            |
| Indonesia  | 0,718          |                            |
| Filipinas  | 0,718          |                            |
| Vietnam  | 0,704          |                            |
| Laos   | 0,613          | Desarrollo humano medio    |
| Camboya  | 0,594          |                            |
| Myanmar  | 0,583          |                            |
| N  | N              | Bajo desarrollo humano     |

Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos de Naciones Unidas de 2021

### 5.2.7. Gasto en consumo final nacional de los hogares

Este gasto sirve para comparar los mercados de consumo en una economía determinada<sup>21</sup>. Como puede verse en la figura 6, dentro de la RCEP, en 2020 China fue el mercado con el mayor gasto en consumo, con un valor de 5,61 billones US\$, seguido por Japón, con 2,7 billones US\$; Corea del Sur, con 0,76 billones US\$, Australia, con 0,7 billones US\$ e Indonesia, con 0,62 billones US\$. Los restantes diez socios tuvieron en total un gasto en consumo final de 1,2 billones US\$ (Banco Mundial, 2022-1).

**Figura 6: Gasto en consumo final nacional de los hogares de los Estados miembros de la RECP**



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del Banco Mundial de 2022

### 5.2.8. Ratio de comercio

Este indicador es también conocido como el grado de apertura porque mide la importancia del comercio exterior de un país respecto a su PIB. Como puede verse en la figura 7, en 2021 los Estados de la RCEP presentan diferencias muy notables: Singapur, 321%; Vietnam, 208%; Camboya, 124%; Malasia, 116%; Brunei Darussalam, 110%; Tailandia, 98%; Laos, 75%; Corea del Sur, 69%; Filipinas, 58%; Myanmar, 54%; Australia y Nueva Zelanda, 44%; China, 35%; Indonesia, 33% y Japón, 31% (Banco Mundial, 2022-10).

<sup>21</sup> Se trata del valor de mercado de todos los bienes y servicios adquiridos por los residentes, sin incluir el gasto en la compra de viviendas; incluye los alquileres de viviendas ocupadas por sus propietarios, las tasas pagadas al Estado para obtener permisos y licencias y el gasto de las organizaciones sin ánimo de lucro que sirven a los residentes.

**Figura 7: Ratio de comercio de los Estados miembros de la RCEP**



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del Banco Mundial de 2022

Una consideración conjunta de todos los indicadores anteriores muestra el contraste brutal que presentan las Partes de la RCEP y, más específicamente, resulta que los países menos desarrollados (Laos, Myanmar y Camboya) están en una posición poco favorable en casi todos ellos. He aquí una de las razones por las que las negociaciones de la RCEP duraron varios años, en las que se pusieron de manifiesto sus respectivas necesidades y las líneas rojas de cada país, forzando a cada uno de ellos a transigir en diferentes aspectos para poder celebrar el Acuerdo. Pero estas disparidades abren amplias posibilidades de complementariedad si las Partes actúan razonablemente en su aplicación, como se apunta a continuación.

## 6. Beneficios y perjuicios potenciales del Acuerdo

Según la UNCTAD (2021), gracias a las concesiones arancelarias y comerciales recíprocas entre los miembros, así como la cooperación más estrecha anudada entre ellos, la RCEP debería producir a corto plazo un aumento de la eficiencia económica y del bienestar mutuo en la región (que es uno de sus objetivos confesos). Y lo ha calculado en aproximadamente 40.000 millones US\$ entre sus países miembros solamente por las reducciones arancelarias. La mayor parte del aumento de los intercambios de bienes estará impulsada por el efecto de desviación del comercio de los Estados no miembros a los países miembros, aunque este fenómeno también se producirá entre los miembros y, por otra parte, por la creación de comercio, al ser menores los aranceles, lo que representaría un

aumento de casi el 2% de los flujos comerciales entre los Estados de la Asociación (Nicita, 2021).

Por su parte, gracias a la entrada en vigor del Acuerdo de la RCEP en 2022, se ha evaluado que, para el año 2030, la Asociación podría agregar en torno a 209.000 millones US\$ anuales al PIB mundial, subir sobre el 0,2% el PIB de los países miembros y aumentar en unos 500.000 millones US\$ anuales el comercio global (RCEP, 2020). Este valor agregado a la economía mundial no estará bien distribuido entre ellos, puesto que los beneficios irían en gran medida a China (85.000 millones US\$), Japón (48.000 millones US\$) y Corea del Sur (23.000 millones US\$). Los restantes 53.000 millones US\$ se repartirían entre los otros doce socios. Otros estudios son menos optimistas y señalan que, debido a los efectos de desviación y creación del comercio, el intercambio de bienes y servicios entre las Partes aumentaría en 428.000 millones US\$ pero reduciría simultáneamente el comercio con los Estados no miembros en 48.000 millones US\$ (Petri y Plummer, 2020)<sup>22</sup>.

Todo lo anterior lleva a plantearnos cuál puede ser su impacto real en la teoría y práctica de la integración económica regional. Parece previsible que enriquecerá la teoría a la vista de que -en opinión de sus defensores- se trata de un acuerdo de libre comercio moderno, bastante completo, de elevada calidad y potencialmente beneficioso para sus miembros que, además, puede contribuir de forma notable al crecimiento y el desarrollo económicos regional y mundial, pues persigue fortalecer los vínculos económicos y mejorar las actividades relacionadas con el comercio y la inversión, así como minimizar la brecha de desarrollo entre las Partes (Ministry of Trade and Industry of Singapore, 2021).

Y, en la práctica, gracias a las medidas específicas aprobadas en diferentes ámbitos, destinadas a aumentar la cooperación y reducir las barreras comerciales y los costes de transacción entre las Partes de la RCEP y a mejorar en gran medida el nivel de facilitación del comercio y la inversión intrarregionales, el resultado predecible es, por un lado, que promoverá, al nivel macro, un mayor crecimiento del comercio intrarregional de productos terminados, bienes intermedios y servicios; por otro lado, que impulsará la reorganización de las cadenas de suministro en la zona. Además, teniendo en cuenta que hay que implementar las normas de origen y las otras disposiciones del Acuerdo, debería producir una mejora del entorno empresarial que debería promover un aumento de

---

<sup>22</sup> Hay que avisar que estos cálculos se realizaron en una época en la que se contaba con que la India sería parte de la RCEP, de manera que sin ella las cifras finales, con independencia de los estudios que se consideren, serán menores inevitablemente.

la inversión en Asia-Pacífico de las empresas multinacionales, específicamente en la fase de producción.

Todo esto deberá dejar una huella visible en la economía y el comercio de la región y al nivel mundial, ya que Asia actúa como “fábrica del mundo” y la ejecución del Acuerdo debería reducir el precio de los productos terminados y los bienes intermedios, lo que facilitaría la reintegración de las cadenas de suministro e industriales entre sus países miembros. Además, el enorme mercado creado por la mayor integración entre los quince socios conducirá seguramente a un crecimiento considerable del consumo intrarregional de bienes y servicios y de las inversiones, reforzando los vínculos económicos en la región, al igual que ha ocurrido en otras zonas del mundo<sup>23</sup>.

A nivel micro, los principales beneficiarios de la entrada en vigor del Acuerdo de la RCEP serán presumiblemente los productores e importadores significativos y los consumidores finales de productos regionales, mientras que los principales perjudicados serán previsiblemente los productores y exportadores no relevantes (pequeños productores agrícolas y exportadores poco significativos,

---

23 Así, el comercio de bienes y servicios entre los países de la UE creció fuertemente con la liberalización comercial pactada con el Tratado CEE (Comunidad Económica Europea) de 25 de marzo de 1957 (Eurostat Statistics Explained, 2021) y la RCEP, como nueva zona de libre comercio de bienes y de prestación de servicios, no tendría por qué ser una excepción.

etc.) o que trabajan en industrias vulnerables de la región<sup>24</sup>.

No todo es positivo, por supuesto, y el Acuerdo tiene fundamentados detractores, en particular por el régimen jurídico de los derechos de autor que contiene<sup>25</sup> y traerá igualmente consecuencias negativas en diversos sectores<sup>26</sup>.

Lógicamente, el Acuerdo suscita también diversos interrogantes. Así, cabe preguntarse si será fácil su aplicación por la competencia que puede generarse entre sus Partes, pues son sustancialmente más productores y exportadores de bienes que

---

24 En efecto, desde esta perspectiva micro, cabe esperar que el trato preferencial a los productos originarios de la zona implicará una reducción de los costes de los materiales con los que se fabrican y ello redundaría en una bajada del precio final de productos acabados en Asia-Pacífico, lo que podría hacer que los productos y servicios de ciertas empresas comerciales de los países miembros fueran más competitivos y, a resultas de ello, los particulares y/o las empresas (ya sea dentro o fuera del bloque) estarían probablemente más dispuestos a comprar / importar productos de la Asociación. De ahí que la implementación del Acuerdo de la RCEP debería beneficiar fundamentalmente a los consumidores finales y los importadores de los países miembros y de terceros Estados, ya que recibirían los mismos productos a un menor coste. Esto podría contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas físicas y reducir la pobreza en la región, de alguna manera también a nivel mundial, especialmente en las zonas menos desarrolladas de Asia, África y América Latina.

Naturalmente, los efectos que produzca realmente dependerán mucho de la manera en que se apliquen las estipulaciones del Acuerdo, en particular sus reglas de origen, puesto que tras su entrada n vigor muchos productos antes sujetos a aranceles u otras restricciones podrán beneficiarse de ellas para no pagar derechos aduaneros.

25 Se ha llegado a sostener que sus disposiciones en materia de derechos de autor y propiedad industrial (copyright, patentes farmacéuticas, etc.) son las peores vistas en un acuerdo comercial (Malcolm, 2016).

26 Es inevitable que el Acuerdo acarree perjuicios en las personas físicas o jurídicas vinculadas a las industrias vulnerables de los Estados miembros, y también de los países no miembros, ya que los Gobiernos de la Asociación no podrán seguir manteniendo sus políticas proteccionistas anteriores y tendrán que adaptarse a la nueva realidad. De ahí que las Partes y terceros Estados deberían analizar cuidadosamente sus efectos potenciales y prepararse por adelantado y, en su caso, recurrir a los remedios comerciales establecidos por el Acuerdo en su capítulo siete o bien a otro tipo de medidas lícitas según el Derecho internacional.

consumidores<sup>27</sup> y, además, entre ellos hay enormes diferencias, como fue visto antes con la ayuda de varios indicadores macro y socioeconómicos. De hecho, los contenidos del Acuerdo reflejan bien esta situación y de ahí la flexibilidad y visión de futuro mostrada por sus quince socios, ya que las medidas para implementarla tienen en cuenta las diferentes situaciones, realidades y aspiraciones de todas las Partes. Así, el Acuerdo requiere a los Estados más desarrollados de la Asociación que ayuden a los menos desarrollados a través de medidas de cooperación económica y técnica a fin de promover un desarrollo equilibrado y global en Asia-Pacífico. Adicionalmente concede un trato especial y diferenciado a los países menos desarrollados de la RCEP –Camboya, Laos y Myanmar-, con periodos de transición más largos y medidas más flexibles<sup>28</sup>.

Además, con una mirada positiva, de la desigualdad existente entre los países de la RCEP podría resultar una complementariedad beneficiosa para la Asociación y abrir amplias posibilidades de futuro si implementan el Acuerdo de manera razonable y con eficiencia: basta con traer a colación en esta sede que China tiene una cadena de suministro completa y no sólo es productor sino también un gran mercado de consumo; Australia y Nueva Zelanda son ricas en minerales; Corea del Sur es un fabricante de primer nivel de chips y productos electrónicos; Japón tiene una tecnología avanzada y mucho capital para inversión; y los diez países de la ASEAN tienen grandes ventajas comparativas en turismo y mano

---

27 A la vista de ello, uno puede preguntarse teóricamente –como a veces se ha sugerido en los *mass mediay* algunos estudios científicos- si la RCEP constituye realmente una alternativa al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés, *Trans-PacificPartnership*, de 4 de febrero de 2016), sólo que con China en lugar de Estados Unidos –este país se retiró el 23 de enero de 2017 del TPP, tras haber suscrito el Acuerdo pero antes de que entrara en vigor- como principal socio, pues ambos son países muy distintos (señalemos de manera muy simplificada que Estados Unidos es más consumidor que productor y China es más productor que consumidor) y, por ello son difícilmente sustituibles uno por otro. Avala nuestra tesis que el TPP, en lugar de desaparecer a resultas de la RCEP, se haya convertido en el antes citado Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP o TPP-11, vigente desde el 30 de diciembre de 2018, formando parte del mismo 11 países de la Cuenca del Pacífico, muchos de ellos de la RCEP (los siete siguientes: Australia, Brunei Darusalam, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam), así como Canadá, Chile, México y Perú, pero no son Partes del CPTPP ni Estados Unidos ni China.

28 La necesidad de otorgar un trato especial y diferenciado a los PMA en diferentes ámbitos, con el objetivo de que todos los países miembros se beneficien plenamente del Acuerdo, fue una de las razones por las que sus negociaciones se prolongaron durante 8 años.



de obra (ASEAN, 2020).

Igualmente sobrevuela el interrogante de si el Acuerdo constitutivo de la RCEP simplificará o complicará el llamado comúnmente *Spaghetti Bowl*, de forma más bien peyorativa puesto que un mapa mundial que mostrase la plétora de acuerdos comerciales regionales parecería un plato de espaguetis y esta situación podría comprometer la fluidez del comercio internacional y la competitividad de las actividades económicas por la existencia de distintos tratos preferenciales y normas de origen en los diferentes acuerdos de libre comercio. Con el corolario de que las empresas deben enfrentarse cada vez más a normas y requisitos complejos y realizar complejas tareas y trámites administrativos para acreditar el origen de las mercancías (debido a que los requisitos específicos varían en cada acuerdo) para disfrutar de beneficios arancelarios. Todo lo cual lleva a un aumento de costes y de tiempo en las transacciones (Bhagwati, 1995).

### Mapa tipo del *spaghetti bowl*



Fuente: (Halperin, 2011).

Como se ha comentado antes, Asia es una de las regiones más activas económicamente de los últimos años y, en consecuencia, se han celebrado muchos acuerdos comerciales, incluidos los de los países miembros de la RCEP, entre ellos y con terceros Estados, algunos mencionados antes. En teoría, con la entrada en vigor del Acuerdo debería reducirse significativamente la complejidad de vínculos convencionales y, con ello, facilitar el despacho de bienes para las empresas dentro del bloque, ya que la Asociación cuenta con una única reglamentación (arancelaria, de origen, etc.) para sus quince socios. Pero hasta ahora este Acuerdo multilateral no ha sustituido a los acuerdos bilaterales y plurilaterales que existen entre los países de la RCEP, por lo que no ha desplegado ningún impacto en el estado de cosas actual y no se sabe a ciencia

cierta por cuánto tiempo continuará este *statu quo*. Es plausible que el Acuerdo cambie en buena medida esta situación a la luz de sus elementos más característicos expuestos en los anteriores apartados.

## 7. Conclusiones

Después de la presentación general de la RCEP llevada a cabo en esta investigación, se puede aseverar que la Asociación constituye el acuerdo regional de libre comercio que tiene, en la actualidad, desde la perspectiva económica, el mayor potencial al nivel mundial por sus singularidades (población, territorio, PIB de sus países miembros, etc.). Mas es igual de evidente que las diferencias existentes entre sus Partes, en tanto abarca países con muy diferente nivel de desarrollo macro y socioeconómico, entorpecerán la implementación del Acuerdo, aunque sus economías presenten un cierto grado de complementariedad que les brinda la oportunidad de profundizar sus vínculos si lo aplican con habilidad.

En cualquier caso, la configuración jurídica del Acuerdo no parece que vaya a facilitar la conciliación de las dispares condiciones y encontradas capacidades e intereses de cada Estado miembro, visto el exiguo marco institucional a disposición de la Asociación para garantizar su funcionamiento y la aplicación de la regla del consenso en su seno, el poco desarrollado sistema de fuentes del Derecho y, en fin, su limitado sistema de solución de diferencias<sup>29</sup>.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y con las cautelas derivadas del análisis llevado a cabo, puede defenderse que la entrada en vigor de la RCEP constituye un avance para la integración de Asia-Pacífico y que la Asociación creada dispone de un enorme potencial para influir en los flujos de bienes, servicios, inversiones, etc., en la región y al nivel mundial. Mas habrá que esperar para ver cómo se implementa el Acuerdo, si evoluciona y, en este caso, cómo lo hace.

## Bibliografía

ASEAN Plus Three. (n/d). *News*. <https://aseanplusthree.asean.org/news-2/>

ASEAN Secretariat. (2021, December). *ASEAN Key Figures 2021*. <https://asean.org/book/asean-key-figures-2021/>

---

<sup>29</sup> Estos aspectos serán objeto de nuestra atención en una futura investigación sobre la RCEP.

- ASEAN. (2020, November). *Final summary of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2020/11/Summary-of-the-RCEP-Agreement.pdf>
- ASEAN. (2022). *About ASEAN*. <https://asean.org>
- Asia Cooperation Dialogue. (n/d). *Pagina de Inicio*. <http://www.acd-dialogue.org/index.html>
- Asia Regional Integration Center. (n/d). *Free Trade Agreements Database*. <https://aric.adb.org/database/fta>
- Asian Infrastructure Investment Bank. (n/d). *Indice*. <https://www.aiib.org/en/index.html>
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. UTEHA.
- Banco Mundial. (s/f). *Agricultura, valor agregado (% of PIB)*. <https://data.worldbank.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS>
- Banco Mundial. (s/f). *Balanza comercial de bienes y servicios (US\$ a precios actuales)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.RSB.GNFS.CD?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f). *Banco Mundial Country and Lending Groups*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Banco Mundial. (s/f). *Comercio como porcentaje del PIB*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f). *Desempleo total como porcentaje del total de la población activa (estimación modelado OIT)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f). *Gasto de consumo final de los hogares*. <https://data.worldbank.org/indicador/NE.CON.PRVT.CD?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>

- Banco Mundial. (s/f). *PIB en US\$ a precios actuales*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f). *PIB per capita en US\$ a precios actuales*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f). *Población activa, total*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f). *Población, total*. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>
- Banco Mundial. (s/f). *Superficie kilometros cuadrados*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.SRF.TOTL.K2?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f). *Total de reservas incluye oro, US\$ a precios actuales*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Banco Mundial. (s/f.). *Población Urbana (% del total)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ID-PH-MY-SG-TH-VN-BN-KH-LA-MM-CN-KR-JP-NZ-AU>
- Bhagwati, J. (1995). *US trade policy: The infatuation with free trade areas*. In J. Bhagwati, y A. Krueger, *The dangerous drift to preferential trade agreements*. AEI Press.
- Cienfuegos, M. (2013). *La Unión Europea y el Mercado Común del Sur, dos procesos regionales de integración económica de muy diferente intensidad*. En X. Escudero y B. Santini (Eds.), *Créations rapprochées: rencontres, échanges et écritures. Espagne et Amérique Latine* (pp.163-215). Éditions Bookelis.
- Coordinated Direct Investment Survey. (n/d.). *Table 2-io: Inward*

and Outward Direct Investment Positions (Total) by End-Year. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60564261>

Durán Lima, J. E., Aguiar, A., and Ronzheimer, I. N. (2021, 31 de diciembre). Economic and social effects of a possible trade agreement between Latin America and the Asia-Pacific region. *International Trade*, (168). <https://hdl.handle.net/11362/47659>

East Asia Summit. (n/d.). *News*. <https://eastiasummit.asean.org>

Eurostat Statistics Explained. (n/d). *Intra-EU trade in goods-main features*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=452727#Evolution\\_of\\_intra-EU\\_trade\\_in\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=452727#Evolution_of_intra-EU_trade_in_goods)

Fukunaga, Y., y Isono, I. (2013). *Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study*. <https://www.eria.org/ERIA-DP-2013-02.pdf13>

Greater Mekong Subregion. (n/d). *Home*. <https://greatermekong.org/>

Gunia, A. (2020, 17 de noviembre). Why the U.S. could be the big loser in the huge RCEP Trade deal between China and 14 other countries. *Time*. <https://time.com/5912325/rcep-china-trade-deal-us/>

Halperin, M. (2011, 3 de junio). *Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión*. <http://marcelohalperin.com.ar/2011/06/03/spaghetti-bowl-o-el-multilateralismo-en-cuestion/>

International Monetary Fund. (2021, April). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/weo-report?c=512,914,612,614,311,213,911,314,193,122,912,313,419,513,316,913,124,339,638,514,218,963,616,223,516,918,748,618,624,522,622,156,626,628,228,924,233,632,636,634,238,662,960,423,93>

International Monetary Fund. (n/d.). *Inflation rate, average consumer prices*. <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>

- Petri, P., y Plummer, M. (2020, June). *East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs* [Working Paper 20-9]. <https://www.piie.com/publications/working-papers/east-asia-decouples-united-states-trade-war-covid-19-and-east-asias-new>
- Purdie, E. (2019, 16 de octubre). Tracking GDP in PPP terms shows rapid rise of China and India. *World Bank*. <https://blogs.worldbank.org/opendata/tracking-gdp-ppp-terms-shows-rapid-rise-china-and-india>
- RCEP. (2020, 15 de noviembre). *Joint leaders' statement on the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. <https://rcepsec.org/wp-content/uploads/2019/10/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf>
- RCEP. (2020, 15 de noviembre). *Joint leaders' statement on the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. <https://rcepsec.org/2021/12/14/joint-leaders-statement-on-the-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-2/>
- RCEP. (2022, 1 de junio). *RCEP Agreement enters into force*. <https://rcepsec.org/2022/01/14/rcep-agreement-enters-into-force/>
- Shehadi, S. (2022, 17 junio). The winners and losers of the world's largest trade deal: the RCEP. *Investment Monitor*. <https://www.investmentmonitor.ai/finance/regulation-policy/winners-losers-of-trade-deal-rcep-as>
- Singh, R., y Singh, S. (2020). Domestic Sources of India's Trade Policy Preferences in RCEP Negotiations. *Journal of World Trade*, 54(4), 481–665. <https://kluwerlawonline.com/journalIssue/Journal+of+World+Trade/54.4/19351>
- The State Council of the People's Republic of China. (2022, 13 de mayo). *RCEP to help upgrade, boost economic growth*. [https://english.www.gov.cn/news/topnews/202205/13/content\\_WS627db3a1c6d02e533532aa28.html](https://english.www.gov.cn/news/topnews/202205/13/content_WS627db3a1c6d02e533532aa28.html)

- UNCTAD STAT. (2021). *Report Folders* <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>
- UNCTAD. (2021, December 15). *Asia-Pacific partnership creates new 'centre of gravity' for global trade.* <https://unctad.org/news/asia-pacific-partnership-creates-new-centre-gravity-global-trade>
- UNDP. (2020, 15 de diciembre). *Human Development Report 2020.* <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>
- World Integrated Trade Solution. (n/d). *World imports in US\$ Thousand between 2000-2019.* <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/WLD/StartYear/2000/EndYear/2019/TradeFlow/Import/Partner/WLD/Indicator/MPRT-TRD-VL#>
- WTO. (n/d.). *WTO Stats.* <https://stats.wto.org/>

---

## CAPÍTULO 8

---

# El rol de las Indicaciones Geográficas ante una posible convergencia entre la AP y el MERCOSUR

Pamela Pretara

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- La importancia de los bienes intangibles: La Propiedad Intelectual vinculada a los productos primarios. 3.- Las Indicaciones Geográficas (IG) en Acuerdos vigentes entre los países de la AP y MERCOSUR entre sí y con terceros países extrarregionales. 4.- Indicaciones Geográficas (IG) y Denominaciones de Origen (DO) en los Acuerdos de Última generación entre países de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR con EE.UU. y la UE. 5.- Conclusiones

### 1. Introducción

Dada la naturaleza tornadiza e incierta del contexto global de los últimos años, las relaciones económicas internacionales se han visto afectadas por fenómenos como el desarrollo y proliferación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), que han favorecido a su vez la configuración de la producción en Cadenas Globales de Valor (CGV), dejando en evidencia sus puntos flacos durante la pandemia de coronavirus. Así también, la crisis en la OMC, responsable de la necesidad de la negociación de Acuerdos de Última Generación en busca de reglamentos para el intercambio comercial que coadyuven a morigerar los efectos de la globalización entre Estados y/o regiones, especialmente en aquellos temas a los que la OMC no ha sido capaz consensuar acuerdos multilaterales. A lo anteriormente mencionado se podría adicionar la amenaza de una vuelta a políticas proteccionistas, fundamentalmente en aquellos países desarrollados (PD) que han sido, y continúan siendo, el principal destino de las exportaciones de la región.

Una solución propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para profundizar la Integración Regional y crear mecanismos endógenos para reducir la dependencia, ha sido una convergencia entre dos bloques regionales como son la Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR (CEPAL, 2018). Pero entre



los obstáculos que dicha Convergencia presenta pueden contarse: el ínfimo volumen de comercio intrarregional en comparación al extrarregional, reconocido por el mismo documento de CEPAL que sugiere la propuesta (CEPAL, 2018); otra contrariedad es la falta de infraestructura. Por último, si bien podrían mencionarse otros, la que atañe al presente trabajo son los compromisos asumidos por ambos bloques. Los cuales podrían presentar diferentes niveles de profundidad.

Si hay algo que caracteriza a ambos bloques es que sus miembros son mayoritariamente exportadores de productos primarios. Dichos productos correspondientes al comercio de bienes son susceptibles de incrementar considerablemente su valor mediante intangibles, razón por la cual, se hará foco en aquellos compromisos asumidos en materia de Propiedad Intelectual (PI) aplicada a productos como alimentos, bebidas espirituosas y otros: Indicaciones Geográficas (IG) y Denominaciones de Origen (DO) con Estados Unidos (EE. UU) y la Unión Europea (UE).

## **2. La importancia de los bienes intangibles: la Propiedad Intelectual vinculada a los productos primarios**

Los bienes intangibles, como los Derechos de Propiedad Intelectual, incorporan, según WIPO, un tercio del valor a los productos. Delich (2018) refiere que en los últimos cuarenta años el valor de los activos intangibles creció un 8,5% al tiempo que el valor de los bienes tangibles ha disminuido. Además, como se verá más adelante, los servicios también pueden registrarse como Indicación Geográfica. La importancia de esto último reside en que ya no son los bienes los que mayor valor agregado añaden a la producción de un país, sino los servicios. De acuerdo con los datos aportados por la OECD<sup>1</sup>, el valor añadido que aporta la industria incluida la energía, representa aproximadamente el 17% en Brasil; 28% en Chile; 20% en Colombia; 25% en México; 19% en la UE y 14% en EE. UU. Los productos agrícolas, entre el mismo grupo de países, van del 1% al 5% aproximadamente. Respecto a los servicios, el valor añadido va desde el 60% al 80%.

## **3. Las IG en Acuerdos vigentes entre los países de la AP y MERCOSUR entre sí y con terceros países extrarregionales**

Los países miembros de la Alianza del Pacífico han seguido una estrategia diferente a la del MERCOSUR respecto a la negociación de Acuerdos de Última Generación, quizás por considerarlo necesario a los fines de conseguir su objetivo de llegar al grado de Mercado Común, manteniendo el compromiso

de negociar en bloque. Lamentablemente, el disenso entre los diferentes signos políticos que se han ido sucediendo, combinado con el intergubernamentalismo del bloque, han resultado en un exiguo acervo de Acuerdos vigentes con países extrarregionales (ver cuadro II). Respecto a EE.UU. y la UE, sólo cuentan con un Acuerdo negociado con la UE que hasta la fecha jamás ha entrado en vigor. Otros acuerdos en proceso de negociación son con EFTA, Singapur y Canadá.

Por su parte, los países miembros de la AP cuentan cada uno con un acuerdo en vigor tanto con la UE como con EE.UU. (ver cuadro I).

Sin bien la cantidad de Acuerdos en vigor y, por lo tanto, de compromisos asumidos, es muy dispar, resta analizar el tipo y profundidad de compromisos que persigue cada bloque y las posibles similitudes o diferencias con las que podrían contar en cuanto a la normativa interna en materia de IG y DO.

**Cuadro I: Acuerdos de Última Generación entre países de la AP y países extrarregionales**

| Chile             | Colombia        | México        | Perú             |
|-------------------|-----------------|---------------|------------------|
| UE (2003)         | AELC (2011)     | TLCAN (1994)  | Canadá (2009)    |
| Corea S. (2004)   | Canadá (2011)   | UE (2000)     | EEUU (2009)      |
| EEUU (2004)       | EEUU (2012)     | AELC (2001)   | Singapur (2009)  |
| AELC (2004)       | UE (2013)       | Israel (2001) | China (2010)     |
| China (2006)      | Corea S. (2016) | Japón (2005)  | AELC (2010)      |
| Nz. Sg. Br (2006) |                 | CPPTPP (2016) | Corea S. (2011)  |
| Japón (2007)      |                 |               | Tailandia (2011) |
| Australia (2009)  |                 |               | Japón (2011)     |
| Turquía (2011)    |                 |               | UE (2013)        |
| Malasia (2012)    |                 |               |                  |
| Vietnam (2014)    |                 |               |                  |
| Tailandia (2015)  |                 |               |                  |
| Hong Kong (2014)  |                 |               |                  |
| Indonesia (2019)  |                 |               |                  |

Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por SICE: <http://www.sice.oas.org>

**Cuadro II: Acuerdos de Última Generación entre países de MERCOSUR y países extrarregionales**

|                           | Argentina             | Brasil                | Paraguay              | Uruguay               |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Acuerdos extrarregionales | Africa del Sur (2016) | Africa del Sur (2016) | Africa del Sur (2016) | Africa del Sur (2016) |
|                           | Egipto (2017)         | Egipto (2017)         | Egipto (2017)         | Egipto (2017)         |
|                           | Israel (2011)         | Israel (2010)         | Israel (2010)         | Israel (2009)         |
|                           | India (2009)          | India (2009)          | India (2009)          | India (2009)          |

Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por SICE: <http://www.sice.oas.org>

**Cuadro III: Acuerdos Comerciales entre la AP y el MERCOSUR**

|           | Chile  | Colombia             | Perú          | México  |
|-----------|--|----------------------|---------------|---|
| Argentina | Acuerdo de Libre Comercio (2019); (AAP.CE N° 16 (1991) |                      |               | ACE 6 (2007)  |
| Brasil    | Acuerdo de Libre Comercio (2022)                       |                      |               | AAP.CE N° 53 (2003)                                     |
| Paraguay  |  |                      |               | AAP.R 38 (1993)   |
| Uruguay   |  |                      |               | ACE 60 (2004)   |
| MERCOSUR  | ACE 35 (1996)  | AAP.CE N.º 72 (2017) | ACE 58 (2005) | ACE 54 (2006)<br>ACE 55 (2003) suspendido por Argentina |

Fuente: SICE [http://www.sice.oas.org/countries\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/countries_s.asp)

Dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los países de ambos bloques están asociados entre sí mayoritariamente por acuerdos que ha ido firmando el MERCOSUR como bloque con los países que actualmente integran la AP por separado, salvo contados ejemplos en los que los países de ambos bloques han concertado acuerdos de forma bilateral entre sí. No se han encontrado cláusulas referentes a las IG o DO en ellos.

Respecto a los Acuerdos con la Unión Europea, las IG (incluidas DO) reconocidas por cada país en los acuerdos vigentes y negociado en el caso del MERCOSUR, son las siguientes:

#### Cuadro IV: IG y DO reconocidas en Acuerdos entre países de la AP y el MERCOSUR con la UE

| Indicaciones geográficas | MERCOSUR-UE (2019) |     | Chile-UE (2003) |      | Col. Per. Ecu.-UE (2012) |     |
|--------------------------|--------------------|-----|-----------------|------|--------------------------|-----|
|                          | MERCOSUR           | UE  | Chile           | UE   | C P Y E                  | UE  |
| Bebidas espirituosas     | 5                  | 51  | 10              | 211  | 1                        | 23  |
| Alimentos                | 158                | 145 | 72              | 8343 | 0                        | 63  |
| Vinos                    | 57                 | 139 | NO              | NO   | 4                        | 126 |

Fuente: elaboración propia en base a los anexos de los Acuerdos

Cabe mencionar que entre la UE y EE.UU. existen diferencias respecto a la preferencia a la hora de elegir entre las formas de registrar las IG. Para EE.UU. no es necesaria la vinculación de la calidad a una región geográfica y, por lo tanto, no tiene sentido registrarlas como IG, sino que se prefiere registrar como marcas. Dicho esto, existen diferencias entre los Acuerdos firmados o negociados con EE.UU. y la UE.

En los que los que los países de la AP tienen en vigor con la UE se prioriza a las IG por sobre las Marcas. No permiten registrar una Marca que sea igual o similar a una IG y otorgan una protección mayor que la establecida en el Acuerdo multilateral Anexo al Acuerdo de la OMC, el ADPIC (OMC+), estableciendo la protección especial del art. 23 para bebidas espirituosas también a los alimentos y otros tipos de IG.

Sucede lo contrario en los Acuerdos firmados con EE.UU. No se permite el registro de una IG o DO si es igual o similar a una Marca, aunque esta aún se encuentre en trámite para su registro.

Respecto al MERCOSUR, sólo cuenta con un acuerdo negociado con la UE que no está en vigor, pero en el texto la protección especial que otorga el Acuerdo ADPIC a las bebidas espirituosas no se extiende a los alimentos u otros tipos de IG. Este acuerdo cuenta con la mayor cantidad de IG reconocidas por la UE y, además, en total el número reconocido es similar para ambos bloques. No es un dato menor si se tiene en cuenta que la UE reconoció al MERCOSUR todas sus IG registradas mientras que la UE tiene miles de IG reconocidas entre todos los países del bloque.

#### **4. LA IG y DO en los Acuerdos de Última generación entre países de la AP y el MERCOSUR con EE.UU. y la UE**

Existen diferencias entre lo que puede considerarse una Indicación Geográfica, una Denominación de Origen y una Marca. Una IG identifica productos que vinculan la calidad de un producto a una región, localidad o territorio (ADPIC 22.1). Por su parte una DO es un subtipo de IG que designa a un producto originario de una región, localidad, o territorio cuya calidad o características únicas se deben exclusivamente al medio geográfico, tanto recursos naturales como humanos (Arreglo de Lisboa 2.1). En este segundo caso el vínculo entre la calidad y el lugar de procedencia es mucho más estrecho. Una marca distingue los productos de las diferentes empresas entre sí. La calidad en este caso no está ligada a una zona geográfica ni es un requisito indispensable (González Perini, 2008).

Los productos que pueden protegerse como IG, DO o Marca no se limitan a alimentos y bebidas espirituosas. Incluso, a veces, ni siquiera a sólo productos.

Respecto a la forma de protección existen tres sistemas de protección: Sui Generis, un sistema que se aplica exclusivamente a las IG y DO; por medio de Marcas Colectivas y de Certificación que se diferencian del sistema anterior porque pueden ser utilizadas por más de una persona a la vez siempre que sigan con el reglamento de uso o normas establecidas y no hay vínculo entre origen geográfico y calidad (González Perini 2008). Además, estas no cuentan con un sistema específico, sino que se encuentran reguladas dentro del Derecho de Marcas. Finalmente las modalidades centradas en las prácticas comerciales que protegen de forma indirecta, al regular determinadas prácticas comerciales como, por ejemplo, la competencia desleal (WIPO 2021).

Si bien faltan datos de algunos países como Uruguay y Paraguay, casi todos han elegido el sistema Sui Generis para proteger sus productos. Sin embargo, no todos protegen alimentos y bebidas (categoría que incluye bebidas espirituosas, no alcohólicas e infusiones). Algunos de ellos tienen registrados productos de joyería, tejidos, de alfarería, que claramente no pertenecen a la categoría de alimentos ni de bebidas.

Una particularidad interesante es que tanto Chile como Brasil han registrado servicios en vez de productos. La importancia de esto reside en que en el Comercio Internacional actual ya no son los bienes los protagonistas sino los servicios.

A nivel regional, sólo un Sistema de Integración tiene

legislación común para las IG y DO: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en la Dec. 486.

En el siguiente cuadro se detalla por país la cantidad de IG y DO registradas por país y el sistema de protección elegido:

**Cuadro V: IG y DO registradas por país y sistema de protección elegido en el derecho interno de cada país o región**

|                              | Argentina | Brasil | Chile | Colombia | México | Perú |
|------------------------------|-----------|--------|-------|----------|--------|------|
| Alimentos                    | 9         | 61     | 20    | 14       | 23     | 8    |
| Vinos y Bebidas espirituosas | 103       | 15     | 115   | 0        | 7      | 1    |
| Otros                        | 0         | 19     | 10    | 45       | 44     | 1    |
| Servicios                    | 0         | 1      | 1     | 0        | 0      | 0    |
| Total                        | 112       | 96     | 146   | 59       | 74     | 10   |
|                              | Argentina | Brasil | Chile | Colombia | México | Perú |
| Sui Generis                  | 112       | 96     | 139   | 30       | 20     | 10   |
| Marcas                       | 0         | 0      | 7     | 29       | 54     | 0    |

Fuente. Elaboración propia en base a datos aportados por WIPO y OriGIn-g

## 5. Conclusiones

La propuesta de Convergencia entre ambos bloques cuenta con numerosos desafíos y obstáculos. En el contexto actual, donde los servicios y bienes intangibles representan mayor valor agregado que los bienes, resulta imprescindible prestar atención a los Derechos de Propiedad Intelectual. En lo que a este tema respecta, tanto los países del MERCOSUR como los de la Alianza del Pacífico no cuentan aún con una cantidad de Indicaciones Geográficas similar a la que sí tienen los Países Desarrollados (PD) como los que integran la UE. Sin embargo, para ser justos, hay que tomar en cuenta que el fenómeno es reciente en América Latina y que en los acuerdos parece mantenerse una paridad en la cantidad de IG reconocidas entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo. Salvo el caso del Acuerdo Chile-UE.

En lo que respecta al modo de protección elegido por los países de ambos bloques, ha resultado ser mayoritariamente el Sui Generis.

El mayor obstáculo está en la cantidad de Acuerdos con los que cuenta cada bloque y el nivel de protección para las IG. Mientras que los Países de la Alianza del Pacífico cuentan con

acuerdos en vigor con la UE y EE.UU. mientras que el MERCOSUR no, el nivel de protección para las IG buscado y negociado por este resultó en que el nivel de protección especial para los Vinos y Bebidas Espirituosas no se extendió al resto de las IG. En los acuerdos de los Países de la AP resultó todo lo contrario, o sea, que para las IG diferentes a las Bebidas Espirituosas y Vinos también se aplica la protección especial (OMC+). Salvo que desde ambos bloques se reconozcan recíprocamente las IG registradas en cada país miembro con una protección OMC+, los productos europeos contarían con mayor protección que los del MERCOSUR en los países de la AP. Incluso el reconocimiento de algunos productos por la AP que no reconozca Europa podrían resultar en barreras pararancelarias entre los países de ambos bloques. Así mismo, si el Acuerdo MERCOSUR-UE no entrara jamás en vigor, podría generar conflicto para reconocer una IG mercosureña que sea igual o similar a una europea protegida por algún Acuerdo en la AP.

## **Bibliografía**

- Comisión Económica para América Latina. (2018). La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR enfrentando juntos un escenario mundial desafiante. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43614>
- Delich, V. (2018). Globalización, propiedad intelectual y políticas públicas en América Latina, *Società Mutamento Política, Revista Italiana di Sociología*, 9(17). <https://oajournals.fupress.net/index.php/smp/article/view/10556/10552>
- González Perini, F. (2008). *Las negociaciones sobre indicaciones geográficas en la OMC y el futuro de las exportaciones argentinas*. CEI
- OMC. (1994, 15 de Abril). *Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio*. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/27-trips\\_01\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips_01_s.htm)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (1958, 31 de Octubre).. *Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (TRT/LISBON/001)*. <https://wipolex.wipo.int/es/text/285858>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (2021). *Las Indicaciones Geográficas* (2° Ed.) OMPI.

Organization for an International Geographical Indications Network.  
(s/f). *GIs worldwide and oriGIn in numbers*. [https://www.  
origin-gi.com/](https://www.origin-gi.com/)





**Instituto de Integración Latinoamericana**