

# Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 02 / 2019

## Las turbulencias del comercio internacional



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



# Pensamiento *Iberoamericano*

---

**Las turbulencias del comercio  
internacional**

Editada por



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8  
28001 Madrid, España.  
Teléfono: (+34) 915 901 980  
info@segib.org

Síguenos en



[www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/](http://www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/)

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos  
Sus autores

*Pensamiento Iberoamericano* no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación  
Red Monster Studio S.L.  
[www.redmonster.es](http://www.redmonster.es)

Depósito Legal: M-36222-2016  
ISSN: 0212-0208

## ***Órganos de Gobierno***

### ***Patronato***

#### **Presidenta**

**Rebeca Grynspan** / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla

Casa de América

CEPAL

FLACSO

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental)

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) /

OCDE

OEA

PNUD (América Latina y Caribe)

Real Instituto Elcano

Universidad Tecnológica de Puebla

### ***Consejo editorial***

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M<sup>a</sup> Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Juan Pablo de Laiglesia, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren, David Villanueva Lomelí.

### ***Consejo universitario***

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

**Director: Enrique V. Iglesias**

Editora: Cristina Manzano

# Sumario

## Un sistema bajo amenaza

Enrique V. Iglesias

6

## 1 *La crisis del multilateralismo*

9

- > Reflexões sobre os desafios do Multilateralismo

**Celso Lafer**

10

- > Multilateralismo sin añoranzas

**Ana Palacio**

19

## 2 *Desafíos del comercio internacional*

29

- > El comercio internacional en el ojo de la tormenta

**Aranca González**

30

- > La así llamada “guerra comercial”, sus causas y su impacto sobre el sistema multilateral de comercio

**Guillermo Valles Galmes**

40

- > La disputa USA-China y sus repercusiones en el escenario global

**Oswaldo Rosales V**

54

- > La guerra comercial entre EEUU y China y sus implicaciones: China, Asia y América Latina

**Alicia García Herrero**

64

- > El Brexit de Boris Johnson y sus consecuencias

**Joaquín Almunia**

82

- > El Brexit según Johnson, o el cénit del populismo

**Camino Mortera Martínez**

92

<b>3</b>	<i>Las tentativas de integración latinoamericana</i>	101
>	La integración en América Latina: ¿el jardín de los senderos que se bifurcan...perdón, multiplican? <i>José Antonio García Belaúnde</i>	102
>	¿Crónica de una muerte anunciada? El futuro del regionalismo latinoamericano <i>Susanne Gratius</i>	111
>	O futuro do Mercosul <i>Rubens Barbosa</i>	122
>	El Mercosur: avances, pendientes y desafíos <i>Ignacio Bartsaghi</i>	125
>	El futuro de la Aladi y su papel en la construcción del espacio regional latinoamericano <i>Félix Peña</i>	133

## *Un sistema bajo amenaza*

En el presente número, *Pensamiento Iberoamericano* presta atención a los problemas del comercio internacional en la actual coyuntura económica mundial. No es preciso abundar sobre la importancia del comercio en el desarrollo económico y social de la humanidad a lo largo de toda su historia. Desde las contribuciones civilizatorias y económicas a los costos en guerras, servidumbre y dominación colonial, el comercio siempre ha tenido un papel muy relevante en las oportunidades del desarrollo económico, social y político del mundo.

La paz que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial permitió construir un mundo multilateral sobre la base de la fundación de las Naciones Unidas con su amplia presencia en áreas abiertas a la cooperación multilateral. Estas van desde el uso de la fuerza en manos del Consejo de Seguridad hasta el vasto sistema de cooperación y regulación internacionales en un enorme campo de cooperación económica, social y humanitaria.

Un tema quedó sin embargo pendiente en los objetivos de la Carta de San Francisco y fue el acta de regulación del comercio internacional.

Lo máximo logrado en materia de cooperación comercial fue la reunión de La Habana en 1947, que reguló las relaciones comerciales dentro de un grupo selecto fundamentalmente de países desarrollados. Solo en 1994 logró crearse la Organización Mundial de Comercio (OMC) con ambiciosos objetivos vinculados a las reglas de funcionamiento del comercio internacional y la aprobación ciertamente innovadora de un sistema de evaluación de potenciales violaciones a las reglas acordadas, acompañado de un poder sancionatorio único en el sistema de Naciones Unidas.

En el presente esos logros corren peligro de desaparecer. El conflicto económico que se ha declarado entre Estados Unidos y China, así como el bloqueo de la OMC en su capacidad de asegurar el funcionamiento del mecanismo de evaluación y sanción, generan una seria preocupación sobre el futuro del sistema multilateral de comercio. La peligrosa reducción del comercio del último año marca una grave llamada de atención a la erosión de

la expansión del comercio mundial y su implicación sobre el crecimiento y el bienestar de las economías de todo el mundo.

En el presente número, prestigiosos científicos políticos, sociales y economistas abundan sobre dos dimensiones del problema.

Por un lado, se aborda la crisis del multilateralismo y las perspectivas de los esfuerzos de cooperación internacional en materia de comercio y sus relaciones con el resto del mundo. Los trabajos en este campo son muy expresivos sobre los peligros de una erosión de este principio fundamental emanado de la creación de las Naciones Unidas.

El eje político del sistema fue aceptar colectivamente que los conflictos del mundo en materia de paz y seguridad, así como la colaboración para hacer frente a los desafíos del desarrollo económico y social debían enfrentarse colectivamente. Es el principio único en la historia de la humanidad y fue el eje sobre el que se crearon todos los mecanismos de cooperación existentes. Detrás de esos mecanismos destaca el Consejo de Seguridad con su poder monopólico en materia del uso de la fuerza y el "principio de solidaridad", que orientó y definió las múltiples actividades de las Naciones Unidas y el diálogo internacional.

Sobre todos estos esfuerzos fue asentándose ese "principio de solidaridad". Principio único en la historia de las relaciones internacionales que va más allá del concepto de caridad incorporado en las grandes religiones, para basarlo en una gran responsabilidad compartida de todos los países para asegurar una convivencia internacional en paz y prosperidad. Los autores disertan sobre los peligros de la erosión de ese principio fundamental de la actual sociedad internacional y sus perspectivas más inmediatas sobre la paz y la convivencia mundial.

En una segunda parte destacados economistas analizan dos de los grandes desafíos inmediatos presentes en el comercio internacional. El de la guerra

comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China; y las implicaciones del Brexit entre en Reino Unido y la Unión Europea, aun en proceso de definición. Dos grandes grietas en la estructura actual de las relaciones comerciales del mundo, con serias proyecciones sobre su dinámica económica.

En una tercera sección, se analizan las perspectivas de los mecanismos de integración regional y su proyección al resto del mundo.

América Latina ha sido una de las regiones en desarrollo con una temprana vocación por la cooperación regional. En 1960 nace la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), institución pionera en la larga historia de varias tentativas de integración regional y subregional. Muy pocas lograron sobrevivir con éxito al esfuerzo inicial. Otras están procurando revivir, como es el caso del Mercosur, con su reciente acuerdo con la Unión Europea.

En algo coinciden los expositores de este tema, y es en la vigencia, más importante que nunca, de los espacios preferenciales regionales para fortalecer la calidad de crecimiento y expansión de las economías de la región.

Frente a un mundo que comienza a perder confianza en los mecanismos multilaterales, se hace prioritario apostar mucho más vigorosamente a los acuerdos preferenciales regionales. Los países de la región deben profundizar los mecanismos de cooperación regional. Y el papel que pueden jugar algunas instituciones creadas en estas últimas décadas como la ALADI es especialmente destacado por nuestros colaboradores.

El debate que recoge este número es apenas una contribución para lo que deberá seguir siendo un tema prioritario en las labores de *Pensamiento Iberoamericano*.

La revista se propone dar especial prioridad a ese tema en futuras publicaciones y en esa forma permitir que la fertilidad del pensamiento y el análisis económico y político contribuya a las decisiones sobre las que reposa en última instancia la posibilidad de que el comercio tanto regional como mundial continúen contribuyendo al desarrollo económico y social de los países iberoamericanos.

**Enrique V. Iglesias**

# 1

*La crisis del multilateralismo*



# Reflexões sobre os desafios do Multilateralismo



**Celso Lafer\***

Universidade de São Paulo

---

*Na conjuntura atual de um mundo finito, interdependente e poroso, não pode acontecer a reorganização da ordem mundial pelo meio de soluções bélicas. A razão política aponta que o cenário é ajustar por negociação as diferenças que separam as nações. Nesta matéria o repertório do multilateralismo é sempre uma fonte de inspiração e sugestões.*



O multilateralismo começa a tomar forma no século XX. É um desdobramento do fenômeno da unidade do campo diplomático-estratégico. Esta resultou da dinâmica das transformações técnicas, econômicas e intelectuais que unificaram a humanidade, para o bem e para o mal, tornando o mundo finito. Foi o que passou a exigir mecanismos institucionalizados de cooperação entre os Estados. Daí um novo direito internacional público que passou a

---

\* Celso Lafer (S. Paulo, 1941), professor Emérito da Universidade de São Paulo, do seu Instituto de Relações Internacionais e de sua Faculdade de Direito na qual estudou e da qual foi titular, tendo lecionado Direito Internacional e Filosofia do Direito de 1971 até a sua aposentadoria em 2011. Obteve o seu PhD em Ciência Política na Universidade de Cornell (EUA) em 1970; a livre-docência em Direito Internacional Público na Faculdade de Direito da USP em 1977 e a titularidade em Filosofia do Direito em 1988.

De 2007 a 2015, presidiu a FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

Foi Ministro de Estado das Relações Exteriores em 1992 e em 2001-2002.

Em 1999 foi Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. De 1995 a 1998 foi Embaixador, Chefe da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e à Organização Mundial do Comércio em Genebra.

É o quinto ocupante da cadeira 14 da Academia Brasileira de Letras, eleito em 2006.

É membro titular da Academia Brasileira de Ciências (2004).

Suas publicações mais recentes incluem: Norberto Bobbio - Trajetória e Obra, Lasar Segall: múltiplos olhares, Um percurso no Direito no século XXI, Hannah Arendt: Pensamento, Persuasão e Poder. Relações Internacionais, Política Externa e Diplomacia Brasileira – Pensamento e Ação.

reconhecer a validade de normas de mútua colaboração. Estas são a base do multilateralismo.

O multilateralismo empenha-se na busca de soluções para a convivência internacional. Estas não estão ao alcance do bilateralismo, uma vez que por maior que seja a rede de relações bilaterais de um país, ela nunca dá conta dos desafios da inserção internacional num mundo finito e de interdependências. Também não está ao alcance do unilateralismo na condução da política externa de um estado. Com efeito, ao ignorar as instâncias de colaboração do multilateralismo e ao desconsiderar o ponto de vista dos outros Estados, o unilateralismo gera tensões desestabilizadoras na vida internacional. Objetivamente, esbarra nas resistências que outros Estados são capazes de oferecer à ação unilateral num mundo multipolar. É sempre uma tentação para grandes potências, mas não é sustentável no momento atual, que não é unipolar e não se amolda a hipótese de uma *pax romana*.

O multilateralismo está voltado para a criação e aplicação de normas e pautas de conduta, elaboradas coletivamente pelos Estados para regerem suas recíprocas relações. Cria no âmbito de múltiplas organizações internacionais tabuleiros diplomáticos. O que sustenta a manutenção no tempo destes tabuleiros diplomáticos, como os da ONU e da OMC, é uma

reciprocidade difusa, voltada para trabalhar em distintos contextos e matérias, o possível de cooperação internacional em muitas questões de interesse dos países e de suas sociedades.

O possível da cooperação internacional é sempre uma esquiva conquistada da razão política.

O possível da cooperação internacional é sempre uma esquiva conquistada da razão política. Está sendo posta em questão no cenário mundial contemporâneo, que se singulariza por uma estirada multipolaridade cada vez menos regida pelas normas do multilateralismo. É o que vem abrindo espaço para a presença de uma entrópica leitura hobbesiana da realidade internacional no âmbito da qual crescem em vários campos os riscos da “guerra de todos contra todos”, por força do ímpeto das tensões e dos conflitos que vêm corroendo a racionalidade da cooperação. É o que vou a seguir examinar, e também aduzir por que a diplomacia brasileira foi, no correr dos tempos favorável ao multilateralismo.



O Brasil participou dos momentos inaugurais da diplomacia multilateral, que foram a Conferência de Paz de

Haia de 1907 e a Conferência de Paris de 1919 que, ao término da Primeira Guerra Mundial, levou à criação da Sociedade das Nações. Identificou a partir desta experiência como o multilateralismo é caminho para a ação diplomática nacional. Avaliou que, para um país como o nosso, de escala continental, sem “excedentes de poder”, como dizia o Chanceler Saraiva Guerreiro, mas com válidos “interesses gerais” na dinâmica de funcionamento do mundo que o afeta, é basicamente nos tabuleiros do multilateralismo que a voz do Brasil encontra espaço para a sua efetiva articulação. Daí a constância do multilateralismo na política externa do Brasil que, com os ajustes necessários, provenientes das mudanças de circunstâncias, podem ser considerados desde a República como um consistente elemento de base da diplomacia brasileira.



Observo preliminarmente que os muitos mundos das regiões, com suas características próprias e especificidades interagem com o sistema internacional global e constituem um elemento da arquitetura da ordem política global. Daí a dinâmica de complementaridade entre o multilateralismo regional e o universal, pois o regionalismo tem sua vida própria, como polos de agregação de poder de ação conjunta com impacto no sistema internacional e também como um dos níveis do sistema global de governança.

O Brasil está inserido nas Américas e, como todos os Estados que dela fazem parte, tem como ponto de partida os desdobramentos da expansão econômica, demográfica e cultural da Europa.

O Brasil está inserido nas Américas e, como todos os Estados que dela fazem parte, tem como ponto de partida os desdobramentos da expansão econômica, demográfica e cultural da Europa. A “americanização” da política externa brasileira propiciada pela República levou o nosso país a testar inicialmente o multilateralismo no âmbito regional. Compareceu à Conferência Internacional Americana realizada em Washington em 1889, que lançou o embrião do que é hoje a Organização dos Estados Americanos, da qual o Brasil vem participando ativamente no correr dos anos.

Um dos frutos da OEA, que resultou da demanda conjunta latino-americana de cooperação econômica na década de 1950, - da qual uma pioneira expressão corporificou-se na Operação Pan-Americana do Presidente Juscelino Kubitschek - foi a criação em 1959 do BID. O Banco Interamericano de Desenvolvimento vem tendo um duradouro papel, distinto do Banco Mundial, na concessão de empréstimos

e financiamentos a projetos de desenvolvimento e cooperação técnica na América Latina.

Os esforços de integração e ação conjunta da América Latina, em especial na América do Sul, tiveram momentos positivos, propiciados pelo cenário regional e mundial.

Concomitantemente com o panamericanismo e, dada a presença no seu âmbito de preponderância dos Estados Unidos, foi surgindo a percepção da especificidade da América-Latina, de uma “Nuestra América”. Foi assim que no pós Segunda Guerra Mundial a CEPAL teve um grande papel na nossa região. Raul Prebisch, que foi o seu líder inaugural, com criatividade, imaginação e determinação, identificou temas e desafios compartilhados pela América Latina que poderiam ser melhor encaminhados pela ação conjunta. Daí a origem da ALALC (1960) como uma proposta de multilateralismo econômico regional, voltado para o desenvolvimento por meio de uma zona de livre comércio. As dificuldades de levar adiante as ambições da ALALC ensejaram a sua transformação na ALADI (1980), muito mais flexível na aplicação de suas normas de mútua colaboração.

Lastreada na experiência do ALALC, a ALADI, que continua em vigor, tem méritos. Propiciou o conhecimento governamental e empresarial de técnicas e metodologias de negociação multilateral. Permitiu desta maneira a elaboração mais sólida de uma diplomacia econômica entre os países que dela fazem parte, que continua indispensável para a inserção no mundo contemporâneo. Permitiu desenvolver estruturas relevantes, como o mecanismo de pagamentos recíprocos, importantes para as transações comerciais de países que não têm moeda forte e reservas, assim como o acordo de cooperação aduaneira. Ambos têm valor prático para o comércio intra latino-americano. A ALADI criou uma vigente moldura jurídica no âmbito da qual outros e subsequentes acordos de integração, inclusive o Mercosul, foram constituídos de maneira compatível com o multilateralismo do GATT e subsequentemente com o da OMC.

Os esforços de integração e ação conjunta da América Latina, em especial na América do Sul, tiveram momentos positivos, propiciados pelo cenário regional e mundial. Um dos mais duradouros e ativos é a CAF – a Corporação Andina de Fomento – fundada em 1968. A CAF tornou-se um Banco de Desenvolvimento da América Latina – do qual o Brasil é membro, e foi adquirindo a natureza de uma instituição multilateral de desenvolvimento da América Latina, que tem como missão impulsionar,

financiando, o desenvolvimento sustentável e a integração regional. Esta requer apropriadas infraestruturas físicas e um empenho na convergência regulatória.

Hoje o multilateralismo regional econômico e político enfrenta dificuldades e vicissitudes que comportam analogia com o que se passa no âmbito mundial, que adiante discutirei, pois, não obstante as suas especificidades, integram o panorama geral. Para o Brasil, a paz e o progresso da região foram sempre vistos como um fator propício ao seu próprio desenvolvimento. Com efeito, para o nosso país, que vive em paz com seus dez vizinhos, o regionalismo multilateral retém plena atualidade. Víncula-se ao tema, que é uma força profunda da diplomacia brasileira, de empenhar-se em fazer de suas fronteiras, fronteiras de cooperação e não de separação.

#### — IV —

O possível da cooperação internacional econômica ampliou-se com o fim da Guerra Fria, que assinalou o término da vigência das polaridades definidas Leste/Oeste, Norte/Sul que estruturavam a ordem mundial. Na perspectiva do comércio internacional diluíram-se prévios conflitos de concepção sobre como organizar internacionalmente as transações dos bens de serviço.

Vale a pena registrar que o Brasil, atento ao papel do multilateralismo

comercial, foi parte-contratante originária do GATT. Na discussão e negociação na década de 1940, da criação, que não se materializou, de uma Organização Internacional de Comércio — mas da qual resultou o GATT— os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, realçaram na Carta de Havana (1948) a especificidade dos desafios que enfrentavam para ter no comércio um meio para promover seu desenvolvimento.

Para o Brasil, a paz e o progresso da região foram sempre vistos como um fator propício ao seu próprio desenvolvimento.

Este foi um tema, que, sob a inspiração de Prebish, levou na década de 1960 à UNCTAD no âmbito do multilateralismo da ONU. Um dos seus desdobramentos foi a inclusão da Parte IV do GATT. A Parte IV explicitou o tema da relação entre comércio e desenvolvimento e do tratamento especial a ser conferido aos países em desenvolvimento. Representou a inserção do tema na agenda do multilateralismo comercial, mas teve menos impacto, inclusive porque o GATT, mesmo tendo se ampliado *ratione personae*, não teve o escopo da universalidade que veio ter a OMC.

Foi o clima político criado pelo fim da Guerra Fria que permitiu, com a

criação da OMC, a ampliação *ratione personae* e *ratione materiae* do GATT e a efetiva institucionalização de um multilateralismo comercial da ambição universal regido por normas (“rules based”).

A criação da OMC foi uma conquista da razão política, que respondeu ao desafio, naquele momento, da gestão da distribuição desigual do poder econômico no cenário mundial.

Este adensamento de juridicidade e o inovador sistema de soluções de controvérsias da OMC, que é a sua consequência, resultaram de uma avaliação conjunta que as controvérsias comerciais provêm de conflitos de interesse, e não de conflitos de concepção sobre como estruturar a ordem econômica mundial. Por isso, são controvérsias passíveis de um encaminhamento jurídico baseado nas normas consensualmente criadas pelos Acordos, que foram longamente negociados na Rodada do Uruguai, da qual o Brasil participou ativamente.

Na perspectiva do Brasil, assim como da grande maioria dos membros da OMC, um dos méritos do adensamento da juridicidade foi atribuir ao seu sistema de solução de controvérsias um papel central na segurança e previsibilidade de um multilateralismo “rules based”.

Com efeito, um dos propósitos do sistema foi conter o sempre imprevisível unilateralismo do “self help” das “sanções” do poder econômico das grandes potências comerciais e a sua capacidade de bloquear tanto propostas quanto a solução de controvérsias. Isto resultou num novo “locus standi” para todos, independentemente do seu papel de grandes fornecedores ou grandes consumidores do comércio internacional, que permeou a prévia lógica do funcionamento do GATT. Indicou como a cooperação internacional podia ser aprofundada pelo papel positivo do Direito numa ordem mundial assimétrica. A criação da OMC foi uma conquista da razão política, que respondeu ao desafio, naquele momento, da gestão da distribuição desigual do poder econômico no cenário mundial, pelo trabalho da ação conjunta de diplomatas, economistas e juristas.

O sistema de soluções de controvérsias da OMC está em xeque. Resulta do bloqueio com o qual os Estados Unidos, valendo-se da prática do processo decisório do consenso, vêm impedindo que novos membros do Órgão de Apelação sejam indicados em substituição aos que vão tendo os seus mandatos encerrados. É o que levará brevemente à sua paralisação.

O Órgão de Apelação é uma segunda instância indispensável ao funcionamento do sistema. Com efeito, a inoperância do Órgão de Apelação

quebra o sistema, pois se houver uma provável apelação de uma decisão de um “panel” e inexistir o Órgão para apreciá-lo, a controvérsia fica no limbo da indefinição.

A crise do sistema de soluções de controvérsias aponta para a crise maior que está comprometendo o multilateralismo comercial corporificado nas normas da OMC. Cabe a seguir avaliá-la.

## — V —

Observo preliminarmente que a complexidade e a extensão *ratione materiae* dos temas que estão no âmbito das normas da ONU, conjugadas com a expansão do comércio internacional na era da globalização, suscitaram um amplo escopo de controvérsias comerciais. Este dado, conjugado com o enfraquecimento do pilar negociador da OMC, fizeram com que o sistema de solução de controvérsias viesse a ter um largo uso e, por via de consequência, propiciasse um acréscimo significativo de “jurisprudência” da “living law” da OMC.

A “domesticação” da conduta orientada pelo poder por meio do Direito não é assunto trivial na esfera internacional. A interpretação e aplicação de normas, na lógica da experiência jurídica, nunca são inequívocas ou consensuais, mesmo num sistema como o da OMC, que obsta o ativismo jurídico. Os

Estados que patrocinam os pleitos nacionais, a eles estendendo a sua proteção diplomática, têm diferentes interpretações sobre o escopo da aplicação das normas da OMC e do seu impacto na vida dos seus países.

A ascensão da China, que hoje integra a OMC, mudou a economia política das relações internacionais.

Daí um potencial de desconforto dos membros da OMC, em especial dos grandes atores econômicos e particularmente dos EUA, no unilateralismo da era Trump, com uma jurisprudência que acabou enfrentando os desafios inerentes às mudanças contemporâneas das transações internacionais, que não foram consensualmente equacionados pela fragilidade do pilar negociador concebido pela Rodada Uruguai.

Com efeito, as inovações científico-tecnológicas reorganizaram e mudaram a maneira pela qual bens e serviços são hoje produzidos e distribuídos e os modos pelos quais as pessoas interagem na era digital. Isto ocorre numa andadura e numa escala não concebida na Rodada Uruguai. O e-commerce e as cadeias globais de produção, por exemplo, são parte do panorama econômico dos nossos dias.

Da criação da OMC até os nossos dias o dinamismo econômico moveu-se para o Pacífico. A ascensão da China, que hoje integra a OMC, mudou a economia política das relações internacionais. Alterou a distribuição dos elementos constitutivos do poderio dos estados. Trouxe a “guerra comercial e tecnológica” entre os EUA e a China que é um dos componentes que permeiam a ordem/desordem do cenário internacional.

## A geografia das paixões é um dos ingredientes das tensões internacionais.

As economias emergentes mudaram o processo decisório, baseado no consenso da OMC, que passou a exigir uma outra convergência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que passaram a tornar mais difícil a dinâmica do seu pilar negociador. Tornaram-se assim um problema para a realização de uma outra grande função da OMC, que é a de instituir um fórum para a negociação entre seus membros relacionados a suas relações multilaterais em matéria de comércio internacional. Foi o que fez soçobrar o Mandato-Negociador de Doha de 2001.

### — VI —

Os desafios que hoje enfrenta o multilateralismo comercial “rules based” da OMC não se circunscrevem

ao seu âmbito. Inserem-se numa moldura mais ampla que permeia o cenário internacional contemporâneo, no qual vem adquirindo força e impacto à lógica das forças centrífugas.

A reivindicação de identidades — étnicas, nacionais, linguísticas, religiosas — compromete a estabilidade interestatal prevista na Paz de Vestefália. A violência, inclusive a terrorista, destrói poder e não cria poder como ensina Hannah Arendt. A geografia das paixões é um dos ingredientes das tensões internacionais. Os refugiados, expelidos da trindade estado-povo-território pelas perseguições e violências, converteram-se em nômades, - são caminhantes que delas fogem num mundo finito, sem encontrar destino e acolhida. Os ressentimentos dos atingidos no plano interno dos países, na era da globalização, pela insegurança econômica e social trazida pelas inovações que afetam seus empregos, propiciam os sentimentos de exclusão. Favorecem, ignorando a porosidade das fronteiras, as lideranças populistas e autoritárias que querem barreiras e não pontes de interação com o mundo.

Um clima político deste tipo tende a uma diplomacia de combate e não a uma diplomacia de cooperação. A ascensão da diplomacia de combate torna ainda mais difícil o já difícil tríplex desafio da diplomacia de cooperação, ou seja:

- 1. identificar interesses comuns e compartilháveis,**
- 2. administrar as desigualdades de poder e**
- 3. lidar construtivamente com a Torre de Babel do mundo, vale dizer, com a sua heterogeneidade ideológica, diversidade cultural e conflito de valores.**

Subjacente a isto tudo, reside uma disjunção entre *ordem e poder*, que é uma das consequências da multipolaridade com suas tensões difusas. Estas relacionam-se a uma nova distribuição dos elementos constitutivos do poderio dos Estados (que não é o que ocorria quando a OMC foi criada) e que vêm obstaculizando uma ação conjunta viabilizadora de uma ordem mundial mais grocianamente apta a administrar conflito e cooperação por obra dos vetores construtivos da sociabilidade internacional. Daí os componentes de imprevisibilidade, que aumentam a insegurança internacional, que o multilateralismo empenha-se em administrar e conter, criando pautas de conduta e normas que tanto informam sobre as prováveis condutas dos atores internacionais quanto sobre os padrões aceitáveis de conduta.

Bobbio observou que Direito e Poder são duas faces da uma mesma moeda, apontando que “poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio”. O distanciamento entre Direito e Poder é uma das grandes facetas da atual crise do multilateralismo.

É o que esclarece a insegurança da imprevisibilidade, que lembra o que dizia Guimarães Rosa “o mundo não dá a ninguém inocência nem garantia”.

Paz e guerra são uma dicotomia que permeia os riscos e possibilidades da vida internacional. A guerra, como observa Raymond Aron, inspirado por Clausewitz, é um camaleão, assume sempre novas formas em função da pluralidade das armas e de sua crescente letalidade. É o que exige da estratégia militar uma constante avaliação dos recursos e do poder. Na conjuntura atual de um mundo finito, interdependente e poroso, não vejo a reorganização da ordem mundial pelo meio de soluções bélicas. Neste contexto, a razão política aponta que o cenário é ajustar por negociação as diferenças que separam as nações. Nesta matéria o repertório do multilateralismo é sempre uma fonte de inspiração e sugestões.



# Multilateralismo sin añoranzas

**Ana Palacio\***  
Abogada y política

---

*El espectro de un conflicto entre grandes potencias vuelve a recorrer nuestras sociedades. La progresiva apertura y liberalización que dimos por inexorable se ha invertido, y surgen por doquier barreras al comercio y a la circulación. Pero es precisamente ahora cuando más necesitamos nuevas ideas que permitan e impulsen la cooperación. Con arrojo. Sin añoranzas del pasado.*

El poeta Jorge Manrique perdura en la memoria colectiva española por la sentencia “**cualquiera tiempo pasado fue mejor**”. Es el reconocimiento de un rasgo profundamente humano, la tendencia a mirar con nostalgia al pasado. Este impulso se ve especialmente acentuado en tiempos de cambios radicales.

Por ello, en los últimos años, a la par que se ha ido generalizando la percepción del mundo sumiéndose en un periodo de caos e incertidumbre, no es de extrañar que hayamos sido testigos de lamentaciones sobre el “fin del orden liberal internacional” y del “multilateralismo eficiente”. No es ésta la actitud que inspira estas líneas.

---

\* Ana Palacio es ex ministra de Asuntos Exteriores de España (2002-2004) y ex Vicepresidenta del Consejo General del Grupo Banco Mundial. Fue además europarlamentaria entre 1994 y 2002. Es profesora visitante en la Universidad de Georgetown.

Y no es que este periodo no sea digno de tributo. Sino todo lo contrario. El ascenso y el arraigo del orden basado en reglas junto con la expansión de la democracia liberal en las últimas siete décadas han traído paz y prosperidad sin precedentes. No necesitamos a Steven Pinker para saber que, en términos de grandes números, la humanidad nunca ha disfrutado de tanta seguridad y de tanta libertad.

Pero centrarnos en el pasado puede hacernos perder de vista los retos que tenemos ante nosotros. Y restar fuerzas para abordarlos. En los años posteriores a la crisis financiera de 2008, el populismo nacionalista se convirtió en una importante fuerza política en todo Occidente. Clave en este ascenso fue la retahíla constante de mensajes que prometían el regreso a distintas formulaciones de la Arcadia feliz. Y este fenómeno lo hemos visto, y lo vemos, no solo en partidos considerados marginales como el Frente Nacional de Marine Le Pen o el Partido por la Libertad de Geert Wilders sino, cada vez más, en los principales partidos del establishment como son los conservadores del Reino Unido ("*I want my Great Britain Back*"), o el Partido Republicano de los Estados Unidos ("*Make America Great Again*"). Y hemos sido muchos, entre los defensores del liberalismo y del multilateralismo, en subrayar que hoy no se pueden aplicar soluciones de ayer; un imposible retorno al futuro. Las lentes de color de rosa a través de las cuales los líderes populistas

presentan el pasado no reflejan ni la realidad del pasado ni del presente.

Lamentablemente, la enfermedad de la nostalgia tan acertadamente diagnosticada en otros se ha deslizado, asimismo, en el discurso de aquéllos que creen en un multilateralismo robusto. Las odas al pasado proliferan. Pero el mundo ha cambiado. Las condiciones que permitieron florecer al orden internacional liberal han cambiado. Un simple chasquido de dedos no hará que vuelvan.

Centrarnos en el pasado puede hacernos perder de vista los retos que tenemos ante nosotros. Y restar fuerzas para abordarlos.

Porque este alejamiento del multilateralismo robusto no es una deriva temporal. Aunque Donald Trump se haya erigido, a satisfacción de no pocos, en epítome del desprecio a la cooperación internacional, los factores origen de su debilitamiento le preceden y se prolongarán más allá de su presidencia.

El mundo está en un momento de mutación. Los impulsores de este cambio son bien conocidos. La tecnología y los nuevos medios de comunicación han alterado la forma en la que trabajamos e interactuamos.

El flujo simultáneo sin trabas y sin fronteras de personas, ideas y capital ha debilitado al Estado como actor principal en la escena internacional. Al tiempo, el poder geopolítico se ha desplazado de Occidente a Oriente y, a la vez, se ha desagregado. No son estos movimientos a corto plazo. Están alterando el funcionamiento de las estructuras que articulan la sociedad.

En Occidente, motor del multilateralismo desde la Segunda Guerra Mundial, nos enfrentamos súbitamente a lo que hoy hemos dado en llamar un “problema de relato”.

La glosa de estas mutaciones rebasa el alcance de este artículo. Lo que resulta relevante, sin embargo, es el impacto que estos cambios tienen en la construcción de consensos, tanto nacionales como internacionales. Y aquí el diagnóstico es bastante simple: esa construcción se hace más difícil.

El multilateralismo se facilita cuando hay a) un dominio del poder ejercido por unos pocos; y b) un apoyo (activo o pasivo) de la mayoría. Si solo algunos actores tienen la capacidad de dirigir la nave, y una mayoría la acompaña, las soluciones son más fáciles de diseñar e implementar. Y sí, efectivamente

esto no es “la gran visión”. Pero es que, en estos tiempos de mutación, la niebla se cierne, y no hay alternativa a la navegación a la vista. Esta es la realidad a la que se enfrenta la comunidad internacional. A medida que el consenso se rompe dentro de las sociedades y el poder se hace más difuso a nivel mundial, la elaboración y ejecución de respuestas multilaterales resulta cada vez más difícil.

No corresponde tampoco ahondar aquí en los factores sociales internos. Pero merece la pena destacar algunos aspectos. En Occidente, motor del multilateralismo desde la Segunda Guerra Mundial, nos enfrentamos súbitamente a lo que hoy hemos dado en llamar un “problema de relato”. Esta situación es particularmente aguda en Europa que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se erigió en actor principal y laboratorio avanzado del multilateralismo como misión. Desde el punto de vista europeo se puede calificar como misión histórica. En los años de la posguerra se trataba de lograr la reconstrucción y la paz. A lo largo de la Guerra Fría, la seguridad y la preservación de la libertad. Tras la Guerra Fría, la construcción de instituciones, la reunificación y la expansión. Y en la persecución de estos objetivos, los medios utilizados se resumen en cooperación y prosperidad. Pero, a medida que la paz y la seguridad se dieron por hecho, se percibieron como inexorables y, a medida que el recuerdo de la guerra se fue desvaneciendo, la prosperidad

se convirtió en un fin en sí mismo. El problema es que la prosperidad es una argamasa inestable. Y con la crisis financiera comenzó a desmoronarse.

Puesto que hay más voces, opiniones e intereses contradictorios en liza, la formulación de políticas ya no es una empresa exclusivamente impulsada por la élite.

Al tiempo, y a medida que las sociedades nacionales se han ido fragmentando y polarizando, la creación de un apoyo activo de base amplia, o incluso el mantenimiento de un consenso, se han vuelto prácticamente imposibles en cualquier campo. El antiguo presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Tip O'Neill, dijo que "toda política es política local". En el mundo actual de redes sociales y noticias 24 horas al día podríamos añadir un codicilo: "toda política es política individual". La atomización, la emergencia del hombre isla, origina la proliferación de controversias políticas y la compartimentación de los debates en cámaras de eco, en silos aislados. Así hoy, en prácticamente cualquier área, observamos retrocesos. Precisamente este carácter fragmentario y de célula cerrada imposibilita el análisis

de conjunto, el debate político y los objetivos ambiciosos y complejos.

Abundan los ejemplos. En el contexto de las negociaciones comerciales de la UE con Estados Unidos, el desarrollo de un mecanismo modelo que equilibra la protección de los inversores con el interés público en el campo de los procedimientos de solución de diferencias entre inversores y Estados (SDIE) se debió en no poca medida a la presión ejercida por la opinión pública. Esa herramienta supone un avance claro en el difícil ejercicio de la solución de diferencias entre inversores y Estados y abre interesantes perspectivas de réplica a nivel global. La dificultad se focaliza, sin embargo, en la falta de consenso. El apoyo pasivo hace más difícil sellar y llevar a la práctica este tipo de acuerdos. Y aquí, el hecho de que la UE y Estados Unidos no lograsen cerrar con éxito el acuerdo comercial resulta igualmente instructivo. Puesto que hay más voces, opiniones e intereses contradictorios en liza, la formulación de políticas ya no es simplemente una empresa exclusivamente impulsada por la élite, lo que complica la situación.

En el plano internacional, y más allá de las acciones estatales, vemos una dinámica similar. En primer lugar, hay una proliferación de actores relevantes: la sociedad civil, las empresas, las organizaciones caritativas, los grupos religiosos y los personajes destacados, cada uno con sus propias perspectivas

y sensibilidades hermenéuticas. La gobernanza mundial ya no es ámbito exclusivo de los Estados. La incorporación de estas voces a la mesa de negociación presenta desafíos tanto sustantivos como logísticos.

La primera década del milenio ha recalibrado geográficamente la riqueza en el mundo.

Pero, más allá de esto, lo que hace del multilateralismo robusto un verdadero desafío es la cada vez mayor falta de dirección y liderazgo de la comunidad internacional. Desde el final de la Guerra Fría, Estados Unidos ha desempeñado el papel de nación indispensable, fijando el rumbo e impulsando la ejecución de respuestas multilaterales. En ese periodo reunía, junto con sus aliados occidentales, una masa crítica de poder (económico, militar, político, moral y cultural) que le permitía guiar los acontecimientos. Hoy no es así.

Cabe señalar fechas cruciales en esta ruptura progresiva de la autoridad, el poder y la influencia: la acción militar de la OTAN de 1999 contra Serbia; los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la posterior *Global War on Terror*; la intervención en Irak en 2003 y en Libia en 2012; el rechazo en 2005 a la Constitución Europea por parte de los votantes franceses y holandeses. Y, sobre todo, la crisis financiera de 2007-2008.

Cada uno de estos acontecimientos ha socavado el poder occidental, su potencial y su inclinación a liderar. La primera década del milenio ha recalibrado geográficamente la riqueza en el mundo. Las implicaciones para el multilateralismo de estos procesos simultáneos son ya patentes. De hecho, tres eventos acaecidos en el corto plazo de 18 meses resultan particularmente reveladores del nuevo orden mundial.

El primero ocurrió en julio de 2008 en Ginebra, cuando los negociadores comerciales se reunieron en un último intento de revivir la Ronda de Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Doha se puso en marcha en 2001 en un esfuerzo por hacer que el comercio multilateral fuese más equitativo y sostenible, centrándose en las necesidades de las economías en desarrollo. Como tal, debería haber marcado una progresión de la cooperación multilateral. Pero, a diferencia de la anterior Ronda de Uruguay que trajo consigo la creación de la OMC y que estuvo dominada por un Occidente industrial triunfante de la Guerra Fría, la Ronda de Doha estuvo, desde el principio, plagada de dificultades. Las economías en desarrollo, lideradas por los gigantes emergentes India y China se rebelaron. Cuando los negociadores se reunieron en Ginebra, ya habían transcurrido siete años y tenido lugar siete reuniones formales dedicadas a "conversaciones". Tras 10 días de

debate, la reunión se fue al traste y con ella la Ronda. Aunque muchos han sido los llamamientos a reanudar las negociaciones y varias las fintas en esta dirección, no se ha producido ningún avance. Recientemente, en 2015, se llegó a un acuerdo cicatero sobre subvenciones a la exportación, muy lejos de la sólida reconceptualización del comercio que se concibió originalmente. Doha ha muerto. Y esta experiencia subraya el importante desafío del multilateralismo formal en un mundo de poder disperso.

Tras la caída de la Unión Soviética, el G7 (y más tarde el G8) fue la principal plataforma política que dio forma a la dirección de la gobernanza mundial en cuestiones como el alivio de la deuda, las operaciones de paz o la salud mundial.

El siguiente fue la Cumbre del G-20 de septiembre de 2009 en Pittsburgh. Muchos situarían la fecha clave antes, en noviembre de 2008, cuando se celebró la primera Cumbre de Líderes en Washington. Tan pronto se acusó formalmente la crisis financiera, el G-20 intervino como brigada global anti incendios poniendo en marcha mecanismos de respuesta de emergencia para evitar el colapso de la

economía mundial. Pero en Pittsburgh, en 2009, el G-20 reemplazó formalmente al G-8 que actuaba como auténtico consejo permanente para la cooperación económica internacional. Fue un paso simbólico y significativo de entrega de la antorcha. Tras la caída de la Unión Soviética, el G7 (y más tarde el G8) fue la principal plataforma política que dio forma a la dirección de la gobernanza mundial en cuestiones que engloban desde el alivio de la deuda a las operaciones de paz o la salud mundial. Este comité de dirección del mundo personificó la preeminencia de “Occidente” en un orden internacional liberal en pleno auge. El G20 que lo sustituyó (más diverso) adoptó un enfoque flexible de la formulación de políticas con un fuerte énfasis en los compromisos no vinculantes. Ello refleja tanto un cambio en el centro de gravedad del mundo como una relajación de los procesos formales de cooperación. A medida que la toma de decisiones recae en una agrupación más amplia y variada, el consenso se hace más difícil de alcanzar dando lugar a compromisos progresivamente más flexibles y menos exigibles en derecho.

Este cambio en la forma de cooperación multilateral culmina un mes después de Pittsburgh en la Cumbre de Copenhague sobre el Cambio Climático de 2009. Copenhague iba a ser la culminación del esfuerzo e impulso europeos de años en aras de la creación de un marco internacional jurídicamente vinculante para hacer frente al cambio

climático. El plan era simple, Europa lideraría con el ejemplo anunciando compromisos unilaterales para reducir las emisiones. La convicción europea era que el resto del mundo seguiría. Pero los europeos cometimos dos errores fatales. En primer lugar, no hicimos el esfuerzo necesario para construir un apoyo crítico a este enfoque. Pero más importante, Europa malinterpretó la voluntad, y el peso relativo de los que se constituyeron en actores fundamentales: China, India y Estados Unidos. Simplemente estaban en las antípodas. Resultó imposible que se sumaran a un planteamiento jurídicamente vinculante. La conclusión, mientras los planes europeos se desmoronaban, vino de la mano de Estados Unidos, China, India, Brasil y Suráfrica que negociaron entre ellos un acuerdo de ambiciones diluidas. Fue otro aldabonazo a una Europa debilitada, y a un Occidente falto de cohesión, pero es también la quintaesencia de los actuales límites de la cooperación tradicional basada en normas.

Y así, a los inicios de la década de 2010, el mundo se enfrentaba a una realidad incómoda. Incluso con la proliferación de los desafíos mundiales, la dispersión del poder hace que sea más difícil que nunca llegar a poco más que a acuerdos blandos e imprecisos en cuestiones políticas. Es el inicio de un periodo de gobernanza mundial en el que Estados Unidos da un paso atrás en su audaz liderazgo mientras las normas y estructuras que han definido el orden

liberal posterior a la Segunda Guerra Mundial comienzan a desagregarse. Pero, en este periodo anterior a la elección de Donald Trump, era patente un esfuerzo por conservar y hacer evolucionar el sistema. De hecho, en estos años surgieron prototipos que apuntan posibles caminos a seguir en este mundo incierto.

A los inicios de la década de 2010, el mundo se enfrentaba a una realidad incómoda.

En 2015 Estados Unidos, China, Rusia, la UE, Alemania, Francia, el Reino Unido e Irán acordaron el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) sobre el programa nuclear de Irán. En los años siguientes hemos sido testigos de los numerosos desafíos que rodean al acuerdo. Pero, pese a todo, en su diseño vemos innovación y lecciones para el futuro. El PAIC no fue concebido como un cierre final, sino como un primer paso. Este ejercicio no se pretendió omnicomprensivo de las aristas que Irán presenta en la comunidad internacional, se buscó su limitación: apartar de la mesa durante un tiempo una cuestión particularmente espinosa y apremiante, como era la creciente capacidad de enriquecimiento de uranio, para permitir el progreso en otras áreas. En esto, los arquitectos del acuerdo eran conscientes de los anteriores inicios de desbloqueo de la compleja y polifacética cuestión

iraní en toda su amplitud, frustrados sistemáticamente precisamente porque su amplitud proporcionaba múltiples flancos débiles.

En un mundo que carece de un liderazgo fuerte y de poder disperso es necesario explorar y arriesgar. Necesitamos innovar.

El PAIC fue diseñado como primera etapa. La cláusula de extinción que pone fin a las limitaciones a las actividades de enriquecimiento de uranio por parte de Irán después de 10 y 15 años planteaba un ulterior acuerdo. Su flexibilización de las restricciones financieras estaba destinada a demostrar a la sociedad iraní, afectada por una prolongada recesión económica y a una inflación sistémica, que un enfoque moderado y cooperativo le aportaría beneficios tangibles. El hecho de no abordar otros problemas descaradamente obvios -como el programa de misiles balísticos objeto de sanciones por parte de Naciones Unidas, violaciones de derechos humanos, apoyo al terrorismo e intervención regional- era signo inequívoco no solo de la necesidad, sino también de la intención, de alcanzar acuerdos en otros ámbitos. El PAIC se diseñó como parte de un proceso más amplio en un contexto mucho más ambicioso. Es un acuerdo sobre la fijación de rumbo. Y desde estas consideraciones, es un ejemplo de

cómo la cooperación multilateral puede ajustarse en nuestro mundo mutante.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático es otro prototipo de esta categoría. París involucró a una amplia gama de actores y partes interesadas y, como tal, se ha esgrimido como un nuevo modelo de gobernanza. Pero donde París realmente brilló y donde proporciona un ejemplo importante es en su estructura. Al igual que con el PAIC, con el Acuerdo de París no se trataba de diseñar una etapa final, sino de dar un primer paso. Su arquitectura demuestra ingenio ya que, en vez de crear una estructura jerárquica rígida, el Acuerdo de París es un entramado complejo de instrumentos de distinta naturaleza, mezcla de elementos puramente declarativos con compromisos vinculantes e incentivos. Apretón de manos y reglas firmes. Es la urdimbre compleja de cientos de pequeños enlaces. No hay hilo conductor central. El efecto pretendido es avanzar en la misma dirección, pero no necesariamente al mismo paso.

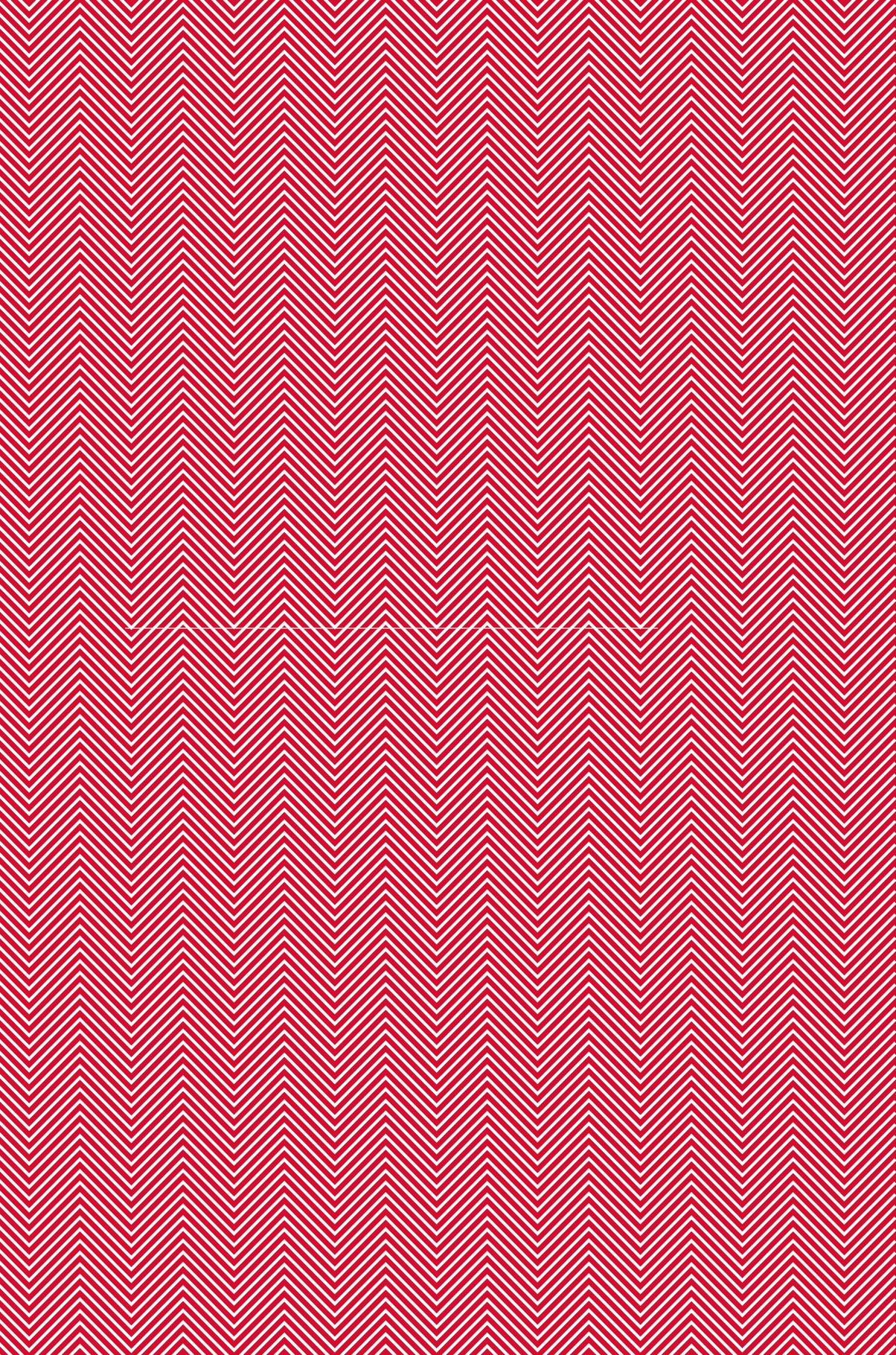
Así pues, no se trata de modelos perfectos. Hoy, menos de cinco años después de su creación, ambos están amenazados. El PAIC está prácticamente muerto y la acción climática internacional se ha estancado. Es desafortunado, pero debemos extraer lecciones de estos esfuerzos multilaterales. No deben perderse. En un mundo que carece de un liderazgo fuerte y de poder disperso es necesario explorar y arriesgar. Necesitamos innovar.

La progresiva apertura y liberalización que dimos por inexorable se ha invertido, y surgen por doquier barreras al comercio y a la circulación.

Sin embargo, desde la asunción de la presidencia de Estados Unidos por Donald Trump, aparecen nuevas dificultades. China está cada vez más presente, no ya como gran potencia que ha de encontrar acomodo dentro del sistema global, sino como centro de un emergente sistema que amenaza con minar la comunidad internacional, tal como la entendemos desde el final de la II Guerra Mundial. El Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, abordó esta tendencia y la necesidad de evitarla en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2019: “Temo la posibilidad de una Gran Fractura: un mundo dividido en dos, con las dos economías más grandes de la tierra creando dos mundos separados y compitiendo el uno con el otro... Debemos hacer todo lo posible para evitar esa Gran Fractura y mantener un sistema de poderes de ámbito universal basado en una economía mundial que respete el derecho internacional, en un mundo multipolar con fuertes instituciones multilaterales”.

La pregunta hoy es ¿cómo hacerlo? El espectro de un conflicto entre grandes

potencias vuelve a recorrer nuestras sociedades. La progresiva apertura y liberalización que dimos por inexorable se ha invertido, y surgen por doquier barreras al comercio y a la circulación. Es precisamente ahora, mientras parecemos avanzar a tientas, cuando más necesitamos nuevas ideas que permitan e impulsen la cooperación. Hemos de trabajar por buscar puntos en común y revisar -para protegerlos- los valores fundamentales. Y, por encima de todo, necesitamos marcar un rumbo. Con arrojo. Sin añoranzas del pasado. Desde la acción fundada en el conocimiento de dónde estamos. De lo que se puede y se debe conservar. De cómo tejer compromisos viables. Es difícil, sí, pero si queremos avanzar no nos queda otra opción.



# 2

## *Desafíos del comercio internacional*



# El comercio internacional en el ojo de la tormenta



**Arancha González\***

Centro de Comercio Internacional (ITC)

---

*Un impulso decidido del multilateralismo, la inversión en políticas públicas solidas, una transición ecológica justa y medidas para la inclusión de mujeres y jóvenes son las sendas para mejorar la legitimidad del comercio internacional y para que este contribuya a sentar las bases para un futuro más sostenible, próspero e inclusivo.*

Nunca antes hemos vivido mejor. La esperanza de vida se ha más que duplicado desde el siglo XIX y sigue creciendo. Los niños que nacen hoy en día tienen más posibilidades que nunca de llegar con vida a su quinto cumpleaños. Las tasas de matriculación en la escuela primaria y de alfabetización de adultos se sitúan en máximos históricos. La aceleración del crecimiento de los países en desarrollo ha sacado a miles de millones de personas de la pobreza: actualmente menos de una de cada diez personas viven en situación de pobreza extrema, frente a más del 40% de 1980.

---

\* Arancha González es la Directora Ejecutiva del Centro de Comercio Internacional (ITC) desde septiembre de 2013. González posee un amplio conocimiento sobre comercio y economía internacional, y cuenta con una extensa experiencia en asuntos de comercio y desarrollo en los sectores público y privado, así como en gestión de organizaciones multilaterales.

Arancha González ocupó el puesto de Jefa del Gabinete del Director-General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Pascal Lamy, entre los años 2005 y 2013 y anteriormente desempeñó varios cargos en la Comisión Europea, llevando a cabo negociaciones de acuerdos comerciales con países terceros y apoyando a los países en desarrollo en sus esfuerzos para promover el comercio y el desarrollo.

El comercio ha sido un motor clave del crecimiento y el desarrollo experimentados, sobre todo en las últimas décadas. El comercio contribuye al crecimiento porque propicia el aumento de la especialización y la escala, y estos dos elementos conducen a una mayor productividad. El comercio aumenta el poder adquisitivo porque brinda a los consumidores acceso a bienes y servicios importados más baratos, y, desde el punto de vista de los productores, promueve una mayor competencia, innovación y calidad, a la vez que permite acceder a insumos más competitivos.

## La economía mundial abierta se encuentra actualmente sumida en una tormenta política

En los países en desarrollo, el comercio contribuye de manera especialmente valiosa al crecimiento, es lo que muchos han denominado “*milagro económico*”. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con los milagros, existen factores que explican claramente este crecimiento, y el comercio es uno de los principales, no solo como un fin en sí mismo sino como un medio para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Una reciente publicación conjunta de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial aporta nuevas pruebas que confirman que el comercio es un

elemento decisivo para la reducción de la pobreza. En estas economías, las actividades comercializables —que, por definición, tienen que ser competitivas a nivel global— son más productivas que las de sectores no comercializables, por lo que la transición de personas y recursos desde actividades de subsistencia hacia bienes y servicios comercializables conduce a una economía más productiva en términos generales. Al aportar seguridad a las empresas que invierten en una producción orientada a la exportación, a apertura, la transparencia y la predictibilidad permite a los países en desarrollo con mercados domésticos generalmente más pequeños utilizar la demanda exterior para acelerar este proceso de “*transformación estructural*”.

La rápida reducción de la pobreza experimentada en las últimas décadas es fruto de un crecimiento acelerado en países en desarrollo como Tailandia, Bangladesh, Etiopía y, sobre todo, China. Sin normas y reglas comerciales que favorezcan la apertura, inherentes a la Organización Mundial del Comercio, a los países en desarrollo no les habría sido posible subirse al tren de la economía mundial.

Pero la economía mundial abierta se encuentra actualmente sumida en una tormenta política. Es innegable que muchos ciudadanos —en particular en los países de ingresos más altos— sienten que se han quedado a la zaga de los avances experimentados en las

últimas décadas. La globalización, y con ella el comercio, se han convertido en el chivo expiatorio político del estancamiento del nivel de vida. La reacción violenta contra la globalización se ha manifestado de diversas formas, desde aranceles unilaterales, la invocación de la “seguridad nacional” para limitar importaciones hasta el deseo del Reino Unido de abandonar la Unión Europea después de décadas de profunda integración económica en el seno de esta.

## **Tres revoluciones: ¿y cómo vamos a responder?**

Lo cierto es que el cierre de los mercados a los bienes y servicios de otros países no va a resolver ninguno de los problemas que han provocado esta reacción violenta. La situación de angustia y furia política en la que estamos sumidos guarda relación, en gran medida, con tres revoluciones en marcha: en la tecnología, el medio ambiente y la sociedad. Nuestra respuesta a estas revoluciones determinará si preparamos a las personas para que se beneficien del cambio tecnológico, legamos a nuestros hijos un planeta que no haya sufrido daños irreversibles, y creamos unas sociedades más inclusivas y justas.

La primera revolución a la que nos enfrentamos es la digital. Desde las tejedoras mecánicas hasta el tractor, pasando por la bombilla,

las nuevas tecnologías siempre han cambiado el modo en que los humanos producimos, consumimos y trabajamos. La Revolución Industrial provocó agitaciones sociales y políticas en Europa en el siglo XIX. La tecnología también redefine el comercio: en el último cuarto del siglo XIX, los buques frigoríficos permitieron comercializar el vacuno argentino y el cordero de Nueva Zelanda a escala mundial; del mismo modo que el cableado de Internet ha permitido comercializar servicios de programación de software y contabilidad en los albores del siglo XXI.

La primera revolución a la que nos enfrentamos es la digital. La tecnología también redefine el comercio.

En la actualidad, la tecnología digital ha acelerado considerablemente el ritmo del cambio a todos los niveles: desde el modo en que elaboramos los productos hasta cómo comercializamos los servicios, compramos productos de consumo y, sobre todo, cómo trabajamos. Si bien algunos estudios sugieren que los efectos sobre el mercado laboral han sido modestos hasta ahora —no se ha registrado un repunte pronunciado en la productividad y el desempleo en las economías avanzadas es bajo—, la posibilidad de que se utilicen máquinas y software cada vez más sofisticados para ahorrar en mano de obra ha

generado ansiedad con respecto a la posible pérdida de puestos de trabajo. Además, los cambios tecnológicos han intensificado las brechas salariales entre los trabajadores cualificados y no cualificados y —tal vez sorprendentemente, dada la promesa de Internet de que la ubicación resulte irrelevante— no están logrando reducir la desigualdad interregional en el seno de los países.

## El cambio climático intensifica las desigualdades existentes.

La segunda revolución a la que nos enfrentamos es la ecológica. Los efectos del calentamiento global y del cambio climático son visibles desde hace un siglo. En las últimas décadas, sus consecuencias se han acelerado y se han hecho cada vez más evidentes. Como los países y las comunidades más pobres pueden protegerse menos de desastres naturales cada vez más frecuentes como los huracanes, los cambios en la distribución de las precipitaciones o el aumento del nivel del mar, el cambio climático intensifica las desigualdades existentes.

La última revolución que estamos viviendo es la social. El crecimiento lento, distribuido de un modo desigual, ha provocado la insatisfacción de los votantes. Esto, sumado a la inseguridad económica, ha provocado la ira ciudadana, que culpa a los extranjeros

y a las importaciones de sus problemas, aunque sea erróneamente.

Nuestra respuesta a estas tres revoluciones puede conducirnos al futuro más justo, próspero y medioambientalmente más seguro al que aspiran los ODS. O podemos fracasar en los tres frentes y acabar en un entorno afectado por daños ecológicos irreversibles en el que la evolución de la tecnología digital haya agravado, que no reducido, las diferencias sociales.

La primera hipótesis resulta mucho más atractiva. Y el comercio y la política comercial nos pueden ayudar a alcanzarla, pero solo si se dejan de cuestionar sus efectos e incluso su legitimidad. Para que el comercio y los acuerdos comerciales dejen de ser el objetivo político a abatir, los países han de velar por que todos sus ciudadanos y ciudadanas, independientemente de sus niveles de ingresos y cualificación, todas las empresas, independientemente de su tamaño, y todas las regiones puedan participar de los beneficios del crecimiento, del comercio y del cambio tecnológico.

Necesitamos una agenda de comercio inclusivo. Algunos de sus puntos principales son responsabilidad de la política comercial. Otros caen fuera de la órbita del comercio, pero son igualmente importantes para sustentar la política comercial sobre unas bases políticas más firmes. Esta agenda requiere de cuatro pilares:

- 1) Mantener y defender un comercio abierto basado en normas,**
- 2) mejorar políticas internas que ayuden a que todos puedan participar de los beneficios del cambio comercial y tecnológico,**
- 3) desarrollar normas internacionales sobre comercio y tributación actualizadas, y**
- 4) propiciar la conexión de los países y las comunidades marginados con el comercio internacional.**

## **El comercio internacional necesita reglas de juego multilaterales**

Todos los países necesitan mercados internacionales abiertos. Todos ellos necesitan un orden internacional basado en las reglas de la Organización Mundial del Comercio y de otros acuerdos comerciales. La economía mundial es hoy multipolar. China es ya el segundo socio comercial más importante de América Latina, después de Estados Unidos, y el principal socio comercial de otros países como Brasil, Chile y Perú.

El multilateralismo es el método más eficiente para gestionar nuestra interdependencia.

En este escenario multipolar, en el que las tendencias económicas que

se registran en los distintos polos de crecimiento mundiales repercuten en los demás, la cooperación multilateral es la vía más eficaz para gestionar la interdependencia económica.

En este nuevo mundo, el proteccionismo comercial no protege el empleo; perjudica al poder adquisitivo a corto plazo y merma las perspectivas de crecimiento a largo plazo. La aplicación de la ley del más fuerte al comercio no solo resulta problemática desde el punto de vista político. También se ha demostrado tremendamente ineficaz, dejando a la mayoría de las personas más pobres de lo que serían si se avanzara por caminos de cooperación. Seamos claros, el multilateralismo no es símbolo de debilidad o de ingenuidad, es el método más eficiente para gestionar nuestra interdependencia.

Además de impulsar el sistema de comercio multilateral, los gobiernos que lo deseen también tienen margen para seguir adelante con la integración económica regional y bilateral. Así está ocurriendo en muchos lugares, desde el reciente acuerdo de Mercosur con la Unión Europea (UE), el refuerzo de la Alianza del Pacífico, la Zona de Libre Comercio Continental Africana, los acuerdos comerciales de la UE con Japón, Vietnam y Canadá, o la decisión tomada por 11 países del arco del Pacífico de avanzar con un acuerdo comercial a pesar de la retirada de los Estados Unidos de América.

## Mejores políticas internas

Como ya sabemos, aunque logren que las sociedades en general se enriquezcan a largo plazo, los cambios en el comercio y la tecnología crean ganadores y perdedores. Las políticas internas, de apoyo a la formación y al desarrollo de capacidades en el mercado laboral, pero también de redistribución de los ingresos, son un elemento clave para garantizar que las personas más perjudicadas por el cambio tecnológico y la globalización, puedan también participar de sus beneficios.

El desarrollo de normas multilaterales en temas como el tratamiento de datos personales, o la ciberseguridad favorecería la transparencia.

Dinamarca conjuga de manera inteligente una economía muy abierta con políticas fiscales y del mercado laboral que preparan a los ciudadanos para que se adapten a los cambios en la economía y prosperen en él. Mientras este país invierte el 1% de su PIB en políticas activas de empleo, que ayudan a que los ciudadanos no se vean excluidos del mercado laboral, otros países como Estados Unidos apenas gastan el 0,1% en

ellas. Los países tienen, por lo tanto, un margen considerable para adaptar modelos similares a sus circunstancias nacionales. No hay nada de inexorable en la globalización. Cada país tiene la responsabilidad de darle una respuesta que no deje a ningún ciudadano atrás.

De hecho, es posible que la razón más apremiante para que los países reformen la protección social nacional no sea la competencia comercial. La sofisticación, cada vez mayor, de las máquinas implica que cada vez es posible automatizar más trabajos de obreros y de empleados no manuales. Los nuevos modelos empresariales también están redefiniendo los patrones de empleo: piensen en el comercio electrónico y el sector de las tiendas físicas de comercio al por menor que tanto empleo generaban antes. Teniendo en cuenta que estas transformaciones tienen visos de continuar, cabe imaginar que se requerirán nuevos modelos de protección social para proteger a los ciudadanos de las desventajas de la renovación económica en favor del crecimiento. No se puede proteger los puestos de trabajo. Pero se debe proteger a los ciudadanos.

## Actualización de las normas internacionales

El modo en que comerciamos y hacemos negocios ha cambiado enormemente en el último cuarto de siglo. Sin embargo, el grueso de la normativa comercial mundial

se remonta a la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994, más o menos cuando Jeff Bezos fundó Amazon.

Las reglas de la OMC han superado la prueba del tiempo: han contribuido a que el comercio siga fluyendo libremente, incluso durante la crisis económica y financiera que vivimos hace una década. Los gobiernos han suscrito posteriormente nuevos acuerdos sobre la facilitación del comercio, subvenciones para las exportaciones agrícolas y productos de la tecnología de la información. Pero es innegable que una actualización más generalizada resultaría beneficiosa para el comercio internacional.

El comercio electrónico es un ámbito en el que con nuevas normas comerciales y un marco normativo común se reducirían los efectos transfronterizos no deseados de políticas unilaterales y se aportaría seguridad y previsibilidad a las empresas que operen en un segmento de rápido crecimiento del comercio internacional. En 2017, las ventas mundiales a través del comercio electrónico se incrementaron en un 13% con respecto al año anterior, situándose en los 29.000 millones de dólares. El desarrollo de normas multilaterales en temas como el tratamiento de datos personales, o la ciberseguridad favorecería la transparencia.

También sería deseable el desarrollo

de normas comerciales multilaterales para favorecer el comercio de bienes y servicios medioambientales, incluidas las energías renovables. De este modo se reduciría el costo de la energía verde y a los países les resultaría más fácil cumplir los objetivos de reducción de emisiones del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Actualmente los miembros de la OMC están negociando un acuerdo que reduzca las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca; el éxito de estas negociaciones ayudará a que se recupere la biodiversidad tras años de excesos. Por otra parte, la OMC también podría impulsar la supresión de las subvenciones a los combustibles fósiles y contribuir así de manera significativa a la lucha contra el cambio climático.

Aunque no se inscribe en el ámbito de las normas comerciales en su sentido más estricto, el aumento de la cooperación internacional en lo relativo a la tributación de las empresas multinacionales ayudaría a sustentar la globalización económica sobre una base más firme. Las multinacionales han podido utilizar la circulación transfronteriza de capitales, la protección de la propiedad intelectual y la competencia tributaria entre los gobiernos para minimizar de forma creativa el pago de impuestos, a menudo declarando un considerable porcentaje de sus beneficios en unos cuantos paraísos fiscales. Esto ha llevado a los gobiernos a depender más de los ingresos de la renta del trabajo y del consumo.

En los últimos años, los gobiernos han empezado a adoptar medidas en la buena dirección, sobre todo a través de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde un grupo de países ha negociado una Convención Multilateral para aplicar medidas para prevenir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios. También se está avanzando hacia una mejor tributación de empresas multinacionales, en particular de las tecnológicas. Todos ellos son pasos en la buena dirección. Con una mayor cooperación tributaria internacional se ayudaría a los gobiernos nacionales a financiar las políticas sociales necesarias para recobrar el apoyo popular a las políticas económicas más abiertas, aumentando al mismo tiempo la previsibilidad para las empresas.

## **Conectar a las mujeres, a los jóvenes y a las pequeñas y medianas empresas con las oportunidades ofrecidas por el comercio**

Por último, todavía existen grandes sectores de la población mundial privados de las oportunidades que brinda el comercio. Son muchos los países que aún languidecen en los márgenes de la economía mundial, y son estos a menudo quienes presentan las necesidades más acuciantes en cuanto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

E incluso en los países con mejores resultados en la utilización del comercio para impulsar el crecimiento y la prosperidad, se excluye a muchas personas —en especial las mujeres y los jóvenes—.

El empoderamiento de las mujeres como agentes en condiciones de igualdad de la economía es un imperativo moral y también económico, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Las claves del éxito económico no pasan por la infrautilización del talento que posee la mitad de la población. Hoy solo el 47% de las mujeres en edad de trabajar forman parte de la fuerza de trabajo mundial —frente a un índice de participación de los hombres del 75 %—. Hoy, solo uno de cada cinco exportadores es una empresaria, a pesar de que estas constituyen casi el 40% del empresariado en el mundo. Favorecer la conexión de las mujeres y las empresas de las que son propietarias —la mayoría de ellas microempresas y pequeñas y medianas empresas— con mercados internacionales constituye un paso decisivo para extender los beneficios del comercio internacional. Ganan las empresarias. Ganan las economías —hombre y mujeres—. Gana en legitimidad el comercio internacional.

A través de su iniciativa SheTrades, el Centro de Comercio Internacional ha puesto el foco en pasos concretos y prácticos que pueden adoptar los gobiernos, las empresas y demás

agentes para impulsar la participación de las mujeres en el comercio. Estos van desde la recopilación de estadísticas desglosadas por sexos hasta medidas específicas encaminadas a aumentar la cuota de empresas propiedad de mujeres en las compras públicas o a favorecer el acceso de mujeres a crédito o capital. Uno de los resultados de esta iniciativa fue la Declaración de Buenos Aires sobre Mujeres y Comercio suscrita por más de 120 países durante la última reunión ministerial de la OMC en Buenos Aires, en diciembre de 2017. Por primera vez la comunidad comercial ponía el acento sobre la necesidad de acabar con discriminaciones legales o prácticas a la participación plena de la mujer en la economía.

El empoderamiento de las mujeres como agentes en condiciones de igualdad de la economía es un imperativo moral y también económico.

Lo mismo puede decirse de la integración más productiva de los jóvenes: redundaría en beneficios sociales y económicos duraderos. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo existen aproximadamente más de 73 millones de jóvenes desempleados en todo el mundo. Ello representa tanto ambiciones frustradas como

un enorme potencial de trabajo, creatividad y oportunidades de innovación sin explotar. Prácticamente el 44% de los emprendedores de todo el mundo tienen entre 18 y 35 años de edad, y sus posibilidades de poner en marcha una pequeña o mediana empresa son 1,6 veces mayores que las de las personas que tienen más de 35 años. La conexión de los jóvenes emprendedores con la financiación y con el ecosistema institucional de apoyo que necesitan las empresas jóvenes para crecer y prosperar ayudaría a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo, la conexión de las empresas de todos los tamaños, a través de todas las regiones, ayudaría a promover el comercio y a traducirlo en un comercio más inclusivo. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas representan la inmensa mayoría de los puestos de trabajo, razón por la cual es especialmente importante que aprovechen los beneficios que conlleva la participación en el comercio internacional.

## Conclusión

Según numerosos indicadores objetivos, el mundo nunca ha sido un lugar mejor. Pero existen motivos razonables para justificar la sensación generalizada de ansiedad e inseguridad económica. Dichos motivos tienen menos que ver con el comercio que con

las revoluciones tecnológica, ecológica y social que estamos viviendo. Aun así, las importaciones son tangibles y por eso resulta más fácil echarles la culpa.

Existen motivos razonables para justificar la sensación generalizada de ansiedad e inseguridad económica

El aislacionismo, el unilateralismo, el proteccionismo no van a resolver los problemas de los ciudadanos. Es casi más probable que los empeore, al obstaculizar la mejora de las perspectivas y el empleo por los que claman ansiosos los votantes. Un impulso decidido del multilateralismo, la inversión en políticas públicas sólidas que protejan a los ciudadanos, una transición ecológica justa y medidas para la inclusión de mujeres y jóvenes son las sendas a seguir para mejorar la legitimidad del comercio internacional y para que este contribuya a sentar las bases para un futuro más sostenible, próspero e inclusivo.



# La así llamada “guerra comercial”, sus causas y su impacto sobre el sistema multilateral de comercio



**Guillermo Valles Galmes\***  
Diplomático, Uruguay

---

*El liderazgo de la defensa de las políticas comerciales y del sistema internacional del comercio debe abordarse desde todos los frentes: la sociedad civil, la academia y el gobierno. Es necesario, además, rechazar el unilateralismo y promover la cooperación internacional, como único instrumento eficaz para enfrentar los desafíos globales en términos de sostenibilidad económica, ambiental y social.*

## Introducción

La guerra comercial en curso —como toda guerra y en particular las mal preparadas y ejecutadas— gatilla una cadena indeterminada de acciones y reacciones cuyas consecuencias son imprevisibles; en sus resultados, en su amplitud y en su extensión en el tiempo. Es esto lo que está en la base de la incertidumbre económica actual y que impacta en las decisiones de inversión y de consumo de bienes durables, reduciendo así el crecimiento económico global. En los párrafos que siguen, intentaremos resumir un análisis de las múltiples causas de esta guerra, la conducta de los principales actores y sus potenciales consecuencias.

---

\* Guillermo Valles Galmés fue embajador de Uruguay en China, la Unión Europea, la OMC y NNUU en Ginebra. Fue también el Viceministro de RREE de Uruguay (2000-2004) y Director de la División de Comercio Internacional de Bienes, Servicios y Materias Primas de NNUU (UNCTAD). Es Doctor en Diplomacia, Catedrático de Asia Oriental en la Universidad ORT y miembro fundador del Grupo de Punta del Este.

Solo dos certezas nos acompañan en este ejercicio. La primera es que hemos dado un paso atrás en la construcción de un sistema multilateral de comercio basado en reglas y estamos ante el ejercicio puro y simple del poder. El marco institucional del GATT-OMC, que acompañó la liberalización del comercio internacional de post-guerra y permitió desde 1947 hasta hoy el crecimiento del mismo (pasando de ser en 1960 el 17 % del PIB mundial a representar hoy el 46 % del mismo) está gravemente herido.

La segunda certeza es que, aunque se ha erosionado el sistema, esta política de poder encontrará sus límites en la irreversible interdependencia del mundo contemporáneo. La globalización, aunque afectada en su anclaje institucional y normativo multilateral, seguirá adelante, por cuanto es resultado de la imparable revolución tecnológica, que en forma cada vez mas acelerada, acorta los tiempos y achica los espacios geográficos, acercando gente, productos, servicios, capital y sobre todo ideas.

**Tres posibles causas de la situación actual: el neo-nacionalismo, la traslación del eje del poder económico hacia Asia y el desafío hegemónico chino a los Estados Unidos**

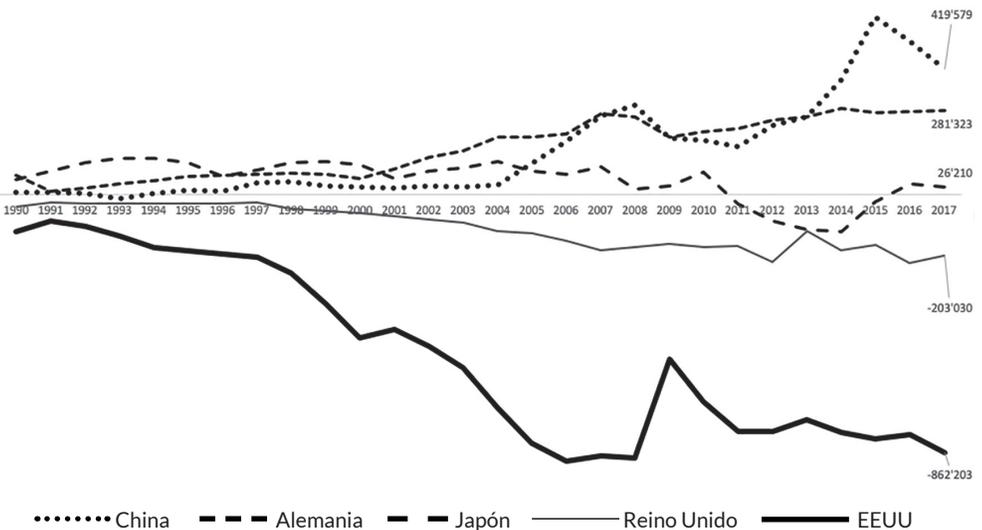
Hace ya 10 años, Robert Kagan, un autor de la escuela realista, escribía *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. En este ensayo, el autor nos recordaba, en plena globalización y aún antes de la gran crisis de 2009, cómo el nacionalismo de los grandes poderes volvía a resurgir. En realidad, nunca se había ido. La ilusión de que el mundo era plano, sin fronteras, ni competencia política entre Estados nacionales, había culminado. Por su lado el geógrafo francés Michel Foucher en su libro *La obsesión de las fronteras* también nos recordaba por ese entonces que, desde 1991 y en plena aceleración de la globalización, **“más de 26.000 kilómetros de nuevas fronteras han sido instituidas, 24.000 otros son objeto de delimitación y demarcación. Y si los programas anunciados de muros, cerramientos y barreras metálicas y electrónicas se llevan a cabo, se extenderán otros 18.000 kilómetros”**. Era un desmentido al fin de la historia de Francis Fukuyama y al mundo post-Estado nacional, según los había descrito en 1997 Kenichi Ohmae, en su *The End of the Nation State* y aun antes, en *Borderless World*.

Ahora bien, si en la década pasada ya se alertaba sobre la persistencia del Estado-Nación como entidad prevalente en la conducción de las relaciones internacionales, hoy en día es evidente un énfasis aun mayor del nacionalismo económico. El empleo, las inversiones y la tecnología se “defienden” desde una perspectiva nacionalista y se sueña con el retorno

a una época idílica, anclada en un pasado que no necesariamente existió. A dicho nacionalismo se incorpora una visión mercantilista propia del siglo XVI. Se reacciona frente a los déficits comerciales, como si los mismos fueran resultado de la política comercial y no de un desbalance macroeconómico determinado por la propensión de una sociedad a consumir (como EEUU) o a ahorrar e invertir (como Japón o China). Y la falacia nacionalista es aún mayor: se teme y focaliza sobre los saldos negativos de la balanza comercial, sin considerar los superávits en la balanza de pagos. Se teme a las importaciones, como si estas fueran por sí mismas negativas y no tuvieran, a su vez, componentes del país que

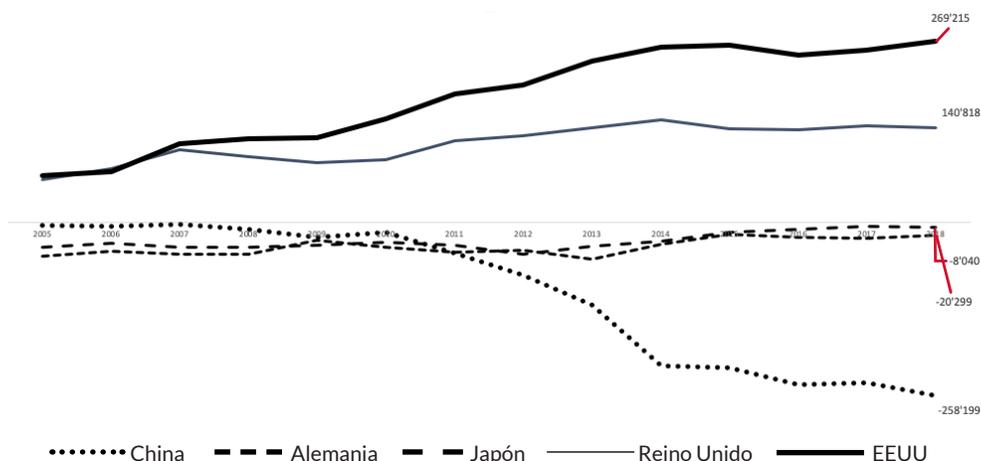
pretende protegerse. Se desconoce así el verdadero funcionamiento de las cadenas globales de valor, patrón fundamental del comercio internacional contemporáneo. Para ilustrar el caso basta recordar que, según la OCDE, el 29,4% de las exportaciones chinas están compuestas de importaciones, en buena medida desde EEUU, ya sea en forma de productos intermedios y componentes o de royalties por patentes. Asimismo, se enfatiza el temido déficit comercial en la balanza de bienes, sin considerar el creciente comercio de servicios, en el cual los países supuestamente “perdedores” se tornan en los “ganadores”, como vemos en los gráficos a continuación.

**Gráfico 1**  
Saldo de la balanza comercial de los 5 principales exportadores (en Millones US \$ corrientes)



## Gráfico 2

Saldo de la balanza de servicios de los 5 principales países exportadores (en Millones US \$ corrientes)



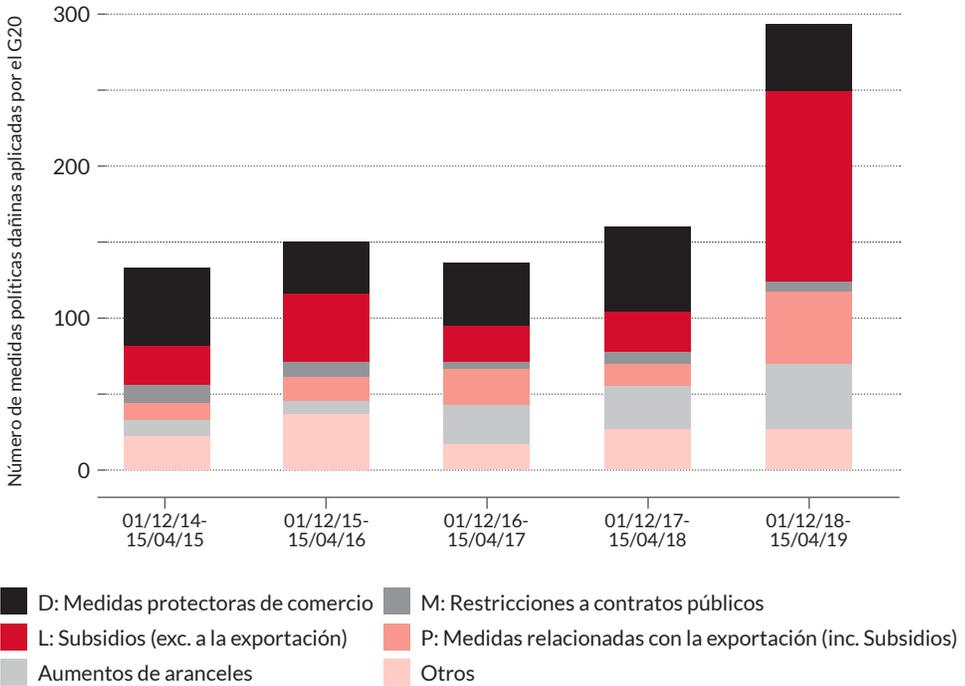
Fuente: UNCTAD STATS

Lo que hace aún más riesgosa esta situación es que el giro proteccionista de la política comercial no se reduce únicamente a los dos gigantes comerciales en su guerra bilateral, sino que puede observarse en muchas de las principales economías nucleadas en el G-20. En la batalla por la protección de su producción de acero y aluminio EEUU se enfrentó a todos los países exportadores de dichos productos. Muchos adoptaron medidas de restricción “voluntaria” de sus exportaciones a EEUU (medidas prohibidas por la OMC). Otros, como India, China, Turquía, la Unión Europea, México y Canadá, tomaron represalias comerciales unilaterales contra la potencia americana (la mayoría violando las normas de la OMC), viralizando así la desaprensión por las normas que rigen el comercio. La red Global

Trade Alert, que identifica y cuantifica desde 2009 las medidas nacionales con efectos sobre el comercio, indica que -solo entre el 1 de diciembre y el 15 de abril pasados- los gobiernos del G20 adoptaron 288 medidas que distorsionan un comercio de bienes de aproximadamente 1 billón de dólares. Esto significa que, a menos de un semestre de haberse reunido en Argentina y haberse manifestado preocupados por el proteccionismo, muchos gobiernos del G20 adoptaron medidas restrictivas por un monto de más de 250.000 millones más que en el periodo comparable del año anterior y que duplica la cantidad de comercio perjudicado en los tres años anteriores (ver cuadro 1. El proteccionismo sin duda va en aumento y se expande. Los ejemplos, como en la vida civil y privada, sean malos o buenos siempre cunden...).

## Cuadro 1

Las medidas que distorsionan el comercio y los aumentos de tarifas se incrementaron notablemente tras la cumbre del G20



Fuente: *The 24th Global Trade Alert Report* by Simon J. Evenett and Johannes Fritz

## A la búsqueda de una explicación racional

Según el economista Dani Rodrik, esta situación no es otra cosa que una manifestación del “trilema entre la Hiperglobalización, el Estado-Nación y la Democracia política” que anticipaba en su *La paradoja de la Globalización* en 2012 (ver Cuadro 2). A juicio de este profesor de la Escuela de Gobierno de Harvard, las tensiones entre las democracias nacionales y los mercados globales solo pueden administrarse optando por dos de las tres opciones

del trilema. Según él, el compromiso de Bretton Woods, que incluía al sistema comercial del GATT, manifestaba un equilibrio entre el Estado-Nación y la democracia política. El pasaje al sistema multilateral de la OMC, según este autor, refleja una opción por la hiperglobalización, que pone en riesgo ya sea la democracia política o el Estado-Nación y requeriría una camisa de fuerza que restrinja las capacidades y la acción del Estado-Nación al mínimo indispensable o por el contrario, optar por un gobernanza global que deje de lado el Estado-Nación, inimaginable en el corto plazo.

## Cuadro 2



Fuente: *La paradoja de la globalización*, Dani Rodrik, W.W. Norton & Co. 2012

A nuestro juicio, el populismo que vehiculiza estos nacionalismos perversos es la respuesta de la sociedad política, reaccionando erróneamente ante las siguientes tendencias que provocan una angustia extendida y profunda en dichas sociedades: el frágil crecimiento económico luego de la debacle de 2008; las importantes desigualdades de ingreso y la precarización del empleo; la ansiedad frente a la revolución tecnológica y sus efectos disruptivos sobre el empleo; el cambio climático y sus efectos en el aumento de la frecuencia de desastres ecológicos; el cambio demográfico y las migraciones y por último, el temido cambio del eje del poder económico desde el Atlántico Norte, al este y sur de Asia. Estos factores incitan temores políticos y generan ansiedades sociales, que acumulados durante la última década, han provocado la búsqueda y permitido la aparición

de falsos liderazgos, generalmente reaccionarios, no visionarios. Para explicar la canalización de este conjunto de ansiedades a través del populismo, deberíamos quizás revertir a la psicología social de Erich Fromm y a sus ensayos sobre la vulnerabilidad del individuo y el miedo a la libertad, pero este recorrido nos alejaría, aún más, del propósito final de este artículo.

### **El cambio del eje económico y sus consecuencias para el sistema multilateral**

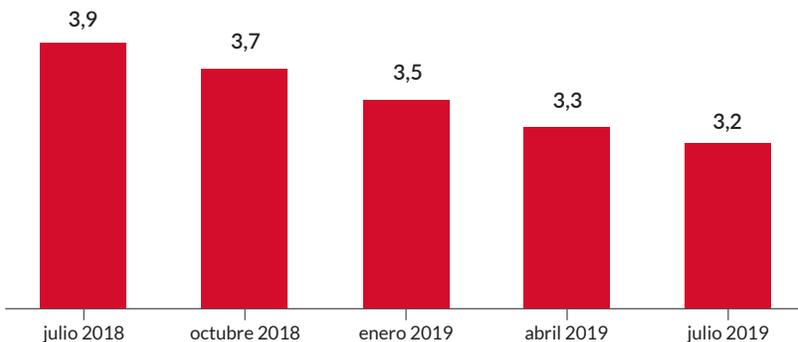
La estructura económica del poder mundial ha cambiado rápidamente en el transcurso de solo tres décadas y entramos en una nueva era. Como consecuencia estamos ante un replanteamiento estratégico y geopolítico general, donde EEUU, la principal potencia económica, militar

y tecnológica del mundo, pone en cuestión el sistema internacional, que ellos mismos impulsaron desde 1945 hasta hoy. En el plano político y de seguridad, EEUU profundiza su cuestionamiento de las Naciones Unidas y condicionan fuertemente su financiamiento; se retira del Acuerdo de París sobre Cambio Climático poniendo en riesgo la estrategia global de mitigación y adaptación a este fenómeno; se retira del acuerdo multilateral nuclear con Irán; cuestiona la financiación americana y el rol mismo de la OTAN; entabla un diálogo directo con Corea del Norte y abre un diálogo personal con Rusia, de alcance y contenido indeterminado, en el marco de una expansión del área de influencia rusa. En el plano económico-comercial: se retira de las negociaciones de un acuerdo transatlántico con la Unión Europea; plantea un acuerdo bilateral con el Reino Unido de muy difícil

consecución, pero con intención claramente disruptiva para la UE; renegocia su principal acuerdo comercial con Canadá y México; se retira de un acuerdo mega-regional transpacífico (TPP); toma medidas contra las inversiones americanas *offshore* y desata una batería de medidas arancelarias por encima de los límites y procedimientos acordados en la Organización Mundial del Comercio. Todas estas acciones son emprendidas en un entorno de aparente improvisación y contramarchas continuas, que dañan la credibilidad y necesaria certeza que, aun en un clima de controversias, debe existir. La incertidumbre reina para todos y eso es malo para los negocios y peor aún para los países pequeños. Las proyecciones económicas comienzan a bajar, ante la ausencia de reglas que permitan proyectar inversiones y asentar las cadenas globales de valor sobre bases sostenibles.

### Gráfico 3

La incertidumbre cuesta. Sucesivas proyecciones a la baja del crecimiento mundial



Elaboración del autor en base a proyecciones del PIB del World Economic Outlook del FMI

Intentando un análisis racional y medurado de esta difícil situación internacional diríamos que esta estrategia americana es una adaptación, quizás tardía e incorrecta, ante un gran cambio de contexto del poder, que le exige a la potencia hasta ahora hegemónica replantear el sistema.

Si es así, más que frente a una era de cambios, estaríamos asistiendo a un cambio de era.

La estructura del poder económico mundial ahora es otra y el sistema multilateral no lo refleja plenamente.

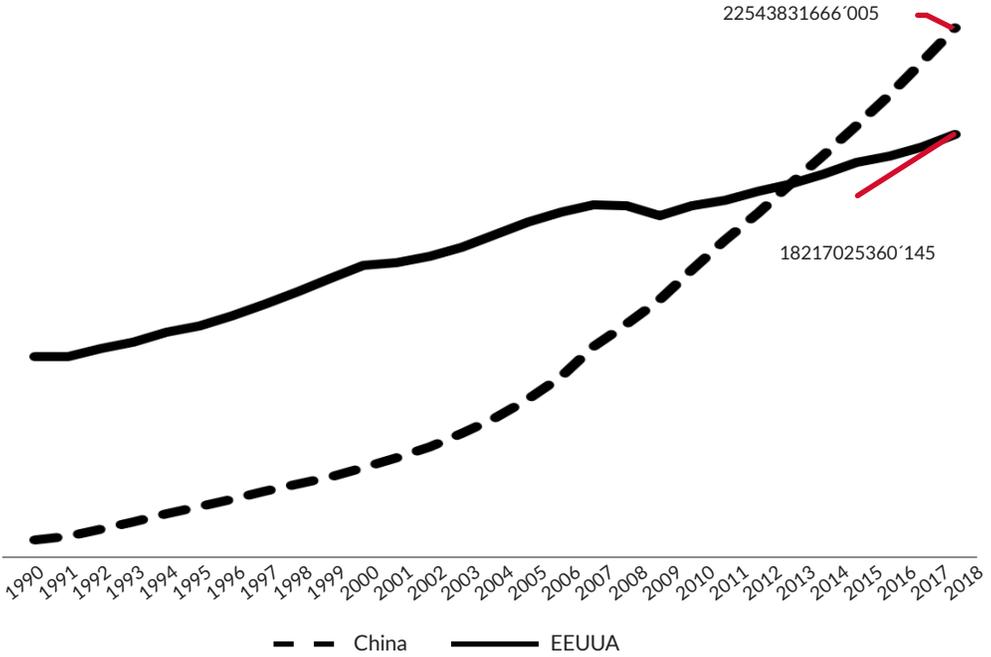
El sistema internacional de posguerra, particularmente el de comercio, fue originalmente construido por el Reino Unido y los EEUU a partir de la Carta del Atlántico. En una síntesis muy apretada podríamos decir que el sistema del GATT fue gradualmente perfeccionándose bajo la influencia directriz y el control del Quad (EEUU, la UE, Japón y Canadá). Sin dejar de resaltar el creciente peso y relevancia de los países en desarrollo es evidente que la conducción de la arquitectura final estaba concentrada en estas cuatro economías. Prueba de ello son los Acuerdos de Blair House de 1994, entre las Comunidades Europeas y EEUU, que marcaron el límite de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Hasta allí se llegaba en

materia de reformas a la agricultura, la liberalización y la institucionalidad del comercio.

La estructura del poder económico mundial ahora es otra y el sistema multilateral no lo refleja plenamente. A la OMC se han integrado todos los países de la ex Unión Soviética y China, con características políticas, económicas y estados de desarrollo muy diferentes. Los países del Quad mencionados, que fueron los impulsores últimos de la estructura y características de la OMC hasta fines del siglo pasado, eran cuatro economías de mercado regidas por un sistema de precios; cuatro democracias representativas liberales con rotación y competencia partidaria por el poder; cuatro sociedades cuyos ingresos per cápita tendían a converger a altos niveles de riqueza; cuatro Estados de Derecho con clara independencia de poderes y cuatro entidades políticas bajo el paraguas de seguridad nuclear de EEUU. Por supuesto que existían (y existen) variantes importantes entre ellos en cada una de las cinco dimensiones mencionadas, pero los denominadores eran comunes. En cualquiera de esas cinco categorías, las diferencias con China son enormes y ante todo no podemos imaginar que el sistema internacional habrá de llevar a una convergencia, como fue el caso en el período 1947–1995 entre los países que componen el Quad. Para ilustrarlo solo bastan dos datos: China será hoy la primera economía del mundo si la medimos por la paridad de poder de

### Gráfico 4

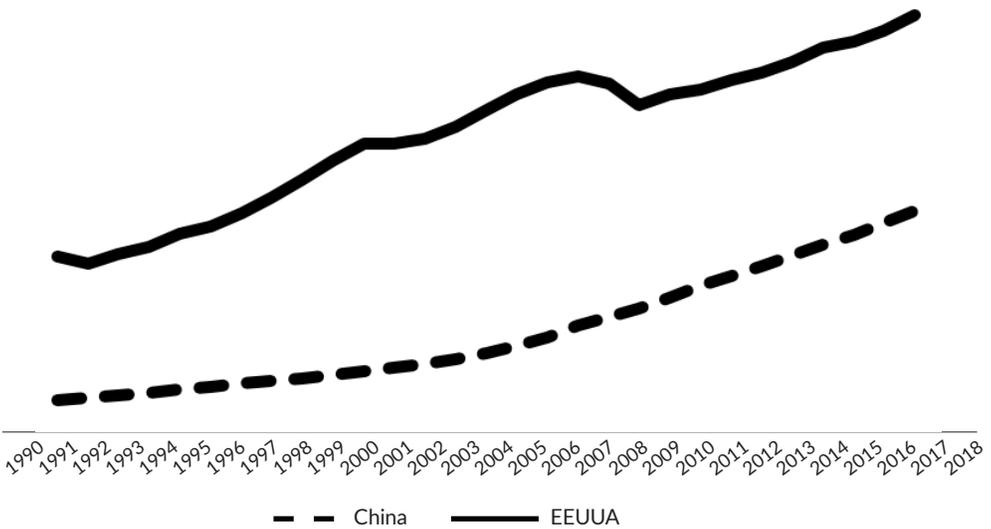
PIB en PPA (\$ internacionales constantes de 2011)



Fuente: Elaboración del autor sobre datos del Banco Mundial

### Gráfico 5

PIB per Cápita en PPA (\$ internacionales constantes de 2011)



Fuente: Elaboración del autor sobre datos del Banco Mundial

compra o PPP, pero el producto per cápita en dicho país es tan solo un 29% del americano. China, en referencia a EEUU, seguirá por largo tiempo con un PIB per cápita e ingresos muy por debajo del ciudadano americano.

China, por otra parte, hará uso de las fuerzas de mercado, el capital privado y la iniciativa individual, pero es indudable el rol conductor y esencial del Partido Comunista en absolutamente todas las áreas de la sociedad, tal como se reafirma en la frase *“que sea este o aquel terreno o sector, sea la parte o región del país que sea, el Partido lo dirige todo”* incluida en la enmienda de los estatutos del Partido, el 27 de octubre de 2017, por el XIX Congreso. En un contexto de este tipo es razonable preguntarse hasta qué punto “el socialismo con características chinas” es una economía de mercado o no y cuáles son las reglas para competir con tan formidable actor.

Es evidente entonces que, tanto la hegemonía americana, como la preeminencia de los constructores del sistema de la OMC, es desafiada ahora por la rápida emergencia de una potencia muy diferente a ellos, tanto en la esfera política como en la económica.

A nuestro juicio la gran pregunta es si tales diferencias llegan también al plano civilizacional y si acaso no es posible pensar un sistema internacional que en lugar de procurar una convergencia económica, social y política, al menos asegure la

coexistencia pacífica y la cooperación internacional en un marco de competencias nacionales contenidas.

## **La situación institucional y la necesidad de liderazgo**

### **La OMC: de la disfunción a la parálisis de un sistema basado en normas**

En cualquier caso y volviendo a la realidad inmediata, es importante saber que nos encontramos frente a un sistema multilateral de comercio en gravísima situación. Durante muchos años se ha hablado de la pérdida de credibilidad y erosión de la OMC, ante la incapacidad de avance legislativo en materias de relevancia económica actual, como el comercio electrónico o ante materias largamente postergadas como la reforma de los subsidios internos a la agricultura que distorsionan la producción y el comercio agrícola.

Pero de una situación de disfunción, podríamos ahora estar entrando en una etapa de mayores riesgos, deslizándonos a una mayor pérdida de institucionalidad y confiabilidad en el sistema, donde la obligatoriedad misma de los acuerdos multilaterales alcanzados en los últimos 70 años se ponga en duda.

A esta situación llegamos porque el Sistema de Soluciones de Diferencias

de la OMC entrará el 11 de diciembre próximo en una fase de parálisis. Dicho sistema opera en dos niveles para resolver las disputas comerciales. Existe una suerte de tribunales de primera instancia denominados Grupos Especiales, compuestos por tres miembros y un Órgano Permanente de Apelaciones, compuesto por siete miembros. Este órgano examina en apelación las cuestiones de derecho tratadas por los Grupos Especiales y las interpretaciones jurídicas formuladas por estos en la resolución de cada caso. Este Órgano de Apelaciones dejará de operar el 11 de diciembre próximo por falta de “jueces”. De los siete miembros originales, en la actualidad este opera con solo con tres, es decir el mínimo para entender en cada causa. En diciembre de 2019, dos miembros finalizan su mandato y quedará un solo miembro y por tanto dejará de funcionar. Si bien los grupos especiales que operan como “tribunales de primer instancia” seguirán constituyéndose, para cualquier caso que sea apelado no se llegará a “dictar sentencia firme” y con ello el carácter obligatorio de las normas de la OMC se pondrá progresivamente en cuestión.

Se llega a esta grave coyuntura porque Estados Unidos no ha prestado el consenso para el llenado de vacantes en el órgano de apelaciones, cuerpo que era considerado como la “joya de la corona” de un sistema de solución de diferencias innovador, moderno, de jurisdicción obligatoria y automaticidad procesal, que —aunque imperfecto—

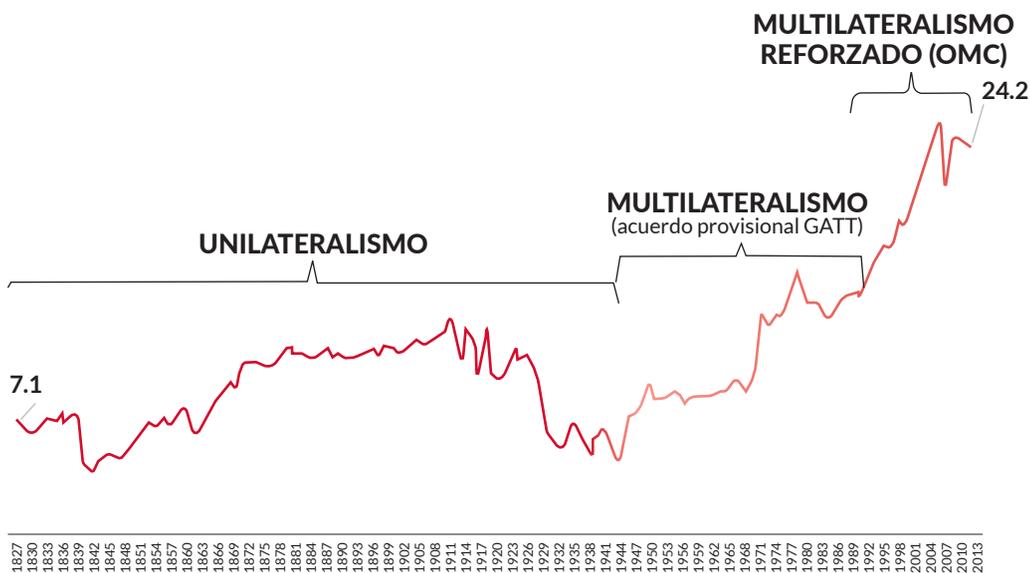
daba garantía para todos. Cerca de 600 casos de disputas comerciales han sido resueltos en función de dicho mecanismo, en materias tan dispares como las antiguas bandas de precio chilenas para productos agrícolas, como las subvenciones canadienses, americanas y europeas a la industria aeronáutica. La gran pregunta que nos viene inmediatamente a la mente es ¿cómo arreglaran sus controversias los países?

Es importante saber que nos encontramos frente a un sistema multilateral de comercio en una gravísima situación.

Es aquí donde el actual proteccionismo y unilateralismo cobran su verdadera y peligrosa dimensión. Si el transcurso del tiempo continúa sin un funcionamiento orgánico de las instituciones, iremos de lleno hacia un sistema comercial basado en preferencias bilaterales o regionales y en el uso arbitrario del unilateralismo, un esquema demasiado parecido al sistema internacional de comercio que rigió desde fines del siglo XIX y hasta 1947. Un sistema que vio sin dudas una primer fase de globalización y el crecimiento del comercio internacional hasta 1914, pero también un sistema que —al no ser verdaderamente multilateral, con restricciones obligatorias e importantes para las

## Gráfico 6

Importancia del tipo de sistema internacional para promover el comercio (Exportaciones / PIB)



Elaboración propia en base a estadísticas de Michel Fouquin & Jules Hugot. “Two centuries of Bilateral Trade and Gravity Data 1827-2014” CEPII. 2016

políticas comerciales individuales— también permitió la caída estrepitosa del comercio internacional y la contribución, con ello, al enfrentamiento, el hipernacionalismo y las dos grandes y más atroces guerras que la humanidad conociera.

### El Grupo de Punta del Este y la convocatoria a un liderazgo latinoamericano

Como bien lo reconoce la CEPAL en su informe 2018 sobre las perspectivas del comercio para América Latina y el Caribe “la forma en que se resuelva la actual controversia determinará, en gran medida, el espacio con que contarán los países en desarrollo, incluidos los de

la región, para diseñar e implementar sus políticas comerciales, industriales y tecnológicas en los próximos años.”

Con una visión compartida y reconociendo que América Latina no puede permanecer al margen de este crucial debate que impactará sobre la construcción de su propio futuro, 33 profesionales latinoamericanos vinculados al comercio internacional emitimos en noviembre de 2018 una declaración pública convocando a que los liderazgos regionales se manifiesten.

En seguimiento a dicha Declaración política hemos luego constituido un grupo de análisis y propuesta para la defensa del sistema multilateral del

comercio y reforma de la Organización Mundial del Comercio. Este grupo, denominado Grupo de Punta del Este, en recuerdo del lugar del lanzamiento en 1986 de la última ronda multilateral de comercio exitosamente concluida, es una red independiente. No representa a miembro alguno de la OMC, ni a ninguna institución privada o pública. Está integrada por individuos con extensa y directa experiencia personal, en distintas responsabilidades, en la gobernanza del sistema multilateral del comercio y nos mueven dos propósitos:

**a) contribuir —particularmente en América Latina— a la toma de conciencia sobre la gravedad y complejidad de la situación actual del sistema multilateral de comercio, y**

**b) promover —a nivel global— un debate constructivo y práctico, que contribuya a la búsqueda de soluciones para el mismo. Desde dicho grupo vemos con cierto optimismo que quedan liderazgos a favor del comercio y el sistema internacional en los cuales apoyarse y recobrar nuestro destino.**

En suma, si bien el incremento de las medidas proteccionistas ha sido exponencial en el último bienio y solo hemos dado cuenta de las principales, también es cierto que hay países que no están dispuestos a dar marcha atrás en el reconocimiento de que el comercio abierto y basado en normas

es necesario. En una breve reseña diremos que es auspicioso ver que el mega acuerdo transpacífico se ha mantenido, aun sin la presencia de EEUU, concretando la Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership (heredera del TPP) en una importantísima zona de libre comercio de más de 13 billones de dólares de PIB. La Unión Europea acaba de firmar un mega acuerdo de libre comercio con Japón y finalizó exitosamente las negociaciones de otro con Vietnam. Otro tanto puede decirse de la auspiciosa predisposición negociadora del Mercosur cerrando acuerdos con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio y persiguiendo otros acuerdos con Corea y Canadá. No es fácil extraerse de la catalepsia negociadora en que se encontraba nuestra, mal definida, unión aduanera del Mercosur. También es auspicioso que los cuatro presidentes del Mercosur hayan estado presentes en la cumbre de la Alianza del Pacífico y que persigamos juntos una hoja de ruta que acerque a ambas regiones latinoamericanas.

No alcanzaremos las metas con menos y más cerrado comercio internacional.

Pero la historia nos enseña que todos estos esfuerzos y manifestaciones de liderazgo serán insuficientes si no protegemos la casa común y multilateral del sistema: la OMC. En suma, es necesario que, desde

la sociedad civil, la academia y el gobierno asumamos el liderazgo manifestándonos respecto del comercio, las políticas comerciales y el sistema internacional del comercio. Reforcemos en primer lugar una narrativa positiva con respecto al comercio internacional, como condición necesaria, aunque insuficiente, para el crecimiento y el desarrollo. No alcanzaremos las metas con menos y más cerrado comercio internacional. En segundo término, en cuanto a las políticas comerciales, tomar una posición firme en contra del infundado y retrógrado neomercantilismo y el proteccionismo; formas erróneas

de reaccionar frente a la revolución tecnológica. En tercer término, reformar, pero también preservar las instituciones multilaterales que con tanto sacrificio hemos construido en los últimos setenta años. Debemos por último rechazar el unilateralismo y promover la cooperación internacional, como único instrumento eficaz para enfrentar los desafíos globales que el presente y el futuro nos deparan en términos de sostenibilidad económica, ambiental y social. Al hacerlo, quizás fuera buena cosa recordar el poema de Virgilio “*Sic vos non vobis*” y aceptar que creamos las instituciones para servirnos, pero no para apropiarnos de ellas.



# La disputa USA-China y sus repercusiones en el escenario global



**Oswaldo Rosales V\***

Consultor en Economía Internacional

---

*América Latina no debiera permanecer indiferente a la delicada coyuntura por la que atraviesa el sistema multilateral. Mejorar la calidad de su inserción internacional así como sus esfuerzos de integración regional son pasos necesarios para ocupar un lugar propio en el escenario global.*

## Introducción

El conflicto entre Estados Unidos y China trasciende el tema comercial-económico. Constituye una disputa por la hegemonía global y el control de las tecnologías del siglo XXI. Incluye dimensiones militares y de seguridad, las que no serán tratadas en este artículo. Más que “guerra comercial”, en rigor, lo que estamos enfrentando es una “guerra tecnológica”, como ha quedado demostrado con el bloqueo de EEUU a Huawei, empresa china que, por el momento, encabeza el despliegue de las redes 5G, un elemento clave en la difusión de las tecnologías disruptivas del siglo XXI (IA, Internet de las cosas, Big Data, e-cloud, etcétera).

---

\* Consultor en Economía Internacional. Ex Director de la División de Comercio Internacional de CEPAL. Ex Director General de Relaciones Económicas Internacionales, Chile

Este conflicto será de larga data y ya está afectando el dinamismo de la actividad económica global y del comercio internacional, toda vez que allí se privilegian prácticas proteccionistas y mercantilistas, apoyadas en soluciones de fuerza. Esto es una grave amenaza al multilateralismo y hay visos de un escenario donde el comercio y las inversiones ya no respondan a reglas internacionalmente consensuadas sino lisa y llanamente al imperio de la fuerza. Frente a tal escenario, los países en desarrollo, en particular, no debieran permanecer pasivos, como ha sido hasta ahora. Debieran buscar y favorecer amplias alianzas Norte-Sur orientadas a preservar y renovar el multilateralismo, fortaleciendo sus propios esquemas de cooperación e integración regional.

## **La evolución del conflicto EEUU-China**

La disputa empezó como una diferencia comercial por aplicación de sobretasas arancelarias al acero y aluminio chinos y de otros países; transitó rápido hacia cuestionar el elevado superávit comercial que China mantiene con EEUU y desde allí evolucionó hacia una trama mayor, prácticamente cuestionando las bases mismas del modelo de desarrollo chino.

El conflicto ha continuado con bloqueo a empresas chinas de vanguardia en redes 5G, como Huawei, frente a la cual EEUU ha desplegado una campaña

de *lobby* y presión internacional con sus aliados para que éstos se sumen al bloqueo de Huawei y presumiblemente de próximas empresas tecnológicas chinas. El reciente acuerdo de septiembre de EEUU con Polonia muestra el inicio de un peligroso camino: un acuerdo político entre dos gobiernos para bloquear y boicotear las inversiones y el acceso al mercado de Huawei y otras empresas tecnológicas chinas.

El presidente estadounidense, Donald Trump, acaba de agregar en la agenda contra China la acusación de “manipulación cambiaria”, tema que ha sido descartado por el FMI y que el propio Departamento del Tesoro acababa de descartar en abril recién pasado. Más allá de las dificultades que la Administración norteamericana enfrenta para que el FMI reaccione en este tema como le interesa a la Casa Blanca, lo cierto es que agregar el elemento cambiario a la disputa la complejiza aún más, afectando la dinámica mundial de las bolsas y las paridades cambiarias. En conclusión, más turbulencias cambiarias y bursátiles, más incertidumbre y menos posibilidades de recuperación de las inversiones.

## **La densidad del conflicto**

Analistas superficiales hablan de la posibilidad de un acuerdo EEUU-China en el corto plazo. Tales comentarios desconocen la magnitud de las diferencias.

Los argumentos de Estados Unidos apuntan a los siguientes objetivos:

- 1) reducir el tamaño del déficit comercial con China;
- 2) conseguir que China elimine la sobreproducción en sectores como aluminio, acero, cementos y vidrios;
- 3) proteger el empleo en sectores manufactureros sensibles;
- 4) frenar a China en la carrera tecnológica,
- 5) obligar a un mayor respeto de China por los derechos de propiedad intelectual;
- 6) abrir el mercado chino a los automóviles y servicios financieros norteamericanos;
- 7) conseguir que China abra su mercado de compras públicas a empresas norteamericanas y
- 8) presionar para que las autoridades chinas no discriminen en contra de empresas extranjeras a través de regulaciones discriminatorias.

Por su parte, los argumentos chinos son:

- 1) que EEUU le reconozca su “estatus de economía de mercado”, compromiso que los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) asumieron cumplir desde 2017 al momento en que China ingresó en ella (2001);
- 2) que EEUU archive el argumento de la “manipulación cambiaria”, el que renueva cada cierto tiempo;
- 3) que EEUU le permita acceder a importaciones de (y a invertir

en) tecnología avanzada (semiconductores);

- 4) que tal como lo hacen las empresas norteamericanas en China, las similares chinas puedan invertir en Estados Unidos sin vetos asociados a seguridad nacional. Adicionalmente, China, si bien reitera su compromiso de apertura en bienes, servicios e inversiones y de fortalecer su respeto a los derechos de propiedad intelectual, demanda que ello acontezca en el marco del respeto a su autonomía y a su proceso de “reforma y apertura”.

Entre las “líneas rojas” de China, es decir, sus puntos intransables, encontramos

- 1) la defensa de la internacionalización de sus empresas;
- 2) su iniciativa *Made in China 2025*;
- 3) su similar *Belt and Road* (La Franja y la Ruta) y
- 4) el AIIB (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura). Los principales nudos estratégicos de EEUU parecen ser i) mejorar la protección de la propiedad intelectual de sus empresas; ii) eliminar la ciberpiratería de secretos comerciales;
- 5) reducir el déficit comercial con China; iv) detener el avance tecnológico chino.

En este contexto, la probabilidad de un acuerdo estable de largo plazo es bien baja pues ello implicaría

una reformulación drástica del modelo chino de desarrollo. Si a ello agregamos las declaraciones del vicepresidente Mike Pence el 4 de octubre de 2018, “detener y enfrentar a China en todos los planos, frenar su desarrollo y poner a Estados Unidos en primer lugar”, allí es claro que en ese escenario, la posibilidad de acuerdo es aún menor.

## China y su apuesta tecnológica

El “sueño chino” del “retorno a la normalidad histórica” busca que el país vuelva a ser el Reino del Centro en 2050, tras “el siglo de la humillación” (1831-1949, Guerra del Opio y sucesivas invasiones y pérdidas de territorio con Inglaterra, Francia, Alemania, Rusia y Japón). Ese sueño tiene una estación intermedia, el programa *Made In China 2025*.

*Made In China 2015* busca reducir la brecha tecnológica con Occidente al 2025; fortalecer la posición tecnológica al 2035 y liderar la innovación global en 2045. Promueve el ascenso de la manufactura china en la jerarquía tecnológica de las cadenas de valor, reestructurando el sector industrial, mejorando en eficiencia, calidad, estándares, automatización, capacidad de innovación, propiedad industrial y desarrollo sustentable.

Para ello ha definido 10 sectores (TICs avanzadas, robótica y automatización, biofarma, nuevas energías,

electromovilidad, etcétera) y en cada uno de estos 10 sectores se están formando Centros de Innovación de calidad mundial. El plan contempla contar con 15 de estos centros en 2020 y 40 en 2025. Hay que recordar que el gasto chino en I+D pasó del 0,9% PIB en 2000 al 2,1% en 2016.

En China, cada año se gradúan 5 veces más estudiantes en STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) que en Estados Unidos. En 2018, China ya superó EEUU en gasto en I+D y en publicaciones científicas (STM Report (2018) STM Report: An overview of scientific and scholarly publishing).

Desde hace 5 años, China es el país que registra más patentes. Cada año, China produce 30.000 doctores en materias científicas y tecnológicas. Hace 15 años, las empresas extranjeras tenían 200 centros de I+D en China y hoy ya son 1.800. Hace 10 años, China generaba el 1% de las transacciones globales de comercio electrónico. Según McKinsey, hoy es el 42% y procesa 11 veces más pagos móviles que EEUU; China aporta el 34% de los unicornios globales (emprendimientos privados de más de mil millones de dólares) y el 43% de su valor. Es ingenuo aceptar que este notable salto tecnológico se explique únicamente por robo de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnologías. También es ingenuo suponer que China pueda renunciar a esta dinámica de fortalecimiento tecnológico.

## Se desaceleran el producto y el comercio mundiales.

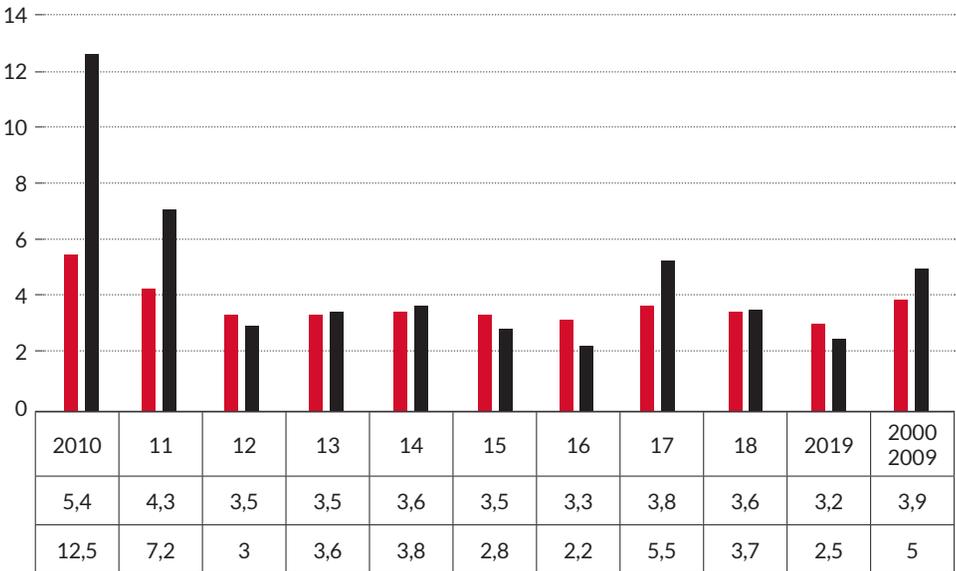
Un resultado directo de la pugna EEUU-China es una marcada desaceleración en la economía global. Le había costado a la economía mundial retomar el dinamismo que mostraba antes de la crisis *subprime*. La disputa comercial ha empezado a afectar las perspectivas de crecimiento en Estados Unidos, en China, en la Unión Europea y en el resto del mundo por la incertidumbre que afecta a las inversiones, por las restricciones al comercio y por señales geopolíticas adversas que agregan sentimientos

poco propicios con un escenario de mayor reactivación.

Al final de la actual década, el PIB y el comercio mundiales se expanden a tasas entre 40 y 50% inferiores a las de ese lapso. Preocupa particularmente la marcada desaceleración en los flujos del comercio de bienes.

Una vez que en 2017 la UE parecía finalmente recuperarse de los impactos de la crisis subprime, los motores del crecimiento parecían alinearse. Por primera vez desde 2008, EEUU, China, Japón y la UE volvían a tasas de crecimiento que permitían proyectar el retorno a crecimientos globales del 4%.

**Gráfico 1**  
Dinámica del PIB y del comercio mundiales 2000-2019  
(tasas de variación anual)



■ PIB   ■ Com. Internacional

Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook, July 2019; April, January 2019; July, October 2018.

Ese proceso, sin embargo, se frustró por la interacción de las tensiones comerciales entre EEUU y China, actores principales de la economía mundial, por algunos datos de la geopolítica, así como por los eventuales impactos que un Brexit sin acuerdo podría implicar sobre la economía europea, actor relevante en el comercio mundial. De esta forma,

la incertidumbre crece, se reduce el apetito por el riesgo, afectándose la inversión y perturbándose las cadenas globales de suministro y tecnologías. En ese contexto, el comercio internacional se desacelera marcadamente. Luego de crecer a un 5% anual en la primera década de este siglo, al final de la segunda década ese crecimiento es inferior al 3% anual.

## Cuadro 1

### Tasas medias de crecimiento de la economía y el comercio mundiales

	2010-2019	2012-2019
PIB	3,7	3,5
Comercio Mundial	4,6	2,7

Fuente: Cálculos sobre la base de International Monetary Fund, op.cit.

El Cuadro 1 muestra una expansión anual del comercio de 4,6% para la década 2010-2019. Sin embargo, ese dato está fuertemente influido por los altos valores de 2010 y 2011, años inmediatamente posteriores a la *subprime* y que recogieron los paquetes de estímulo fiscales y monetarios del G20. Si tomamos el periodo 2012-2019, el comercio internacional crece solo al 2,7% anual. En su versión de julio de 2019, el *World Economic Outlook* del FMI informa de que en el primer trimestre de 2019 el comercio mundial creció solo 0,5%.

## Renacen las fuerzas proteccionistas

Bajo Trump, la política comercial norteamericana ha adoptado un sello mercantilista, asociando el superávit comercial con poderío económico. Para ello, utiliza un unilateralismo hegemónico que vulnera los principios básicos de la OMC, tales como Nación Más Favorecida, Trato Nacional, instaurando aranceles adicionales a socios comerciales por razones comerciales y no comerciales, escudándose en razones de “seguridad nacional”, excepciones que admite la OMC y en las que no existe la práctica de calificar la justeza de dichas determinaciones. Estas medidas contravienen las normas de la OMC, pero también pasan a llevar los compromisos que EEUU ha establecido

en sus acuerdos bilaterales, como han sido los casos de México, Canadá y Corea del Sur.

Esta práctica de Trump —castigar unilateralmente con alza de aranceles a sus socios, amenazándoles con bloquear su acceso al gigantesco mercado norteamericano; bloquear inversiones por “razones de seguridad”; pasar por encima de las normativas multilaterales y bilaterales y utilizar la guerra arancelaria para temas no económicos— lamentablemente abre espacio para que otros países sigan estas prácticas. Con ello, se legitima el proteccionismo y se erosiona el multilateralismo, deslegitimando la institucionalidad liberal de la posguerra, construida justamente bajo la égida de EEUU. Por ejemplo, las diferencias entre Japón y Corea del Sur por temas pendientes de hace décadas —vinculados a la ocupación japonesa de la península coreana en 1910-1945— han concluido con trabas mutuas al comercio y a las inversiones, también por “razones de seguridad”. Las respuestas chinas ante los mayores aranceles que impone EEUU tampoco se enmarcan en las normas OMC, con lo cual se gesta el lamentable escenario en que las dos principales economías del mundo se involucran en disputas comerciales, ignorando la normativa multilateral que ambos se comprometieron a respetar.

Trump está utilizando la política arancelaria de un modo que violenta sus compromisos internacionales y

ampliando el espectro de su uso hacia ámbitos insospechados (México y Guatemala, por temas migratorios; Turquía, por eventual ataque a las fuerzas kurdas en Siria).

La incertidumbre crece, se reduce el apetito por el riesgo, afectándose la inversión y perturbándose las cadenas globales de suministro y tecnología.

Según datos de la OMC, la cobertura de comercio mundial afectada por nuevas medidas restrictivas a importaciones saltó desde los 79.000 millones de dólares en el lapso octubre 2016-octubre 2017 a 588.000 millones en los doce meses de octubre 2018-2019. Las inversiones también se están viendo afectadas por restricciones importantes. La UNCTAD nos indica que, en 2018, 34% de las nuevas medidas relacionadas con IED implicaron mayores regulaciones o restricciones, la mayor tasa en 20 años. Se rechazaron también 22 fusiones y adquisiciones por motivos regulatorios o políticos. Esta cifra duplicó a la de 2017.

Hay antecedentes entonces para sugerir una tendencia a la desglobalización, influida por la incertidumbre que ha desatado la guerra comercial. Esta incertidumbre afecta tanto la inversión como las

decisiones de internacionalización o el funcionamiento industrial en torno a cadenas globales de valor. Se acumula evidencia en torno a empresas extranjeras que salen de China y se establecen en Vietnam, buscando evitar las barreras arancelarias que les impone Trump. La vida de esta reasignación de inversiones puede ser breve, toda vez que Trump ya ha denunciado a Vietnam como “un nuevo enemigo y peor que China”.

La “orden” de Trump a las empresas norteamericanas para que abandonen China tiene una baja probabilidad de concretarse, pero lo que sí va a conseguir es una mayor cautela para nuevas inversiones en China. La suma de todos estos fenómenos lleva a una clara conclusión: se verán afectados el PIB global, el comercio internacional, la expansión de las cadenas de valor y la IED.

## Renegociaciones forzadas de los TLCs de EEUU

Trump logró renegociar el previo NAFTA, desde posiciones de fuerza, chantajeando a México y Canadá con medidas que limitarían el acceso al mercado norteamericano, en una rotunda transgresión al acuerdo comercial en vigor entre ellos. Lo mismo aconteció con Corea del Sur. En ambos acuerdos, Estados Unidos impuso sanciones comerciales a sus socios, sin respetar el acuerdo comercial que los vinculaba y los forzó a aceptar condiciones poco

equilibradas, bajo la amenaza de limitar el acceso al mercado norteamericano. La conclusión es que Trump está erosionando la credibilidad de EEUU como socio comercial y está rebajando el nivel de certidumbre jurídica que debe caracterizar a todo acuerdo de libre comercio. Por ejemplo, en el nuevo NAFTA, el acuerdo debe revisarse ahora cada seis años, entonces cada seis años —y dependiendo de las correlaciones de fuerza en los respectivos congresos—, exportadores, importadores e inversionistas deberán agregar cuotas de incertidumbre inéditas para este tipo de acuerdos.

## Deterioro del multilateralismo

El sistema multilateral de comercio (SMC) vive una profunda crisis. Las dos principales economías están embarcadas en disputas comerciales que afectan al conjunto de la economía mundial y que transgreden las normativas de la OMC. Otros países han reaccionado con medidas de respuesta. Por su parte, EEUU está cuestionando el Órgano de Apelación de la OMC y al trabar la nominación de sus miembros podría hacerlo inoperante a fines del 2019. Ahora en agosto de 2019, EEUU cuestiona el Trato Especial y Diferenciado, según el cual los países se autoasignan carácter de “país en desarrollo”. Lo hace con argumentos bastante válidos pero imponiendo un plazo perentorio para que la OMC modifique ese criterio. En

caso contrario, amenaza con imponer unilateralmente sus propios criterios al respecto.

Las dos principales economías están embarcadas en disputas comerciales que afectan al conjunto de la economía mundial y que transgreden las normativas de la OMC.

La cercanía de una crisis terminal de la OMC alerta sobre la necesidad de preservarla, reformándola y adecuándola a las nuevas exigencias de la economía mundial. El gran mérito de la OMC está en sus principios fundacionales: la no discriminación, expresada en el Trato Nacional y en el principio de Nación Más Favorecida; la reciprocidad; la transparencia y, por cierto, válvulas de escape en situaciones bien definidas. Esto es lo que está en juego: defender un comercio regido por normas o ingresar a otro donde lo que prima es el poder político en el comercio y en las inversiones. En este último escenario, los países en desarrollo serían los más afectados.

Es cierto que el SMC no está siendo capaz de lidiar con los desafíos económicos y comerciales del siglo XXI: la intensidad del cambio tecnológico; la irrupción de China y Asia emergente como actores relevantes del comercio

mundial; la organización industrial en torno a cadenas de valor; la plétora de acuerdos comerciales preferenciales promovidos por EEUU, China y la UE y, en fin, el comercio digital y el vínculo del comercio con medio ambiente, cambio climático y el mundo del trabajo. Por eso es necesario preservar la OMC, perfeccionando sus instancias y adecuándolas a los nuevos desafíos. En nada ayuda su colapso.

Mejorar la pertinencia y relevancia de la OMC requiere reforzar el conjunto de sus funciones: administración de acuerdos comerciales, foro de negociaciones comerciales, solución de controversias comerciales, examen y monitoreo de políticas comerciales. Los temas específicos a abordar son muy variados en cada uno de esos títulos y exceden el espacio de este artículo. Por cierto, se trata de una agenda compleja y de largo plazo que es urgente abordar con pragmatismo y gradualidad. Es obvio que este desafío no se puede abordar sin EEUU pero tampoco se puede hacer sin China. Se trata de la peor crisis que haya enfrentado el corazón del multilateralismo comercial —la OMC— desde su creación y habría que actuar con la urgencia que el caso demanda. El rol que aquí puede jugar la UE es insustituible.

## Mirando al futuro

Estamos ingresando a un periodo de mayor incertidumbre económica y volatilidad financiera en la economía mundial y ello ya no es consecuencia de

la crisis financiera sino de decisiones políticas conscientes. Esto afecta el desarrollo del comercio sometido a normas internacionalmente aceptadas, cuestiona la internacionalización de las inversiones (pues ahora las somete al prisma de la “seguridad nacional”), debilita el edificio del multilateralismo comercial y deslegitima la fuerza jurídica de los tratados de libre comercio firmados por Estados Unidos, la principal economía del mundo.

El deterioro del multilateralismo comercial y la politización del comercio y de las inversiones amenaza con devolvernos a una nueva versión de la guerra fría, esta vez en el siglo XXI y con nuevos actores, esta vez de un poder económico comparable, a diferencia de la Guerra Fría del siglo XX entre Estados Unidos y la URSS.

La reforma y modernización de la OMC para defender el multilateralismo

es un desafío relevante. Adecuarlo a los nuevos tiempos y exigencias es perentorio. Ello no solo alude a los nuevos temas del comercio sino a la necesidad de incorporar al comercio en un marco de desarrollo inclusivo y sustentable.

América Latina no debiera permanecer indiferente a esta delicada coyuntura. Por cierto, hacer bien los deberes macroeconómicos es el punto de partida; mejorar la calidad de la inserción internacional, avanzando en productividad e innovación es lo que sigue. Pero también será cada vez más necesario que la región mejore sus esfuerzos de integración regional, participe pro-activamente en la reforma y modernización de la OMC y sea capaz de construir una mínima agenda de diálogo y cooperación con la UE y China, en particular, y, por qué no, también con Estados Unidos si ello fuese posible.



# La guerra comercial entre EEUU y China y sus implicaciones: China, Asia y América Latina



**Alicia García Herrero\***  
Natixis

---

*Pese al impacto global de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, algunas economías latinoamericanas podrían salir beneficiadas de la contienda.*

## **La guerra comercial y su impacto sobre la economía global**

En los últimos meses la tensión comercial ha encadenado diversas escaladas. Primero fue la imposición de aranceles de Estados Unidos sobre importaciones chinas por valor de 300.000 millones de dólares. Pekín respondió con medidas de represalia por valor de 75.000 millones de dólares sobre productos estadounidenses, a lo que el presidente Trump reaccionó con una nueva amenaza a seguir incrementando las tasas arancelarias. Desde entonces, los mercados parecen haberse adaptado gradualmente a un nuevo patrón en la relación entre las dos superpotencias del mundo.

---

\* Es economista jefe de Asia-Pacífico en Natixis, Senior Fellow en Bruegel, Profesora en Hong Kong University of Science and Technology e investigadora senior asociada del Real Instituto Elcano.  
Traducción del inglés: Cristina Mimiaga Bremón

Los mercados parecen haberse adaptado gradualmente a un nuevo patrón en la relación entre las dos superpotencias del mundo.

Los anteriores gestos de buena voluntad acordados, como la adquisición de productos agrícolas y soja, y el levantamiento de las sanciones sobre Huawei tuvieron lugar tan solo 14 días después de que Trump amenazara con aumentar los aranceles sobre bienes chinos por valor de 325.000 millones de dólares, pese a su promesa de no hacerlo durante el acuerdo de tregua alcanzado en junio. Tampoco olvidemos el anuncio de Estados Unidos de la exención de 110 productos chinos de las tasas del 25% el 9 de julio. Las rondas de conflictos y treguas parecen ser la tónica desde principios de 2018, planteando preguntas sobre los motivos, el progreso y las implicaciones de lo que seguramente es un acontecimiento histórico.

Un buen punto de partida para nuestro análisis son los movimientos históricos llevados a cabo por ambas partes, que dejan percibir sus respectivas intenciones. Desde que a primeros de febrero de 2018 anunció medidas, en teoría generales, para paneles solares y lavadoras, Estados Unidos ha ido centrando cada vez más en cargar

contra China. El ejemplo más obvio fue el anuncio de un 25% adicional de aranceles aplicado a bienes importados de China por valor de 50.000 millones de dólares, basándose en la infracción china de los derechos de propiedad intelectual. Y lo que es más importante, se han aplicado unos dos tercios de estos aranceles a la importación desde el 6 de julio de 2018. Desde entonces, la lista de productos importados sobre los que Estados Unidos pretende incrementar los aranceles ha aumentado hasta abarcar un valor de 200.000 millones de dólares. Gracias a un acuerdo alcanzado tras la clausura de la cumbre del G20 en Buenos Aires, a finales de 2018, se decidió posponer la aplicación de dicho incremento del 25%, pero es evidente que se trata únicamente de una tregua para que ambas partes ganen tiempo.

Presumiblemente, la guerra comercial entre China y Estados Unidos ha sido el acontecimiento del siglo, con más implicaciones no solo para las dos superpotencias, sino también para el resto de la economía mundial.

Es obvio que la capacidad de China para tomar represalias es más limitada,

porque no importa suficientes bienes de Estados Unidos para equipararse a la cifra anunciada de aranceles a productos por un valor de 200.000 millones de dólares. Esto explica por qué la segunda ronda de medidas fue más moderada, al menos en volumen (60.000 millones de dólares). Las represalias chinas se suspendieron gracias a la tregua alcanzada a finales de 2018.

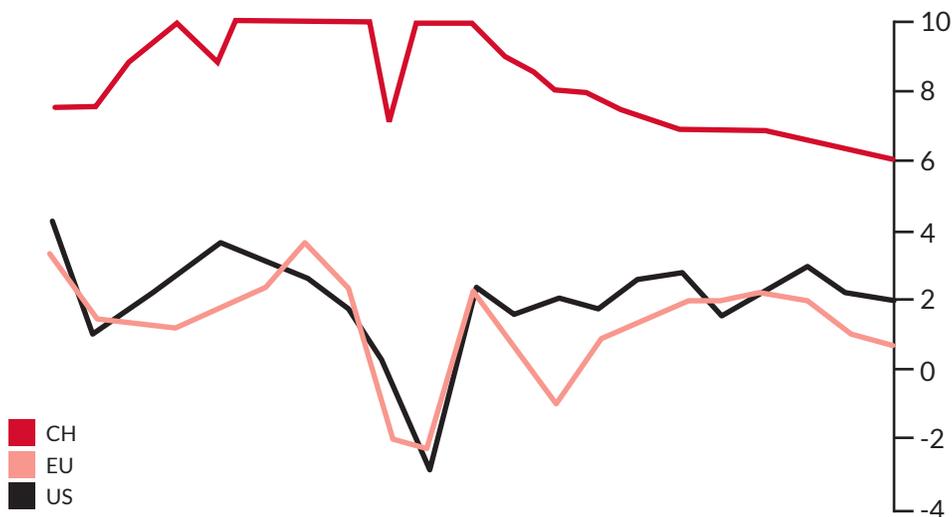
Por desgracia, la paz no fue duradera ya que el punto de inflexión se produjo en marzo de 2019. EEUU incrementó los aranceles de un 10% a un 25% sobre productos chinos valorados en 200.000 millones de dólares, señalando el fracaso para alcanzar un acuerdo en la undécima ronda de negociaciones comerciales de alto nivel. Desde entonces, los mercados no han visto ningún apaciguamiento de hostilidades, como muestra, por un lado, la maniobra de Estados Unidos para situar a Huawei en su “lista de entidades” en mayo, prohibiéndole que compre productos americanos, y, por otro, la represalia china de incrementar los aranceles sobre productos por valor de 60.000 millones de dólares en un 25%, 20% y 10% respectivamente en junio. Entre los periodos de escalada de tensión existen fases de reflexión, mientras el presidente Xi y el presidente Trump han reactivado repetidas veces las conversaciones comerciales antes de las reuniones; pero posteriormente, de forma imprevista han defraudado a los mercados financieros. La historia

de ambos ha continuado hasta abarcar prácticamente todos los productos importados chinos por el presidente Trump desde agosto de 2019 (aunque luego se volvió a aplazar).

Presumiblemente, la guerra comercial entre China y Estados Unidos ha sido el acontecimiento del siglo, con más implicaciones no solo para las dos superpotencias, sino también para el resto de la economía mundial. Para calcular el impacto económico potencial de la guerra comercial se han hecho estudios para estimar el impacto directo de los aranceles sobre el comercio y, por tanto, sobre el crecimiento. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, en su *Perspectiva de la economía mundial* de julio, redujo el cálculo del crecimiento global para 2019 y 2020 en un 0,1%, provocado por el incremento de los aranceles estadounidenses en mayo de 2019 y la respuesta de China (**Gráfico 1**). Además, el pronóstico de crecimiento para China y los países emergentes de Asia se redujo debido a la intensa y prolongada tensión comercial (**Gráfico 4**). En conjunto, las rondas de “desescalada” y “reescalada” han aumentado de forma significativa la incertidumbre geopolítica y económica, lo cual ha influido en la actitud de los mercados (**Gráfico 2**) y ha deteriorado el apetito de riesgo en todo el mundo. Mientras que las preferencias se inclinan hacia inversiones de riesgo bajo, la guerra comercial podría ocasionar un estrés adicional sobre los mercados emergentes, así como

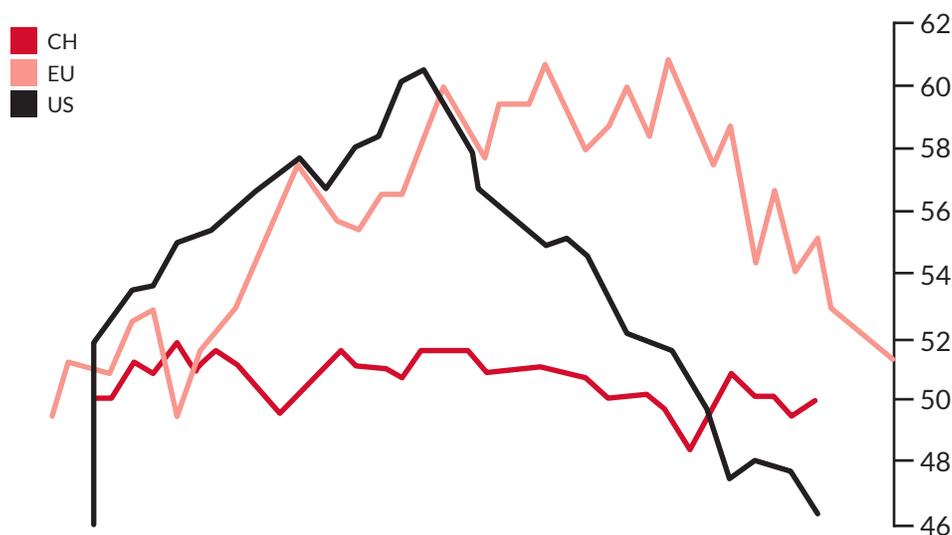
### Gráfico 1

Ralentización general



### Gráfico 2

Ralentización del PMI



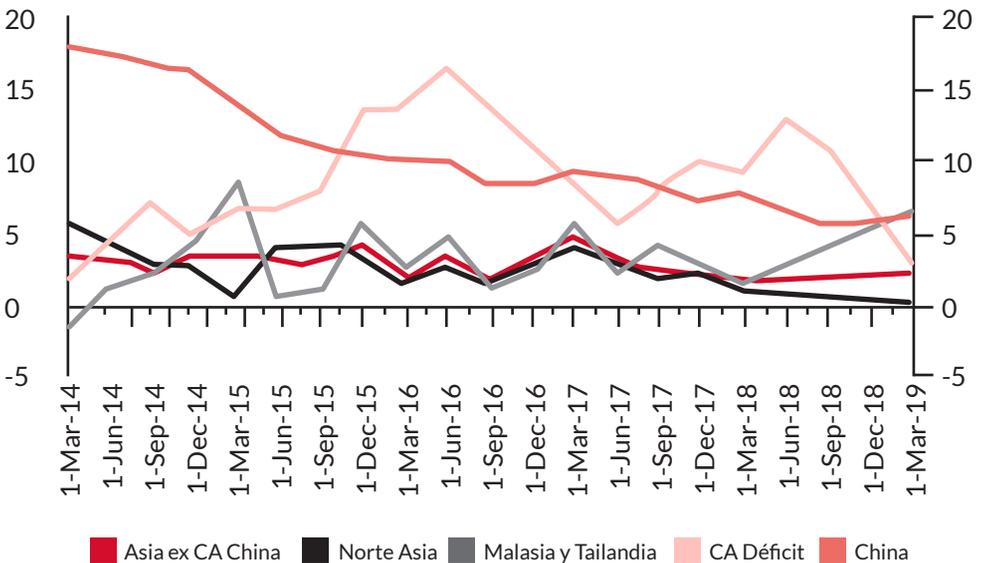
en las economías con un gran déficit de financiación externa. Por ejemplo, el ciclo de inversión en Asia ha experimentado una desaceleración general en la medida en que los inversores se han mostrado más reacios al riesgo (Gráfico 3). Más aún, el recrudecimiento de las tensiones comerciales, en especial después de la implicación de las empresas de tecnología, ha obstaculizado las cadenas de suministros tecnológicos y comerciales en todo el mundo. El control de exportación recientemente iniciado por Japón sobre Corea del Sur no ha hecho sino agravar el problema de la crisis de la fabricación de semiconductores internacionales. Además, como consecuencia del empeoramiento de los ánimos y

un rendimiento comercial lento, la demanda global ha permanecido moderada por la ralentización de las inversiones, resultando en una actividad más débil de lo que se esperaba en las economías en desarrollo.

### La enorme cobertura de China como respuesta

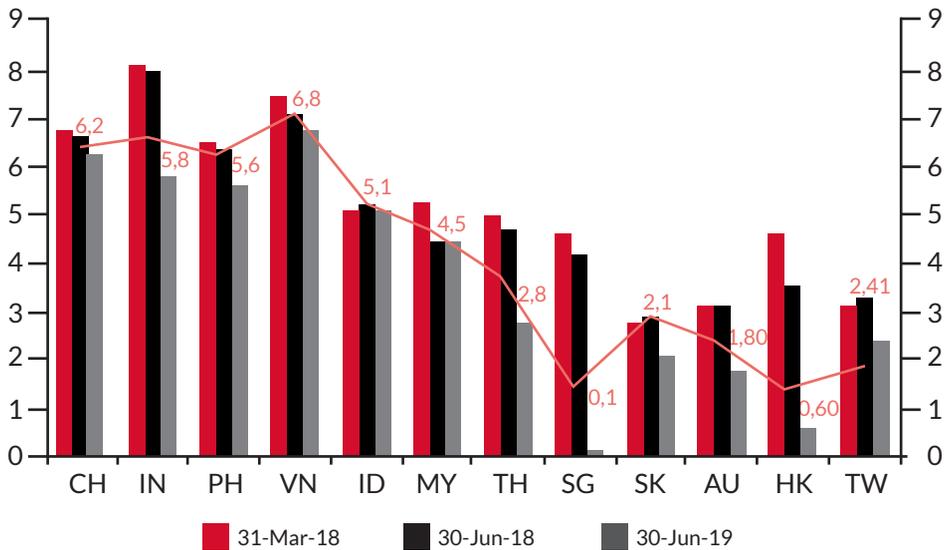
Aparte de las implicaciones mundiales, si nos fijamos en determinados países/regiones, obtenemos ideas más concretas de los efectos de la guerra comercial. Dado que las exportaciones a EEUU suponen el 20% del total de los envíos de China al mundo y a la posible influencia del gobierno de Estados

**Gráfico 3**  
Ralentización del ciclo de inversión asiático (% YoY)



## Gráfico 4

El crecimiento de Asia disminuyó de modo generalizado



Fuente: Sources: Natixis, Datastream

Unidos sobre la actitud de otros países respecto al comercio con China, el problema ha minado radicalmente la confianza de los inversores en China, lo cual no ha sido un gran comienzo debido a la ralentización doméstica y, en menor medida, en EEUU y en el resto del mundo. Parece cada vez más claro que aún en el caso de que se llegara a un acuerdo, sería más bien una tregua que un pacto final sobre la guerra comercial. La razón es sencilla: EEUU y China se han convertido en competidores estratégicos y continuarán siéndolo en un futuro inmediato, lo cual no facilita una resolución de diferencias a largo plazo.

El reconocimiento de China de las características mucho más estructurales de la guerra comercial iniciada por Estados Unidos también

ha ocasionado un cambio drástico en su respuesta. Desde las tácticas “ojo por ojo”, basadas en las represalias sobre el comercio, China ha cambiado su estrategia para centrarse en tres dimensiones: mantener un crecimiento doméstico a largo plazo, encontrar alianzas externas e impulsar su capacidad tecnológica.

A nivel nacional, China defiende una política monetaria más agresiva y, en menor medida, políticas fiscales para conservar la confianza de los inversores. Por ejemplo, se ha puesto en marcha un incentivo que favorece la concesión de créditos (**Gráfico 5**) dirigido al sector privado menos atendido, lo cual ha mejorado el ánimo empresarial, así como el mercado de valores. Se puede interpretar como una “estrategia de cobertura” de

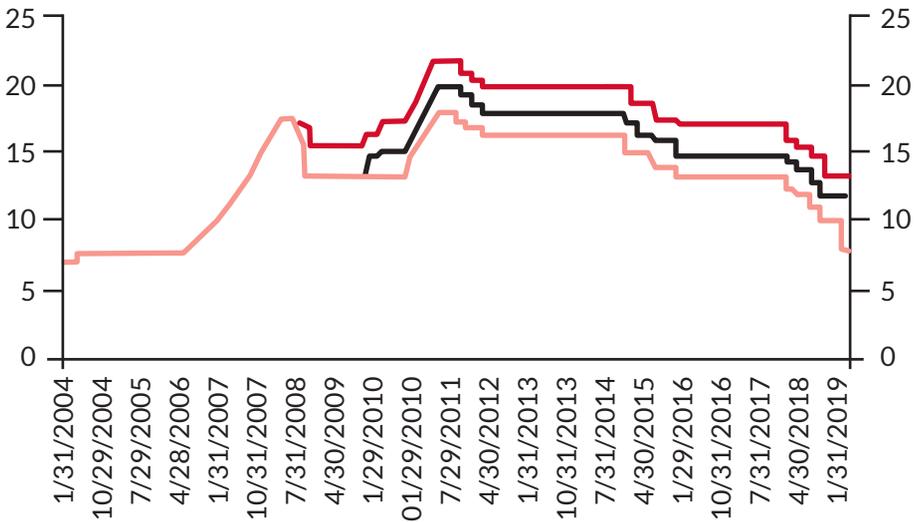
China contra resultados negativos. En concreto, en lugar de hacer un borrador para una ley de inversión extranjera y entregar una lista completa de subsidios a las empresas públicas o aplicar una medida viable de “neutralidad competitiva” a las empresas, los políticos chinos se han centrado en estimular de manera eficaz la economía.

En el ámbito exterior, China ha desplegado esfuerzos, con una perspectiva a largo plazo, con el fin de tender lazos amistosos con tantos países como le sea posible (Gráfico 6). En concreto, China intenta crear alianzas adicionales fuera de Estados Unidos, sobre todo en la UE, aparte de la actual plataforma “17 + 1” que

creó con anterioridad. Además, el número de países que oficialmente forman parte del *Belt and Road* (Franja económica de la ruta de la seda) ha surgido desde los 63 países en su origen hasta 130 países que lo conforman en la actualidad. Por añadidura, Xi Jinping y Li Keqiang han participado con mayor frecuencia en cumbres de alto nivel con los países clave.

Por último, al mejorar la capacidad tecnológica de China se pretende afianzar la confianza. La forma más obvia de hacerlo es comprar empresas extranjeras a los productores de gama alta. La actitud cada vez más cautelosa del gobierno estadounidense (junto con otros países desarrollados como

**Gráfico 5**  
Coeficiente de reservas obligatorias(%)



■ Bancos grandes ■ Bancos pequeños y crédito rural ■ Rural Credit Cooper y otros SM Fin



## Efectos sobre las materias primas y América Latina

Además, los mercados de materias primas también sufren por el conflicto comercial. En general, la guerra comercial entre Estados Unidos y China ha influido en los ánimos de los mercados e incentiva la volatilidad en el mercado global de materias primas. Como es lógico, las rondas de desescalada y reescalada de las incertidumbres comerciales han pesado en las exportaciones de determinados productos. Por ejemplo, el crudo se ha debilitado de manera considerable debido a las estimaciones a la baja del crecimiento global de las economías más importantes, incluyendo China. De hecho, tras las sanciones a Irán y Venezuela, el suministro global se ha reducido, lo que debería favorecer el precio del petróleo. Sin embargo, la prolongada disputa entre China y Estados Unidos ha aumentado el riesgo de recesión y alentado la aversión al riesgo, lo que a su vez ha afectado a la demanda de petróleo y ha hecho caer su precio. Como resultado, los productores de petróleo han tenido que tragarse la amarga píldora de ver sus ganancias mermadas.

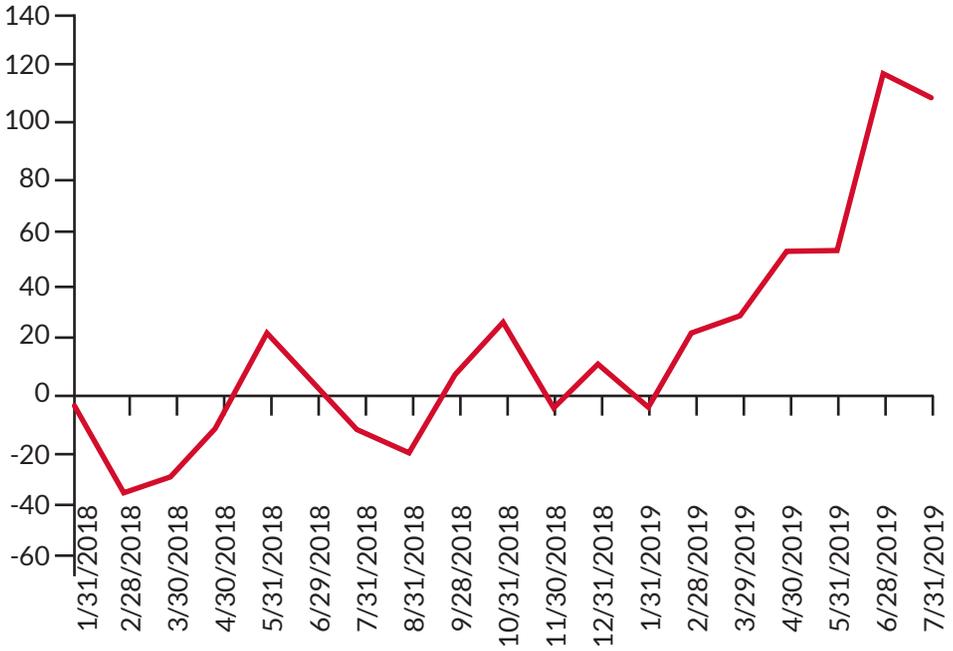
Sin embargo, algunas materias primas podrían percibir la batalla comercial como una gran oportunidad debido a un efecto de sustitución favorable. Por ejemplo, EEUU impuso aranceles sobre el acero y el aluminio de China, sumado a aranceles de importación que ya había impuesto en numerosos

países, con la excepción, entre otros, de Argentina, Australia, Brasil y Corea del Sur. Aún más, dada la estrategia china para protegerse contra los resultados negativos al aplicar incentivos fiscales y monetarios, con el impulso del sector inmobiliario y la infraestructura, se espera ver un aumento en la demanda de mineral de hierro (**Gráfico 7**), aluminio y acero. En vista de una mayor demanda y un suministro más limitado, los sectores del acero y del hierro han crecido en 2018 y 2019, con grandes oportunidades para las economías latinoamericanas en el mercado estadounidense. Más aún, el incremento arancelario para Canadá y México en el segundo trimestre abrirá las industrias de EEUU a importaciones más baratas desde México, favoreciendo al sector del hierro y el acero de América Latina.

Otro ejemplo se puede encontrar en el ámbito de las empresas agrícolas. China es el mayor importador de soja, procedente, en buena medida, de EEUU. El peso de este producto es tal que ha llevado a algunos periodos de tregua entre ambas superpotencias durante los que se han producido varias rondas de adquisiciones de semillas de soja. Desde que se inició la guerra comercial, las adquisiciones chinas de soja de EEUU han caído de manera radical (**Gráfico 8**), tanto que las autoridades estadounidenses necesitan conceder ayudas financieras a los agricultores que cultivan soja para compensar su pérdida de ingresos. Por otro lado, Brasil se encuentra entre los

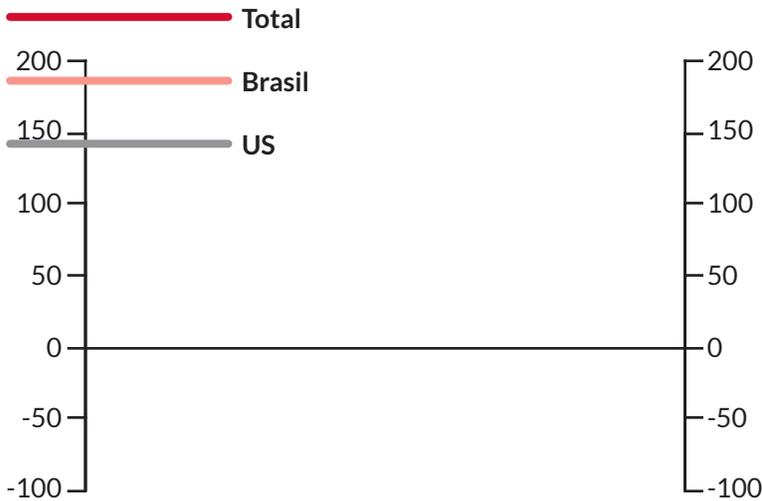
## Gráfico 7

Precio del mineral de hierro (YoY%)



## Gráfico 8

Importaciones chinas (en toneladas métricas)



principales beneficiarios de la guerra comercial desde la perspectiva de la agroindustria al haber incrementado su exportación de soja a China. El **Gráfico 8** muestra la exportación de soja brasileña a China, acaparando el mercado, cuando la exportación estadounidense se encontraba bajo presión. El mismo caso se aplica para Argentina, el tercer mayor productor de soja del mundo, ya que también está capturando una mayor cuota del mercado chino, mientras EEUU pierde posiciones.

Es irónico que uno de los principales problemas estructurales de América Latina podría servir ahora para proteger e impulsar sus economías gracias a la guerra comercial entre China y EEUU.

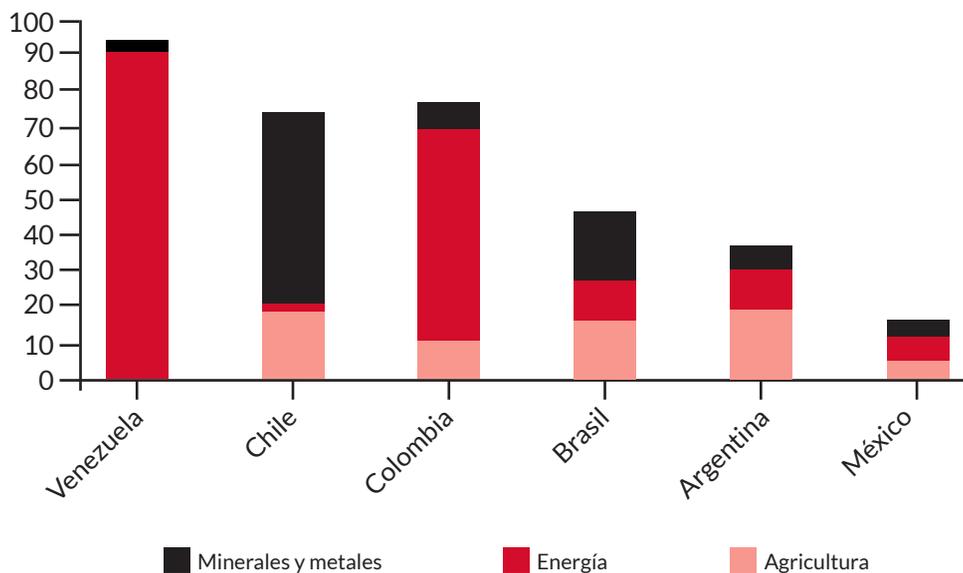
Es irónico que uno de los principales problemas estructurales de América Latina, al que se suele culpar por las crisis de la región, podría servir ahora para proteger e impulsar sus economías gracias a la guerra comercial entre China y Estados Unidos. Las economías latinoamericanas, empezando por Brasil, Argentina y Chile, han sido tradicionalmente dependientes, incluso demasiado, e la exportación de materias primas.

El **Gráfico 9** muestra el peso de las materias primas en el conjunto de exportaciones de los principales países latinoamericanos. Dado que la mayor parte de las economías muestran una gran confianza en la agroindustria y el metal, el incremento de los precios como consecuencia de los aranceles son buenas noticias para ellas.

La imposición de aranceles entre Estados Unidos y China no sólo aumentará los precios de las materias primas, sino que también se expulsarán mutuamente del mercado masivo, dejando más espacio a otros competidores. Las economías latinoamericanas son seguramente los jugadores más competitivos de la liga, ya que su fuerte capacidad de producción y lazos económicos sólidos favorecerán su progreso en China. Mientras que la economía china se ha estabilizado enseguida con ayuda del paquete de incentivos económicos, su demanda de importación de materias primas también ha persistido, ayudando a que países como Brasil, Argentina, Chile y Perú mantengan exportaciones relativamente estables. Este canal de exportación no solo ha vinculado el desarrollo y la estabilidad de los países de América Latina y los de los países emergentes de Asia al destino de la economía china, — contribuyendo a la recuperación regional cuando China crecía a toda máquina—, sino que el ahorro masivo y por tanto la exportación de capitales desde China también proporcionó liquidez en los mercados

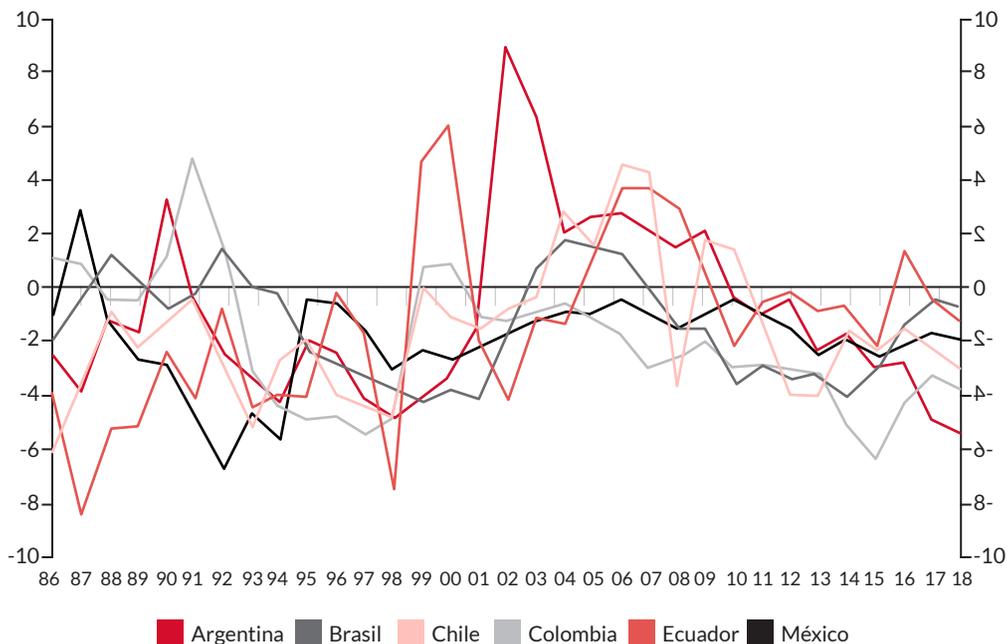
## Gráfico 9

Latinoamérica: dependencia de materia prima (% total de la exportación)



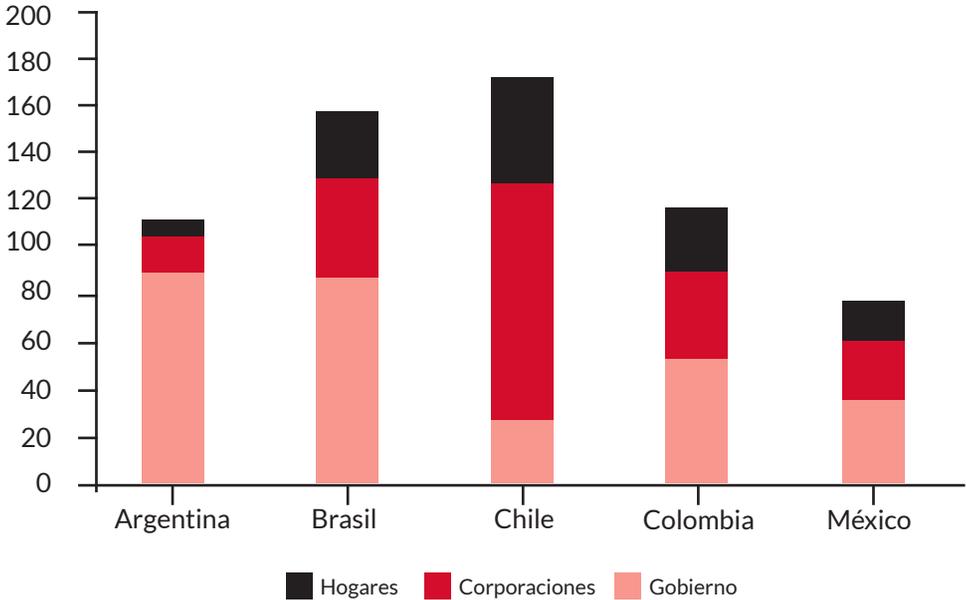
## Gráfico 10

América Latina: saldo en cuenta corriente (% del PIB)



## Gráfico 11

Latinoamérica: dependencia de materia prima (% total de la exportación)



latinoamericanos en los de los países emergentes de Asia.

Como resultado, gracias al fuerte crecimiento de las exportaciones, deberíamos esperar que la ventaja de la guerra comercial disminuya el déficit por cuenta corriente (Gráfico 10) en la región, disminuyendo el riesgo financiero externo de las economías latinoamericanas en tiempos de creciente incertidumbre. En este caso, la mejora también debería rebajar las presiones nacionales, ayudar a impulsar la estabilidad financiera y disminuir la vulnerabilidad externa (Gráfico 11).

**La reorganización de la cadena de valor en Asia y en México: una oportunidad para una cadena de valor más integrada en América Latina.**

Más aún, se espera que el aumento de la incertidumbre comercial acelere la reorganización de la cadena de valor en Asia y América Latina. El beneficio a corto plazo de la guerra comercial para ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) no es claro, ya que es difícil para la región sustituir a China como fuente de productos

fabricados para EEUU y exportaciones estadounidenses a China. Por ejemplo, una de cada tres exportaciones globales de productos manufacturados de mano de obra intensiva procede de China, lo que hace difícil incluso para una estrella del rock como es Vietnam, que sólo posee un 4% de la cuota de mercado global reemplazar al gigante asiático.

Además, aunque ASEAN se beneficiara de un mayor volumen de ventas, es probable que China reduzca los precios si la demanda de bienes disminuye a corto plazo, impactando negativamente en estos países por el efecto de los precios, dada su posición en la creación de mercados.

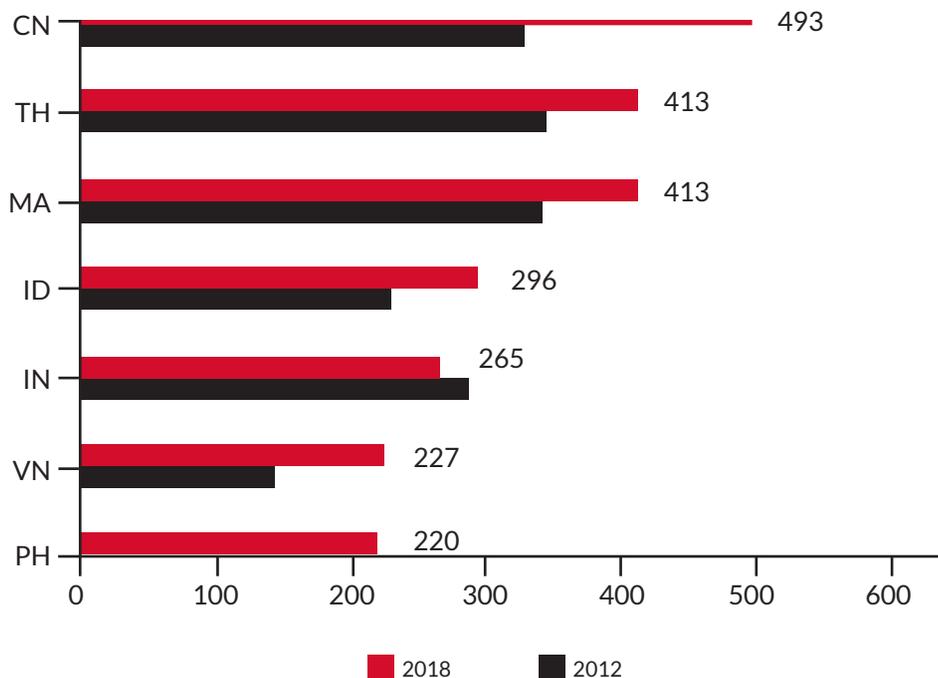
Pese a que las ganancias a corto plazo puedan parecer menos atractivas, a plazo medio ASEAN e India podrían aprovechar en alguna medida la mano de obra intensiva de China e incluso el sector de tecnología media. En conjunto, China seguirá beneficiándose de su impresionante infraestructura y un porcentaje relativamente grande de fabricación del total de la IED. Sin embargo, al centrarse en la escala inferior de la producción (producción de manufacturas intensivas), se espera que China pierda debido a los salarios elevados, el empeoramiento demográfico y un entorno empresarial relativamente complejo (**Gráfico 12**). Se espera que Vietnam se lleve la mayor parte de las ganancias de dichos sectores junto con la India, lo que derivaría tanto en una transición

demográfica favorable como en salarios bajos. Para la producción intensiva de tecnología media y capital, Tailandia tiene la posición más favorable de todos gracias a su infraestructura y entorno empresarial general.

Aparte de ASEAN, el incremento del proteccionismo resultaría negativo para un exportador neto como Japón. Sin embargo, el hecho de que los impuestos arancelarios de EEUU y China sean bilaterales podría también ofrecer oportunidades a las empresas japonesas, si logran introducirse en China en lugar de las empresas estadounidenses en sectores con aranceles. Lo mismo podría decirse para Estados Unidos, al reemplazar a las empresas chinas. En otras palabras, una mejora en la competitividad de los precios de las exportaciones japonesas en Estados Unidos y China podría generar ganancias, al menos en algunos sectores. Mientras que la ventaja competitiva de Japón ha sido desafiada por China de forma estructural, no compiten cara a cara en el mercado estadounidense. Por ejemplo, aunque Japón exporta en gran medida vehículos a Estados Unidos, los principales productos que exporta China siguen siendo televisores, radios y maquinaria de oficina. Es decir, la superposición de sectores entre China y Japón en sus exportaciones a Estados Unidos aún es bastante limitada. Por otro lado, el desglose de las exportaciones industriales japonesas a China es bastante similar al de EEUU, principalmente siendo

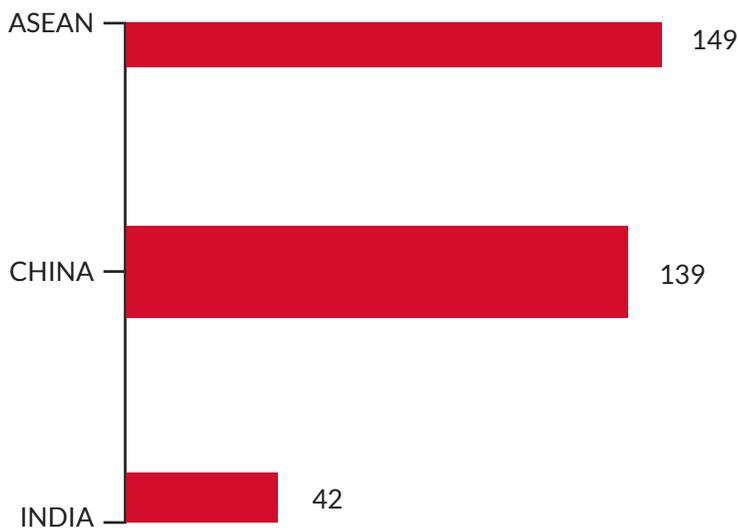
### Gráfico 12

Salario mensual del trabajador de producción (\$USD)



### Gráfico 13

Ingresos del IED 2018 (miles de millones US\$)



semiconductores y vehículos de motor los productos exportados más relevantes, seguidos de los químicos. Dada esta estructura exportadora, podrían esperarse más beneficios del mercado chino que del estadounidense, especialmente en sectores como semiconductores, automóviles y químicos al sustituir a los proveedores americanos.

Mientras que la ventaja competitiva de Japón ha sido desafiada por China de forma estructural, no compiten cara a cara en el mercado estadounidense.

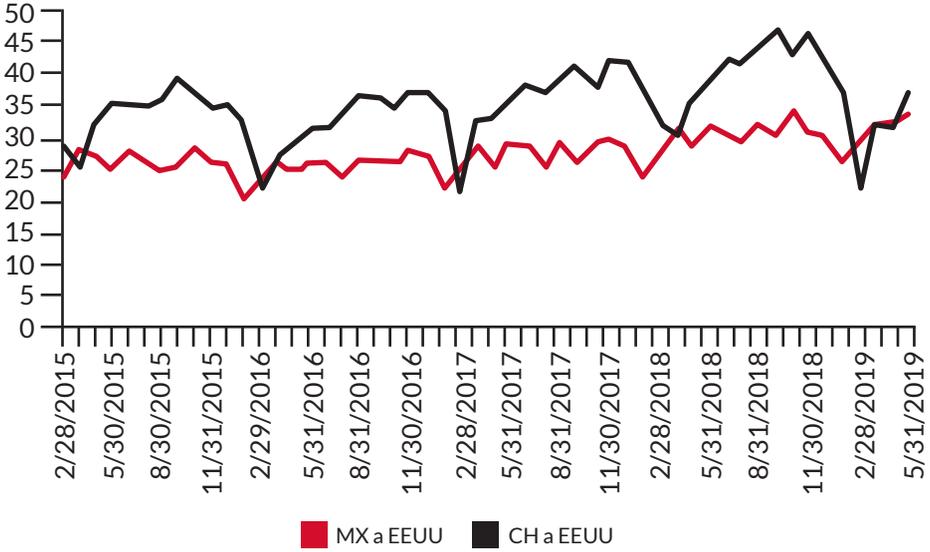
Fuera de Asia, México también podría beneficiarse al aprovechar el mercado y atraer la inversión para una cadena integrada de suministros. Mientras EEUU reduce su dependencia de la producción china, México se encuentra con una oportunidad para tomar el relevo con exportaciones de muebles, juguetes y textiles a Estados Unidos, perdidas a favor de China cuando ésta se incorporó a la OMC. De hecho, las exportaciones de México a Estados Unidos han recuperado terreno e incluso han llegado a superar a las exportaciones de China a Estados Unidos. (**Gráfico 14**), lo que demuestra la ventaja que obtiene México con la disputa comercial. En línea con esta tendencia, México escala posiciones

como socio comercial para su vecino del norte, beneficiándose de la disputa.

Además, con los años, México ha aprovechado su integración económica de alto nivel (**Gráfico 15**) en Estados Unidos para absorber inversión de empresas dirigidas a una cadena de suministros más eficiente y rentable en Norteamérica. En una época de guerra comercial, la proximidad de México y su abundancia de mano de obra barata la posiciona adecuadamente para que las empresas diversifiquen la producción fuera de China, conduciéndola hacia actividades de producción más internas y reestableciéndose sobre todo en el sector del automóvil. También existe un incremento de inversiones extranjeras directas, ya que muchos inversores buscan un lugar con una relación económica estable con Estados Unidos como refugio. Como puerta de entrada a Estados Unidos y América Latina, México ha experimentado un incremento de la demanda de diversas actividades industriales, entre las que se incluyen adquisición, producción, transporte y otros servicios, presionando a favor de una cadena de suministros más integrada, mientras los inversores consideran a México como base para Centroamérica y por tanto ponen más énfasis en la totalidad del proceso de producción. Para conservar una conexión eficiente con otras economías, la infraestructura mejicana verá aumentar la demanda y los estándares de calidad, algo que podrá acometer, supuestamente, con el paquete de incentivos de 25.000

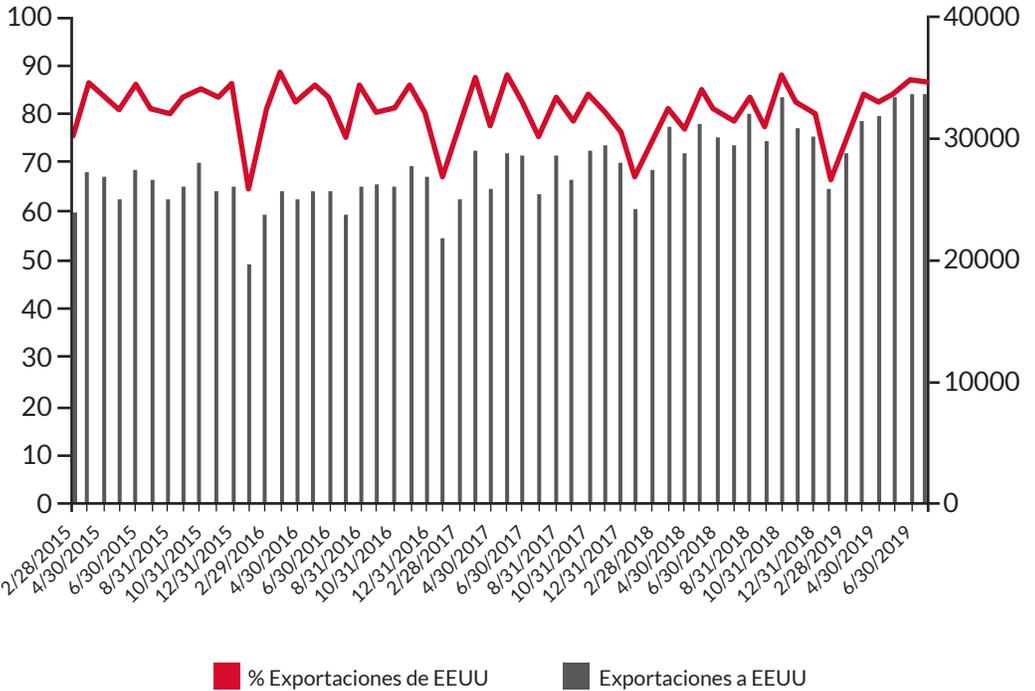
### Gráfico 14

Exportaciones de México vs exportaciones de China a EEUU



### Gráfico 15

Exportaciones de México a EEUU (% millones US\$)



millones de dólares. Por añadidura, se espera que México atraiga una mayor inversión de China debido a su gran importancia estratégica en la búsqueda china de aliados externos, tanto en el sentido geográfico como económico. Dada la relativa concentración de la industria manufacturera mexicana, así como su creciente necesidad de capital y recursos para

crear la zona económica especial, absorber el capital chino ayudará a diversificar su base manufacturera y a reducir la dependencia del capital estadounidense, con lo que reducirá, a su vez, sus necesidades de financiación externa e impulsará el desarrollo hacia una cadena de valor más integrada y diversificada.



# El Brexit de Boris Johnson y sus consecuencias



**Joaquín Almunia\***

Ex ministro y ex vicepresidente de la Comisión Europea

---

*Cualquier conclusión sobre el desenlace final del Brexit sigue siendo provisional.*

*Lo que sí es seguro es que nadie saldrá ganador. Más allá de las consecuencias económicas, la credibilidad de la clase política británica, y el prestigio de Gran Bretaña ha quedado seriamente afectado, mientras que la solidez de los lazos que unen a los 27 Estados miembro de la UE ha quedado demostrada, e incluso reforzada.*

La sustitución de la primera ministra británica Theresa May por Boris Johnson, en julio de 2019, aumentó la probabilidad de que la salida del Reino Unido de la Unión Europea se pudiera acabar produciendo de manera desordenada, sin acuerdo sobre las condiciones del divorcio. Esas condiciones sólo se negociarían una vez que este se hubiese consumado, y sin siquiera un periodo de transición. Con ello, los costes de la separación aumentarían aun más.

A pesar de lo cual, el abandono de la UE bajo cualquier circunstancia se convirtió en un objetivo irrenunciable de Boris Johnson. En sus propias palabras, el Brexit sin más dilaciones era para él una cuestión de vida o muerte. **“Antes muerto en una zanja que**

---

\* Ex Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario Europeo de Competencia (2010-2014) y de Asuntos Económicos y Monetarios (2004-2010). Ha sido también Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (1982-1986) y de Administraciones Públicas (1986-1991) del Gobierno español.  
<https://twitter.com/AlmuniaJoaquin>

***prolongar la pertenencia a la UE más allá del 31 de octubre***”, llegó a decir. Por irracional e irresponsable que pueda parecer, esa fue la bandera política con la que consiguió llegar a Downing Street. Quienes han analizado su personalidad excéntrica no descartaban que estuviese dispuesto a asumir ese coste, pero ante sus derrotas varias consecutivas en una Cámara de los Comunes opuesta a su posición temeraria, los parlamentarios lograron frenar esa salida abrupta. Los partidarios de evitar el triple salto mortal que propone Johnson, incluida una veintena de diputados de su propio partido, le han forzado a renunciar a la fecha límite del 31 de octubre y a proponer una versión modificada del acuerdo negociado por su antecesora, al que él había dirigido críticas durísimas.

Johnson fue obligado por ello a solicitar de los 27 países de la UE una ampliación del plazo máximo para el abandono, que ahora ha sido establecido en el 31 de enero de 2020. El tiempo adicional disponible habrá de ser utilizado por la Cámara de los Comunes para aprobar formalmente el *“acuerdo de divorcio”*, evitando un Brexit *“duro”*. El giro en la posición extrema de Johnson ha ido acompañado de la modificación del mecanismo previsto por May -el llamado *backstop*- para evitar la introducción de una frontera entre la República de Irlanda, miembro de la UE, e Irlanda del Norte como parte del Reino Unido. A cambio, esta seguirá estando sujeta a una

serie de normas de la UE, por lo que deberá establecer ciertos controles fronterizos con el resto del territorio británico.

La cesión de Johnson no solo ha evitado un divorcio sin acuerdo con la UE, sino también la opción de una moción de confianza contra él, cuyo triunfo hubiese abierto la puerta a un ejecutivo liderado por los laboristas, o a un gobierno de *“salvación nacional”* formado por las fuerzas contrarias al Brexit.

Johnson fue obligado por ello a solicitar de los 27 países de la UE una ampliación del plazo máximo para el abandono, que ahora ha sido establecido en el 31 de enero de 2020.

Su obligada renuncia a provocar una salida de la UE sin ningún proceso transitorio como el negociado por Theresa May suaviza las consecuencias inmediatas del divorcio en los términos negociados con la Unión, algo a lo que Johnson se había opuesto. A cambio de lo cual, el actual primer ministro ha logrado que el parlamento apruebe su propuesta de convocar elecciones el 12 de diciembre. En ellas aspira a recuperar la mayoría en la Cámara de los Comunes, y a lograr

gracias a ella la aprobación formal del Acuerdo modificado en lo referente a los problemas fronterizos entre las dos Irlandas, para emprender a continuación, con un mandato claro, la negociación de las futuras relaciones económicas, comerciales y diplomáticas entre el Reino Unido y los 27 países de la Unión. Por su parte, la actual oposición formada por laboristas, liberales, nacionalistas escoceses y verdes intentarán que esas elecciones den lugar a una mayoría que pueda ofrecer alternativas a las propuestas de Johnson. Alternativas que podrían llegar a someter a referéndum, e incluso a cuestionar la decisión de abandonar la UE, revirtiendo el resultado del referéndum de 2016.

Pero, por inverosímil que pueda parecer, no es totalmente descartable que ante la imposibilidad de lograr la aprobación de cualquiera de las anteriores hipótesis se llegase hasta el 31 de enero sin ningún acuerdo. Si eso sucediese, es difícil que los 27 estuviesen dispuestos a conceder una nueva prórroga -la cuarta desde marzo de 2019- y que el Brexit se acabase produciendo de manera traumática, sin ningún tipo de acuerdo.

## El acuerdo de divorcio

Si finalmente Johnson consolidase una mayoría el 12 de diciembre, y las iniciativas políticas de quienes se oponen a sus propósitos no tuviesen éxito, el Reino Unido pasará a convertirse desde la perspectiva

europea en un país tercero a partir del 31 de enero de 2020 o, si el acuerdo se logra antes, en una fecha más próxima. Por el contrario, si el acuerdo para la retirada no recibe el respaldo parlamentario, quedará definitivamente sin efecto. Todos los compromisos acordados en él pasarán a ser papel mojado y el Brexit “duro” será una realidad.

De un modo u otro, salvo que el abandono de la UE fuese revocado, el Reino Unido se convertirá en un “país tercero”, tras casi medio siglo desde su adhesión a la Unión Europea (entonces denominada Comunidad Europea). Si la salida se produce tras la aprobación del “acuerdo”, se dará paso a un periodo transitorio extendido hasta final de 2020, que puede ser prorrogado más allá de esa fecha. Si, por el contrario, la salida se produce sin acuerdo, el Reino Unido habrá de volver a negociar desde el principio los capítulos que May había acordado con Michel Barnier como representante de los 27 países miembros.

Gracias a las condiciones pactadas entonces, los negociadores lograron durante ese periodo eliminar, o al menos paliar, los problemas causados por la finalización de unas relaciones de interdependencia muy estrechas, tanto desde el punto de vista comercial y económico-financiero como en lo relativo a los derechos derivados de la pertenencia a un espacio en el que se reconoce y protege la libertad de circulación de las personas.

El primero de esos capítulos garantiza la protección de los derechos de los europeos residentes en el Reino Unido y la de los británicos establecidos en los países de la UE. Ambas partes quedaron satisfechas con los compromisos alcanzados. En las nuevas circunstancias, el Brexit “duro” supondría una gran pérdida de derechos y de expectativas para millones de ciudadanos, salvo que se acordasen urgentemente unas condiciones similares a las hoy existentes de manera bilateral con cada país o por vía multilateral con el conjunto de la UE.

El tercer capítulo, referido a las relaciones entre la República de Irlanda con Irlanda del Norte, ha constituido un obstáculo casi insalvable durante las negociaciones.

El segundo capítulo del acuerdo de “divorcio” es el referido a la liquidación de las cuentas pendientes entre el Reino Unido y los países miembros. Hubo que estimar los costes para atender a la situación en que quedarán los funcionarios y pensionistas británicos que perciben sus retribuciones del presupuesto de la UE. También se pactaron las cantidades a que ascienden los compromisos

futuros que deberán soportar los presupuestos comunitarios como consecuencia de decisiones de la Unión en las que el Reino Unido ha participado en su condición de país miembro, antes de su salida.

El tercer capítulo, referido a las relaciones entre la República de Irlanda con Irlanda del Norte, ha constituido un obstáculo casi insalvable durante las negociaciones, y ha originado las críticas más virulentas hacia el acuerdo suscrito por Teresa May. ¿Cuál es la razón de esas dificultades? El Reino Unido y la República de Irlanda ingresaron simultáneamente en la Comunidad Europea, por lo que ambos países forman parte de la Unión Aduanera, y por tanto comparten el mismo arancel exterior. También pertenecen desde sus comienzos al Mercado Único, en el que rigen normas comunes para regular la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales dentro del territorio de la Unión. La frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte prescindió desde entonces de los controles que separaron durante décadas a las dos partes del territorio insular. El Acuerdo de Viernes Santo de 1988, con el que se puso fin a la violencia terrorista del IRA, estableció como condición necesaria para el abandono de las armas la desaparición definitiva de las fronteras en el interior de la isla.

Al plantear May que el Brexit implicaba el abandono de la Unión Aduanera y

del Mercado Único — “*Brexit is Brexit*” — dando una interpretación muy estricta del resultado del referéndum de 2016, era inevitable el restablecimiento de la frontera las dos Irlandas una vez finalizado el periodo transitorio pactado con los 27. Los británicos insistieron en que, en unos pocos años, los avances tecnológicos permitirían llevar a cabo los preceptivos controles sin necesidad de una frontera física, pero nadie ha sabido anticipar cuáles pudieran ser esos avances. Ni tampoco cuales serían los controles derivados del futuro acuerdo comercial entre el Reino Unido y la UE, cuyo diseño está aun por definir. En vista de lo cual, se pactó un mecanismo -el llamado *backstop*- que exigía el mantenimiento de la Unión Aduanera hasta tanto un acuerdo de libre cambio, o una nueva tecnología, permitiesen prescindir de las barreras fronterizas. Con ello se mantenía el compromiso del acuerdo de Viernes Santo, pero se dejaba la capacidad de decisión sobre el levantamiento del *backstop* en manos europeas.

Los partidarios más radicales del Brexit -con Boris Johnson a la cabeza- consideraron que ello situaba al Reino Unido en una posición de “*vasallaje*” y convirtieron la reivindicación de suprimir el *backstop* en una condición irrenunciable para dar su aprobación al acuerdo negociado por May. Ahora, gracias a la cesión de Johnson ante la presión de la Cámara de los Comunes, el complejo mecanismo previsto suprime el *backstop* y produce de

hecho la traslación de los controles fronterizos a la frontera entre Irlanda del Norte y el resto de Gran Bretaña, gracias a lo cual impide elevar una frontera entre las dos Irlandas.

Además del texto pactado sobre las condiciones de la salida de la UE, los negociadores prepararon una “*Declaración política*” no vinculante sobre las futuras relaciones entre el Reino Unido y la Unión. Pero preguntas muy importantes permanecen sin respuesta. ¿Qué tipo de acuerdo comercial, de entre los diversos modelos imaginables, establecerá el marco para las futuras relaciones económicas ente los anteriores socios? ¿Qué relaciones de cooperación y colaboración en asuntos de seguridad interior y exterior se podrán establecer para atender los intereses de ambas partes? Hasta ahora, esa declaración no se ha llegado a discutir en profundidad. Si la hipótesis de un Brexit sin acuerdo quedase definitivamente excluida, la preferencia de Johnson parece ser buscar un acuerdo de libre cambio similar al alcanzado entre la UE y Canadá, con alcance limitado respecto de los intercambios en materia de servicios.

## Las consecuencias del Brexit

El Brexit no es bueno para nadie. Y en ausencia de acuerdo, las consecuencias se agravarían considerablemente. Si el excelente trabajo de Michel Barnier, con el respaldo inequívoco de

los países miembros, y los esfuerzos infructuosos de la ex primera ministra May, se quedasen en agua de borrajas, los augurios serían mucho más negativos aún que los avanzados por las estimaciones más solventes conocidas hasta ahora. En todo caso, incluso en el supuesto de que el “acuerdo de divorcio” entre finalmente en vigor, el precio a pagar por Gran Bretaña será muy superior al que corresponda a cada uno de los 27 países que permanecen en la UE. Entre éstos, Irlanda parece ser quien deberá asumir mayores costes, razón por la cual ha contado con una especial solidaridad de sus socios al debatirse los problemas de su frontera con Irlanda del Norte tras el Brexit.

Solo algunas estimaciones minoritarias, poco fiables por su evidente sesgo en defensa de los partidarios del abandono de la UE, se han atrevido a presentar resultados según los cuales las ventajas de la salida para los británicos superarían a los inconvenientes. Y eso bajo el supuesto de que el abandono se produjese conforme a los términos negociados, y que los acuerdos comerciales y económicos posteriores fuesen razonables.

Las diferentes hipótesis manejadas en cuanto al contenido de estos acuerdos tienen lógicamente impactos diferentes. El modelo que comportaría menores daños a la economía británica sería el seguido desde los años noventa por Noruega. El país nórdico rechazó

en referéndum la integración en la UE, pero decidió mantenerse en el mercado único y participar en una serie de programas comunitarios, aportando los recursos correspondientes. El serio inconveniente de esta opción para los británicos es doble: elimina la posibilidad de divergencia respecto de las regulaciones comunitarias relativas al mercado único, y conlleva la aceptación de la libre circulación de personas como parte inseparable del mismo. Algunos parlamentarios de Westminster llegaron en algún momento a proponer incluso un modelo “*Noruega plus*”, que supondría también la pertenencia a la Unión Aduanera, reduciendo al mínimo los cambios respecto de la situación actual. Esa hipótesis no parece políticamente viable en estos momentos.

¿Qué tipo de acuerdo comercial, de entre los diversos modelos imaginables, establecerá el marco para las futuras relaciones económicas ente los anteriores socios?

La alternativa más probable -y que parece contar con el apoyo de Johnson- es la negociación de un acuerdo de libre cambio similar al suscrito entre la UE y Canadá. Liberalizaría los flujos comerciales de bienes, incorporaría

cláusulas para liberalizar el intercambio de una serie de servicios, además de contener reglas en materia de medio ambiente, contratos públicos, libre establecimiento, circulación de personas, reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales, protección de inversiones, etcétera.

Pero si la salida de la UE se produjese sin acuerdo, y sin un periodo transitorio, las posibilidades de que alguna de estas hipótesis alternativas pueda fructificar en un espacio de tiempo razonable disminuyen, y los daños producidos por la salida aumentan. En este caso, y hasta que no se concluya un nuevo acuerdo comercial, los intercambios entre Londres y sus antiguos socios comunitarios pasarían a estar regulados por las normas de la Organización Mundial del Comercio y por el régimen aplicable por la UE a países terceros en materia de servicios. Las estimaciones del impacto sobre la economía británica se vuelven considerablemente más pesimistas. El Institute for Government británico calcula que, bajo ese supuesto, el Reino Unido podrá perder de aquí al final de la próxima década casi 20 puntos de su PIB.

Incluso si se alcanzase un acuerdo comercial en un periodo razonable de tiempo, un Brexit sin acuerdo conllevaría serios riesgos adicionales. Según las fuentes más fiables, numerosos problemas logísticos generados por el súbito

restablecimiento de los controles aduaneros y la capacidad de almacenamiento de mercancías no están resueltos, pudiendo dar lugar a cuellos de botella afectando a suministros esenciales. Tampoco parece existir una administración preparada para asumir en muy poco tiempo las tareas que durante décadas quedaron encomendadas a la Comisión Europea en materia de comercio exterior. ¿Cuánto tiempo necesitaría Whitehall para normalizar la situación?

La tarea de las autoridades británicas en estas materias enfrentará además en el corto plazo dificultades derivadas de la situación económica y de la volatilidad de unos mercados inquietos por motivos no solamente ligados al Brexit. Desde la elección de Boris Johnson como líder conservador, y tras su llegada a Downing Street, los mercados están muy preocupados ante la posibilidad de que se llegase al Brexit sin acuerdo. La libra esterlina ha acelerado su desplome frente al euro y el dólar, los indicadores de confianza empresarial continúan deteriorándose, la inversión cae, el número de empresas que deslocalizan sus actividades aumenta y el crecimiento del PIB el segundo trimestre del año arroja cifras negativas.

Si el Brexit sin acuerdo se confirmase, la nueva relación con la UE exigiría volver a negociar los asuntos ya abordados en el fallido acuerdo de “divorcio” que May no logró sacar adelante. Y no hay razones para

confiar en que las posiciones de la UE fuesen a ser menos exigentes. En particular, la cuestión de la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte debería abordarse en un contexto aún más difícil para los británicos.

En todo caso, la apertura de conversaciones para diseñar el futuro de las relaciones comerciales entre ambas partes, incluso con la aplicación del “acuerdo de divorcio” durante el periodo transitorio, abrirá un proceso largo y complejo, y el acuerdo final deberá obtener la ratificación por el Parlamento Europeo y -muy probablemente, dada su condición de acuerdo “mixto”- también de los parlamentos de los 27 países miembros.

La UE ya ha decidido que sea de nuevo Michel Barnier quien vaya a conducir la negociación del estatus futuro de Gran Bretaña como país tercero. En una de sus primeras manifestaciones respecto de su papel, Barnier ha expuesto con claridad cuál será su posición: “*Cero aranceles, cero cuotas, cero dumping*”. Es decir, la UE no va a estar dispuesta a favorecer una relación con su antiguo socio que facilite la conversión de Gran Bretaña en un “Singapur europeo”. La defensa del *level playing field* exige el respeto de reglas de competencia, el control de ayudas públicas, y regulaciones medioambientales y sociales iguales o equivalentes a las que rigen en el mercado único de los 27. No sería admisible que un socio económico y comercial tan importante rebajase

sus niveles regulatorios de manera desleal, al tiempo que intenta mantener sus actuales condiciones de acceso a un mercado que representa cerca de la mitad del total de sus intercambio con el exterior.

## Conclusión (necesariamente provisional)

Los partidarios del Brexit han venido alardeando, desde la campaña del referéndum en 2016, de las enormes oportunidades que se abrirían al Reino Unido, a raíz de su salida de la UE. Entre ellos, la recuperación de su autonomía para establecer relaciones comerciales con países no europeos (*take back control*), y en particular para suscribir acuerdos de libre cambio con Estados Unidos, sus antiguos socios de la Commonwealth y otros países o regiones. A medida que se acerca la fecha en la que Londres recupere esas competencias al salir de la Unión Aduanera, las expectativas se van acomodando a la realidad.

De una parte, las cifras de partida de los intercambios comerciales del Reino Unido con el exterior reflejan que casi la mitad (44,5% en 2017) del conjunto de las exportaciones británicas se dirigen al resto de los países de la Unión, mientras que sus importaciones del resto de la UE ascienden al 53,1% en ese mismo año. Por tanto, serán los países de la UE, con la Comisión Europea como

interlocutor representando a los 27, con quienes Londres tendrá que negociar la porción más importante de lo que está en juego en este terreno. Además, la enorme extensión de la red de acuerdos comerciales de la UE con el resto del mundo -unos 70, con países que alcanzan un porcentaje significativo del PIB mundial- ha seguido creciendo en los últimos años, como se aprecia con la firma reciente del acuerdo con Mercosur. Bastan esos datos para considerar casi imposible que el Reino Unido pueda obtener mejores condiciones que las derivadas de su pertenencia actual a la Unión en sus futuros acuerdos con la inmensa mayoría de los países no europeos.

Más allá del terreno estrictamente comercial son significativos los riesgos que la salida de la UE implica para la “joya de la corona” de la economía británica: la City de Londres.

Con estos, el esfuerzo británico será necesariamente más disperso, dado que con ninguno de ellos intercambia un volumen de bienes y servicios mínimamente comparable al de sus intercambios con la UE. Los viejos vínculos con sus antiguas colonias no parecen ya muy relevantes a estas alturas. Es cierto que con Estados

Unidos sus intercambios de servicios alcanzan un volumen significativo, y que Trump y otros representantes de su Administración han manifestado la voluntad de apoyar a su aliado tradicional. Pero parece claro que lo hacen más por el interés político de encizañar sus relaciones con la UE que por razones económicas. La actual apuesta de Washington por el proteccionismo hará difícil, en todo caso, que los británicos puedan extraer de su antigua colonia ventajas sustanciales.

Más allá del terreno estrictamente comercial, son significativos los riesgos que la salida de la UE implica para la “joya de la corona” de la economía británica: la City de Londres. Una de las dos plazas financieras más importantes del mundo, junto con Wall Street, enfrenta graves riesgos, que se agravarían aun más con la materialización de un Brexit “duro”. Al abandonar el mercado único, y por tanto recuperar el Reino Unido la capacidad de adoptar regulaciones económico-financieras diferentes a las que rigen en la UE, los agentes y entidades financieras que deseen operar en el territorio comunitario deberán aceptar la normativa europea o solicitar a las autoridades competentes de la UE una declaración de “equivalencia”, otorgada o denegada de manera unilateral por Bruselas. Las consecuencias de este nuevo sistema son difíciles de estimar con precisión, pero ya se aprecian movimientos de relocalización de algunas actividades

que abandonan la City para situarse en diferentes países y plazas financieras europeas.

Por último, habrá que seguir atentamente las consecuencias puramente políticas del Brexit, especialmente si este se llegase a producir sin acuerdo. El peso diplomático del Reino Unido, que ya no es el que era hace décadas, sufrirá aun más a escala global. Frente a las esperanzas infundadas de quienes vieron en el abandono de la UE un trampolín para que Londres recupere el protagonismo global que tuvo hasta mediados del siglo pasado, es improbable que esa vaya a ser la tendencia. Más bien al contrario. La UE a 27 seguirá teniendo que enfrentar problemas y tensiones internas, tanto políticas como económicas, pero el desafío planteado por la decisión británica de abandonar la Unión tras casi cincuenta años le ha proporcionado argumentos sólidos para reforzar sus lazos internos, y plantearse nuevas metas en el proceso de integración. La unidad manifestada por los países miembros durante la negociación con May y Johnson por un lado, y los primeros pasos dados hacia el establecimiento de una política común en materia de defensa por otro, son significativos a este respecto.

El desenlace de esta triste historia no puede aún escribirse a día de hoy (3 de noviembre de 2019). Lo que vaya a suceder de aquí al 31 de enero, límite de la nueva prórroga concedida por

la UE, y especialmente el resultado electoral del 12 de diciembre, va a decirnos si el Brexit tendrá lugar de manera ordenada, gracias al “acuerdo de divorcio”, o de forma abrupta. Incluso podría aún reconsiderarse la propia decisión de abandonar la Unión. Lo que sí es seguro es que nadie saldrá ganador en esta batalla: el mayor perdedor es el propio Reino Unido; pero también lo son la UE, sus países miembros, y sus ciudadanos. Más allá de las puras consecuencias económicas, incluso si se confirma el freno de la estrategia suicida de Johnson y el proceso se reconduce a un terreno más racional y menos emotivo, ya se puede afirmar que la credibilidad de la clase política británica, y el prestigio de Gran Bretaña como una de las democracias más sólidas y exitosas del mundo, ha quedado seriamente afectado.

Por su parte, aunque los daños económicos también se van a dejar sentir en las economías de la UE, con mayor o menor incidencia según los diferentes países, la solidez de los lazos que les unen en torno a su proceso de integración ha quedado demostrada, e incluso reforzada. Ninguno de los 27 miembros de la Unión ha querido seguir el camino de sus hasta ahora socios británicos. Alguna de las naciones que componen el Reino Unido, como es el caso de Escocia, vuelve a plantearse la posibilidad de su independencia para optar por reincorporarse a la UE. E incluso las dos Irlandas podrían plantearse algún día su unificación en el marco de la UE.



# El Brexit según Johnson, o el cénit del populismo



**Camino Mortera Martínez\***  
Centre for European Reform

---

*El proceso del Brexit es ahora mismo un lío tremendo del que es difícil encontrar una salida racional. Lo único que parece estar claro es que, cuando el populismo gana, la razón pierde.*

Resulta francamente difícil, y ciertamente atrevido, escribir un artículo sobre el Brexit en estos momentos. Cuando redacto estas líneas, en el cuarto piso de una “maison de maître” bruselense bajo una lluvia más bruselense aún, al otro lado del Canal de la Mancha, en Londres, el parlamentarismo británico está al borde del colapso. Dicho claramente, en estos momentos, todo puede pasar: un Brexit duro, un Brexit blando, elecciones anticipadas, un primer ministro de unidad nacional, un primer ministro laborista, un segundo referéndum e, incluso, aunque menos factible, que no haya Brexit de ningún tipo.

En junio de 2016, durante la campaña del referéndum británico, Michael

---

\* Investigadora sénior del Center for European Reform. @CaminoMortera

Nota: Este artículo fue redactado a principios del otoño de 2019. Algunas incógnitas, como la convocatoria de elecciones, han sido ya despejadas. Pero, en esencia, el Brexit sigue sumido, y sumiendo a la UE en una incertidumbre cuyo fin no es posible determinar, lo que queda recogido en el análisis de este texto.

Gove, el número dos de facto del premier Boris Johnson, dijo que el Reino Unido “*estaba harto de los expertos*”. Tres años más tarde, son los expertos los que están hartos del Reino Unido. Cualquiera con un mínimo conocimiento de derecho comunitario, política europea o parlamentarismo constitucional británico que haya tenido que pasarse los últimos meses de su vida intentando adivinar con qué pie se levantará esta mañana tal o cual diputado conservador, cuáles son los traumas infantiles que hacen que éste o aquel miembro del gobierno sea (o no) leal a su partido, o qué nueva mentira se inventará el tabloide de turno, ha tenido, como decía Gove, seguramente suficiente. Muchos de ellos, la abajo firmante incluida, han tirado la toalla. Es simplemente imposible predecir el curso de la política británica en estos momentos.

Aunque todos estemos secretamente enganchados al culebrón televisivo que es cada sesión parlamentaria de la Cámara de los Comunes (sostengo que la cuarta temporada de *House of Commons* es mucho más adictiva que la tercera de *La casa de papel*), lo que está pasando en Reino Unido no es, ni mucho menos, un fenómeno aislado. El caos actual del Brexit no es, ni más ni menos, que la última representación, hipervitaminada y retransmitida al minuto por las grandes cadenas de televisión y periódicos del mundo, de un problema mucho más serio que afecta al mundo entero, desde Brasil a Rusia pasando por Italia. El Brexit

según Johnson es, en su estado más puro, el cénit del populismo.

Lo que está pasando en Reino Unido no es, ni mucho menos, un fenómeno aislado.

Con esto no quiero decir que el Brexit según May, o incluso según Cameron, tuvieran mucho de racional. Está claro que, si hay que encontrar el pecador original, éste es David Cameron y su salto sin red (y sin análisis) al convocar un referéndum que estaba convencido ganaría pero que al final perdió. Y, siguiendo su estela, la absoluta incapacidad de Theresa May de interpretar y conectar con su propio parlamento fue la causa de muchos de los problemas que nos encontramos ahora. Pero Johnson y su tropa de *Brexiters* radicales han llevado el delirio democrático al siguiente nivel. Una variable fija que hacía el proceso relativamente (pero que muy relativamente) predecible es que el objetivo tanto de May como de Cameron era mantener el partido conservador unido. De Cameron se decía que anteponía su persona a su partido, y su partido a su país. De May, que prefería sacrificar su *premiership* en aras de proteger al partido conservador, pero que nunca pondría los intereses nacionales por encima de los partidistas. Los dos, por tanto, harían, y efectivamente hicieron, lo que fuera necesario para evitar la desintegración de los tories, un partido

profundamente dividido en la cuestión europea.

Trump y Johnson, son carne de plató y redes sociales, comunicadores efectivos y brutales con un aura de celebridad que los hace irresistibles para muchos, intolerables para otros.

Nadie sabe, sin embargo, cuáles son las prioridades de Johnson (desde luego la unidad de su partido no parece una de ellas). O más bien sí que se saben, pero lo que no se sabe es si las preferencias de hoy serán también las de mañana.

Como alguien cercano al gobierno me dijo justo antes de la elección de Johnson como primer ministro, **“no sabemos quién va a ser nuestro próximo primer ministro. Lo único que sabemos es su nombre, y ése es Boris Johnson.”**

Es decir, sabemos que Johnson es el primer ministro británico, pero no sabemos qué Johnson será *premier* mañana o la semana que viene. ¿Será el Johnson cosmopolita y liberal que creció en los ambientes elitistas de Bruselas y habla francés con fluidez? ¿O el periodista que inventaba historias sobre la Unión Europea para hacerlas más atractivas a sus lectores británicos? ¿Será el hombre de Estado que insiste en que Reino

Unido va a proteger los derechos de los ciudadanos europeos? ¿O el que insulta y desprecia a los inmigrantes, permitiendo que su Ministra del Interior afirme que el país va a dejar de dar un trato preferente a los europeos a partir del día 31 de octubre? ¿El Boris que no quiere elecciones bajo ningún concepto? ¿O el que acaba de proponer una moción al parlamento para que le autorice a convocar unos comicios anticipados?

Nadie, ni siquiera él mismo seguramente, sabe quién será mañana. Porque esa es la esencia del populismo más brutal: ir por donde sopla el viento. Si no le gustan mis principios, que diría Groucho, tengo otros. Si esta posición política no es popular en Twitter, no hay problema, se cambia y punto. Será por *hashtags*.

En eso, el proceso actual del Brexit se parece mucho al caos en el que está sumida la política norteamericana desde el advenimiento de Donald Trump Primero. Los dos, Trump y Johnson, son carne de plató y redes sociales, comunicadores efectivos y brutales con un aura de celebridad que los hace irresistibles para muchos, intolerables para otros. Ninguno de los dos han salido de la nada: ambos son producto de sus respectivas sociedades, en las que grandes sectores de la población, cansados de sufrir las peores consecuencias de la Gran Recesión mientras observan cómo grandes corporaciones y bancos son “rescatados” con su dinero, culpan

a la globalización de los problemas (muy serios y muy reales) con los que se encuentran en sus vidas diarias.

Para estos grandes olvidados de la globalización, el multilateralismo, la inmigración y el libre comercio son los culpables de que hayan perdido su trabajo, o de que sus hijos tengan unas perspectivas de futuro mucho más sombrías de las que tuvieron ellos. Personalmente, no me resulta difícil entenderlos. Porque no hace falta irse muy lejos, pensar, por ejemplo, en los trabajadores de fábricas de coches en el cinturón industrial del noreste americano, o en los habituales de los pubs en las East Midlands británicas para encontrarse con votantes desencantados con el mundo interconectado y global que nos ha tocado vivir. En España, sin ir más lejos, y a pesar del entusiasmo pro-europeísta de la mayor parte de la población, la profunda crisis económica y financiera de la década pasada ha dejado a muchos ciudadanos decepcionados con la forma en la que “Bruselas” hace las cosas, convencidos de que otra Europa, una en la que Alemania no imponga su brutal austeridad, ni la Comisión Europea envíe a sus equipos de “hombres de negro” a amonestar a los países del sur, es posible. A muchos de estos ciudadanos, que al fin y al cabo también son votantes, el multilateralismo no les funciona. El libre comercio, que en su momento fue fuente de prosperidad y seguridad económica es ahora simplemente una amenaza. Los

inmigrantes, especialmente aquellos con un color de piel o una religión diferente, son el enemigo, el “otro” que se queda con los puestos de trabajo y las generosas ayudas del Estado pagadas por el contribuyente. No es de extrañar que, en este ambiente de recelo y suspicacia, la oposición a tratados de libre comercio de gran envergadura como el TTIP (Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre Estados Unidos y la Unión Europea) o el CETA (Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá) hayan sido objeto de controversia y manifestaciones masivas en la mayor parte de países europeos. Tras décadas abrazando el multiculturalismo y la apertura al mundo, los ciudadanos europeos ahora ven cualquier cosa que venga de fuera más que como una oportunidad, como una amenaza a sus estándares de vida.

Todas estas variables se combinan hasta casi alcanzar una perversa perfección en el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea. Un proceso que empezó como una desproporcionada reacción al miedo al otro (Cameron convocó el referéndum al haber sido incapaz de convencer a sus socios europeos de conceder privilegios a Gran Bretaña con respecto a la libre circulación de personas dentro de la Unión) y ahora mismo se encuentra encallado debido, principalmente, a desacuerdos sobre un “trilema” irresoluble: el Reino Unido no puede, al mismo tiempo, salirse del mercado interno europeo y la unión

aduanera, mantener una frontera abierta con Irlanda y gestionar el Brexit de manera uniforme para todo el territorio británico. En una palabra, el Reino Unido tiene que elegir una de estas tres opciones. Y para conseguir uno de los objetivos originales del proceso, “tomar el control” de los acuerdos de comercio entre el Reino Unido y el resto del mundo, es decir, ser capaz de dictar las normas por las cuales se rige el comercio entre las islas británicas y socios tan importantes como Estados Unidos, solo le sirve una opción: romper todo vínculo con el mercado común.

Esta disyuntiva, que mi compañero del CER John Springford llama el “Trilema irlandés de Theresa May”, hace que, en su estado actual, el Brexit sea un laberinto sin salida. Pase lo que pase en las próximas semanas, la composición del parlamento británico hace imposible una solución. Los unionistas irlandeses, que apoyan al gobierno conservador en lo que Pedro Sánchez llamaría un “gobierno de cooperación” (no tienen cargos ni hay acuerdo programático, sino que los diputados unionistas otorgan su apoyo a las iniciativas del gobierno para que estas puedan salir adelante, a no ser que, como en el caso del acuerdo de Theresa May, dañen los intereses de Irlanda del Norte) nunca van a permitir una frontera física entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda; los conservadores más radicales (ahora en el gobierno) preferirían salir de la UE sin acuerdo a tener que mantener

al Reino Unido dentro del mercado común o la unión aduanera con todo lo que eso supondría (pago de cuotas; acuerdos de libre circulación de personas entre otras cosas); y la oposición, que ahora mismo está en mayoría, no está dispuesta a permitir regímenes de Brexit distintos para los diferentes territorios de las islas (para ser más específico, lo que gran parte de la oposición querría en realidad es que no hubiera Brexit de ningún tipo, aunque eso de momento parece difícil).

Por lo tanto, en el momento de escribir estas líneas solo hay tres salidas posibles para el trilema del Brexit: elecciones anticipadas que cambien la aritmética del Parlamento; una moción de confianza en el gobierno seguido de un gobierno de unidad nacional; o un Brexit duro, sin acuerdo, sea el 31 de octubre o más adelante. Veamos cada uno de estos escenarios con más detenimiento.

La opción más probable ahora mismo parecen unas elecciones anticipadas. Lo cual no equivale a decir que unas elecciones solucionarían necesariamente el problema. Como explico más arriba, la única salida posible a la disyuntiva irlandesa es si dichas elecciones producen un Parlamento con distintas mayorías de las que tenemos ahora mismo. Y eso no parece que vaya a ser fácil, dada la división reinante. En el último voto en la Cámara de los Comunes sobre si el Parlamento debería “tomar el control” de los tiempos tras la decisión

de Boris Johnson de cerrar la cámara durante cinco semanas se saldó con 328 a favor y 301 en contra, lo que equivale, más o menos, al 52% frente al 48% de los votos, exactamente la misma diferencia de votos que durante el referéndum. El país, por tanto, no parece estar más unido hoy de lo que lo estaba ayer. Muchos analistas entre los que me incluyo piensan que unas nuevas elecciones no solucionarían nada. Puede que Johnson gane. Su estrategia ha sido desde el principio una arriesgada apuesta para forzar a los diputados a tomar posiciones radicales, consiguiendo así basar su discurso electoral en **“la voluntad del pueblo contra la voluntad del Parlamento”**. Estos planes pueden parecer temerarios, porque lo son, pero no están exentos de lógica electoral: con ellos, Johnson quizás consiga irritar e incluso desunir a su partido, pero está uniendo el voto de los partidarios de una salida del Reino Unido de la UE (“*Leave*”) en torno a su persona, arrancándole votos al partido de Nigel Farage. Johnson sabe, además, que si hay una cosa que los moderados británicos (la mayor parte de los diputados y del electorado) temen más que un Brexit sin acuerdo es a Jeremy Corbyn, el líder de la oposición laborista, como *primer* ministro. Recientes encuestas así lo confirman. Una campaña electoral proporciona a Johnson una plataforma perfecta para machacar el mensaje de que, con Corbyn, el Reino Unido se arriesga a tener un *premier* comunista y antisemita cuyas ideas

sobre la economía y las relaciones internacionales son más propias del Marxismo Leninismo que de la socialdemocracia moderna (y no anda exento de razón). Puede también que Boris pierda. Los *tories* han perdido Escocia, donde todos los diputados menos uno pasarían a manos del proeuropeísta partido nacionalista escocés (SNP). Johnson y su equipo tendrían que compensar dichas pérdidas con una subida muy fuerte en Inglaterra, cosa que ninguna encuesta les augura por el momento.

En su estado actual, el Brexit es un laberinto sin salida.

Pero el resultado más probable de unas elecciones, sobre todo si se celebran antes de finales de octubre como quiere Johnson, es un parlamento dividido, sin mayorías claras (lo que los británicos llaman un Parlamento “colgado” o “*hung parliament*”). En este caso, volveríamos a la casilla de salida, puesto que estaríamos ante una cámara que no podría autorizar a su gobierno a tratar de seguir un camino concreto para el Brexit. Simplemente, no habría mayorías suficientes para ninguno de las opciones que están sobre la mesa.

Si se celebraran elecciones en el Reino Unido, la Unión Europea no tendría más remedio que concederle a los británicos una prórroga más (para que haya una prórroga el gobierno,

que no el parlamento, británico tiene que pedirla y los 27 aceptarla por unanimidad). Muchos países, entre ellos España, Francia o Bélgica, preferirían evitar una nueva extensión (ya sería la tercera), particularmente si no hay una salida clara al embrollo, pero la UE tiene un objetivo primordial en esta fase del proceso y es no ser vista como la culpable de que el Reino Unido se vaya de la Unión sin acuerdo.

Es difícil imaginarse un gobierno que pueda guiar al país por un camino relativamente razonable si los propios diputados no se ponen de acuerdo ni siquiera en cuál es el destino del viaje.

Un escenario más fácil para los 27 sería un gobierno de unidad nacional, cuyo único objetivo sea solucionar el dilema del Brexit (ya sea a través de un referéndum o con otro acuerdo). En este caso, que podría darse si la oposición decide presentar una moción de confianza (el equivalente a nuestra moción de censura) al primer ministro y destituirle, la idea sería crear un gobierno relativamente neutral, liderado por Corbyn o, preferiblemente una figura independiente y de reconocido prestigio (el llamado “padre de la Cámara”, Kenneth Clark, reúne ambos requisitos tras haber sido

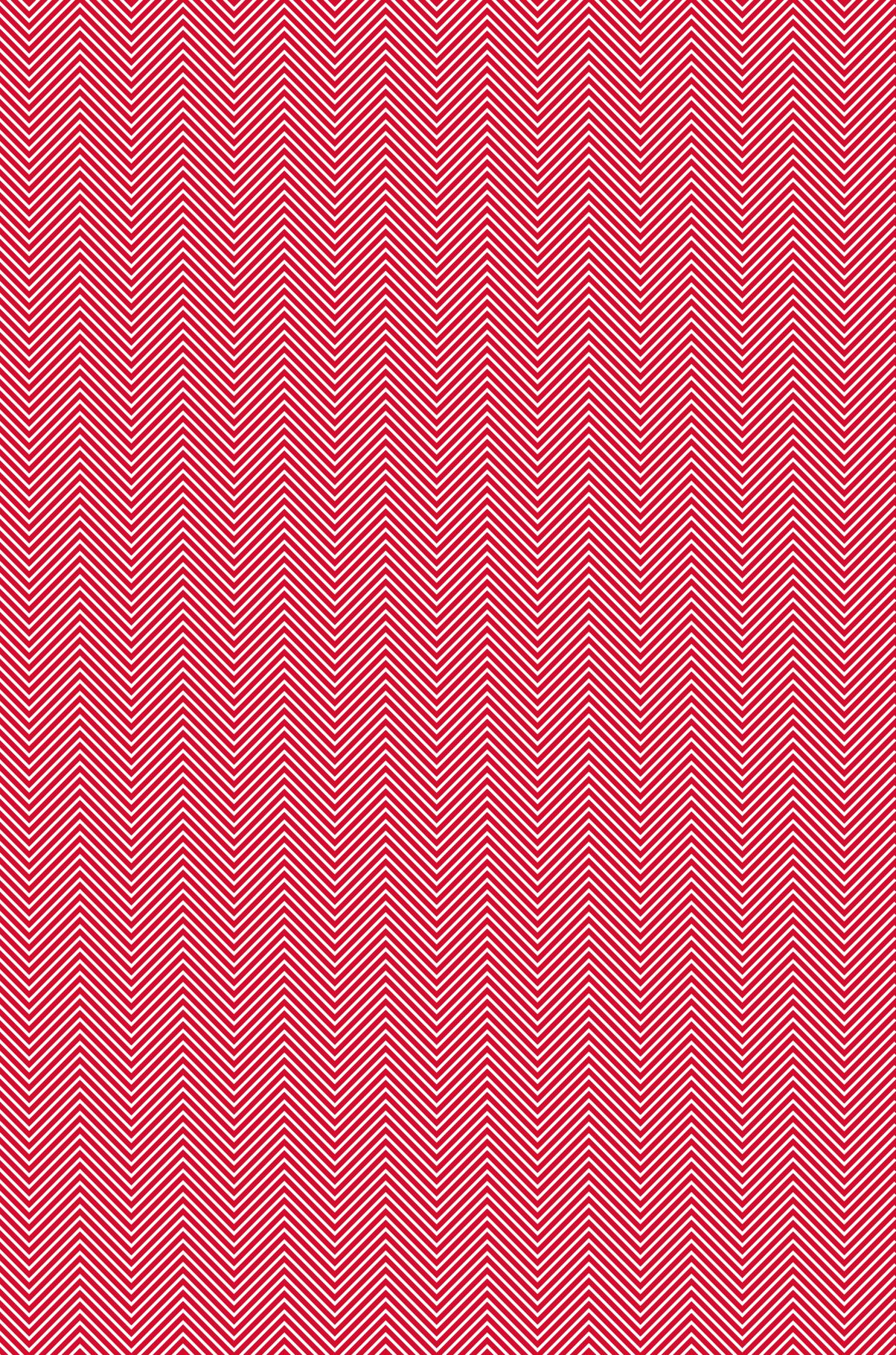
expulsado del grupo parlamentario, que no del partido, por Johnson por votar en contra del gobierno) cuya única función sería sacar al Reino Unido del fango en el que se ha metido por su indecisión sobre qué tipo de Brexit quiere. Hay varios problemas con esta hipótesis. El primero es que la oposición está tremendamente dividida sobre qué tipo de Brexit quiere. De hecho, las diferentes facciones no se ponen de acuerdo ni siquiera en si quieren que haya un Brexit o no. Es difícil imaginarse un gobierno que pueda guiar al país por un camino relativamente razonable si los propios diputados no se ponen de acuerdo ni siquiera en cuál es el destino del viaje. Otros problemas son técnicos: una moción de censura también puede acabar precipitando unas elecciones anticipadas, la opción preferida de Johnson. Corbyn, por su parte, prefiere que las elecciones se celebren lo más tarde posible para poder poner en evidencia la incapacidad de Johnson y su equipo de fanáticos de encontrar una solución al problema.

Nos queda, por tanto, la opción más radical: una salida sin acuerdo. Esto puede pasar de dos formas, en el caso de que Johnson ganara las elecciones; o, por defecto, si ninguna de las partes mueve ficha de aquí al 31 de octubre (con el Parlamento cerrado durante cinco semanas y los laboristas sin saber cuál es su posición sobre las elecciones, esta segunda opción, aunque improbable, no parece descabellada). Los diputados británicos están

intentando desactivar esta opción nuclear a través de la llamada Ley Benn, que, en el caso de ser aprobada como parece que va a ser el caso, obligaría a Johnson a pedir una extensión a la UE. Pero no existe en realidad forma de “obligar” al gobierno a pedir dicha extensión y la UE estaría en una posición realmente difícil si se tuviera que enfrentar con un primer ministro que pide una extensión prácticamente a punta de pistola. Puede ser también que, obligado a pedir una nueva y, en sus ojos, humillante, prórroga, Johnson dimita. A diferencia de otros países, la dimisión del primer ministro no implica automáticamente la convocatoria

de elecciones. Para ello se necesita la aprobación de dos tercios del parlamento británico. Por lo tanto, se podría dar la paradójica posibilidad de que la Ley Benn, al forzar la dimisión del primer ministro y no contemplar alternativa alguna, acabara llevando a un Brexit sin acuerdo, al llegar la fecha límite sin que el parlamento se haya puesto de acuerdo en quién debe suceder a Johnson.

El proceso del Brexit es ahora mismo un lío tremendo del que es difícil encontrar una salida racional. Lo único que parece estar claro es que, cuando el populismo gana, la razón pierde.



# 3

---

## *Las tentativas de integración latinoamericana*



*“La integración en América Latina: ¿el jardín de los senderos que se bifurcan... perdón, multiplican?”*



**José Antonio García Belaúnde\***  
CAF

---

*La integración sigue siendo una tarea pendiente, que nace y se desarrolla gracias a la voluntad política. Sólo los grandes líderes son capaces de superar las contingencias en ese camino y mirar por un desarrollo de su país y de la región a largo plazo, más allá de los ciclos políticos.*

## **América Latina y sus esquemas de integración regional**

América Latina en términos de integración ha tenido una vocación constante y múltiples versiones. Tuvo como inspiración el discurso de sus libertadores y como modelo a seguir el proceso de integración europeo. Sin embargo, la posición de partida no era la misma. Las condiciones políticas, económicas, y los mecanismos de apoyo que impulsaron y acompañaron

---

\* José Antonio García Belaunde, actualmente desempeña el cargo de Representante en Europa de CAF, Banco de Desarrollo de América Latina.

Embajador del Perú en España de 2016 al 2018, Co-agente del Perú ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya de 2011 a 2014 y Ministro de Relaciones Exteriores del Perú de 2006 a 2011.

Ha sido Director Secretario del Acuerdo de Cartagena, convertida luego en la Comunidad Andina, llegó a desempeñarse como Director General.

Ha tenido una dilatada carrera en las misiones diplomáticas del Perú, ante las Naciones Unidas en Nueva York, en Francia, México, España, Ecuador y los Estados Unidos de América. Ha sido Embajador ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en Montevideo.

Expofesor en la Academia Diplomática del Perú y en el Instituto del Gobierno de la Universidad San Martín de Porres en Lima.

Estudió en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Academia Diplomática, donde se graduó como Licenciado en Relaciones Internacionales. Sus estudios de post-gradó fueron en la Universidad de Oxford y obtuvo una Maestría en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional por el Instituto Ortega y Gasset de Madrid.

el proceso de integración en Europa fueron muy diferentes a los que sucedieron en América Latina y el Caribe.

Son múltiples las razones que diferencian al proyecto europeo de los procesos de integración latinoamericanos y que han tenido un impacto importante en el devenir de los mismos.

En primer lugar, las razones políticas que impulsaron ambos proyectos son muy distintas. En Europa la integración buscaba recuperar la primacía de la diplomacia y el consenso que se había perdido en la Segunda Guerra Mundial, con sus secuelas catastróficas de muerte y destrucción. Así, se plantearon dos grandes motivaciones políticas. Una abierta: nunca más una guerra; y otra no explicitada: detener la expansión en Europa del comunismo que impulsaba la Unión Soviética a través de fuertes partidos comunistas en algunas aún débiles democracias europeas.

En Latinoamérica, los movimientos surgieron a partir de un discurso más bien basado en la historia fundacional de la república, sin un compromiso político claro, y sin una visión común del desarrollo.

En segundo lugar, el potencial económico era muy distinto. Mientras que en Europa el nivel de comercio intrarregional ya era muy elevado, casi 30% entre los firmantes del

Tratado de Roma, en Latinoamérica, siguiendo la doctrina Prebisch, se practicaba el modelo de sustitución de importaciones como receta para el desarrollo de su tejido productivo, que no discriminaba entre socios locales y externos, lo que limitaba los beneficios económicos de una potencial asociación.

## América Latina en términos de integración ha tenido una vocación constante y múltiples versiones

En tercer lugar, la evolución del modelo institucional fue muy diferente. En Europa la institucionalidad se fue construyendo en la medida en que se incorporaban nuevos socios y fue evolucionando en el tiempo hacia estadios superiores. En América Latina se aplicó, en algunos casos, un modelo institucional a imagen y semejanza del europeo con más de ambición que de adaptación a la realidad de la región. En otros casos, la institucionalidad fue escasa y de carácter político, pero todos los modelos fueron rígidos y no se pudieron adaptar ni evolucionar con el devenir de los procesos de integración, convirtiéndose, muchas veces, en institucionalidades fallidas.

Y en cuarto lugar, los mecanismos de apoyo para acompañar el proceso de integración que se manejaron en Europa para compensar los sacrificios que podía implicar este proceso

(fondos estructurales, fondos de compensación, fondos de cohesión, entre otros), no fueron planteados ni utilizados en los procesos de integración latinoamericanos. En este caso, se fijaron y establecieron plazos distintos para el cumplimiento de metas y objetivos con la idea de compensar las debilidades o menores desarrollos relativos. Una política que, con el tiempo, demostró no ser la más acertada.

El gran número de iniciativas parece indicar que en la región no ha existido un problema de voluntad para integrarse, sino más bien de la naturaleza y características del proceso así como del compromiso a largo plazo que comporta.

La historia ha seguido su curso y estas diferencias en los fundamentos básicos de los procesos de integración han derivado en progresos muy disímiles.

De lado del proceso de integración europeo se han logrado importantes avances en sus más de seis décadas de proyecto común y sigue asumiendo nuevos retos que, preservando los denominadores comunes, abordan de forma efectiva los desafíos actuales

en materia de seguridad, inmigración, capacidad fiscal, orden y regulación financiera.

Por el lado de América Latina y el Caribe los caminos se han multiplicado. Coexisten distintas iniciativas de integración regional de naturaleza y objetivos diversos: Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (Caricom), Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Mercado Común del Sur (Mercosur), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Asociación de Estados del Caribe (AEC), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) del que se han salido ya varios países, Proyecto Mesoamérica (PM), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP). Este gran número de iniciativas parece indicar que en la región no existe, ni ha existido, un problema de voluntad para integrarse, sino más bien de la naturaleza y características del proceso así como del compromiso a largo plazo que éste comporta.

Cabe entonces preguntarnos sobre los escasos avances que hemos tenido en materia de integración, a pesar de tantos y tan distintos intentos. Los diferentes cuando no contrarios enfoques de carácter ideológico, en especial sobre el rol del Estado en la economía, la seguridad regional y la

apertura al exterior, han sido quizás las principales dificultades que han impedido que la región alcanzara una visión común sobre el modelo de desarrollo y de integración e inserción internacional, lo que se ha traducido en una ausencia de toma de decisiones, necesarias para que Latinoamérica se posicione en el escenario global de forma productiva y competitiva y sea considerada como un actor relevante en los centros de poder.

La región necesita avanzar hacia un nuevo pacto que se centre en mejorar la productividad y la competitividad, retos comunes a todos los países.

Sin embargo, sería injusto no hacer un análisis completo y reconocer los avances que los países de la región han alcanzado durante las últimas décadas. En términos generales, se puede decir que lograron lo que llamaríamos dos grandes pactos políticos: el de la estabilidad macroeconómica y el de la igualdad social, los cuales, con luces y sombras, podemos decir que han sido exitosos. Muestra de ello son los millones de personas que han logrado salir de la pobreza y el importante crecimiento de las clases medias, que aunque vulnerables aún, con las políticas adecuadas podrían consolidarse y convertirse en un motor

de desarrollo y crecimiento importante para nuestros países.

Mirando a futuro, la región necesita avanzar hacia un nuevo pacto que se centre en mejorar la productividad y la competitividad, retos comunes a todos los países. América Latina y el Caribe necesitan tomar medidas para promover el desarrollo de un tejido productivo regional coordinado que permita su inserción en las cadenas globales de producción, aumentar las inversiones en infraestructura sostenible, fortalecer las clases medias, contribuir al mejoramiento del marco institucional y regulatorio, y fomentar la innovación y la investigación, así como la incorporación del uso de tecnologías modernas en los procesos de desarrollo. Para ello, la región debe avanzar hacia una integración más pragmática y configurarse con un esquema institucional flexible para atender los retos de un escenario global en constante cambio. Y basarse en un fuerte compromiso político y de buena gobernanza para avanzar hacia el cumplimiento de metas y objetivos establecidos con una visión sólida de conjunto que no se debilite y tenga un horizonte de largo plazo.

Es esencial que el enfoque hacia la integración regional se entienda como un proyecto multidimensional que trasciende los factores económicos y comerciales y donde el compromiso político debe servir para generar las condiciones necesarias para que la integración se logre y los beneficios

de ésta se trasladen al conjunto de la sociedad.

## Los retos de la integración latinoamericana bajo el escenario global

El escenario global está marcado por un distanciamiento importante en las visiones del desarrollo entre países y por la ruptura de ciertos consensos que no solo se habían mantenido estables desde hace más de 70 años sino que habían permitido desarrollos institucionales de gobernanza mundial. Asimismo, se hace plausible el importante desgaste y la dificultad para adaptarse a la nueva realidad mundial que están enfrentando aquellas instituciones que en la historia moderna han velado por la estabilidad, la paz y la seguridad global. Quizás la muestra más reciente de este distanciamiento se observa en el sistema institucional del comercio, el cual atraviesa una grave situación de debilidad, evidenciada principalmente por la escalada de tensiones comerciales entre China y EEUU, y por el crecimiento de los populismos que está centrando el debate político en temas nacionales a costa de los beneficios del multilateralismo.

En este contexto surgen varias preguntas: ¿cómo puede la región generar las condiciones que le permitan incrementar los niveles de productividad y competitividad y blindarse en cierta medida de la

fluctuación de factores externos?, ¿es posible imaginar que una región como América Latina y el Caribe pueda, de alguna forma, aportar para reconstruir la institucionalidad que parece estarse perdiendo?

Para Latinoamérica, este es el momento de mostrar que ha aprendido de los errores del pasado y que está lista para caminar conjuntamente hacia el futuro con optimismo, con compromiso y con las ideas claras. Para ello importa pasar de las palabras a la acción y entender que, si bien es cierto existe una alta heterogeneidad entre los países de la región, muchas de las acciones que se deben tomar son comunes para todos.

La primera de ellas es avanzar hacia una mayor integración que nos permita ganar peso en la toma de decisiones a nivel global, para lo cual se deben completar algunas grandes tareas clave:

- **Cerrar la brecha existente en materia de infraestructuras, impulsando mayores y mejores inversiones, incorporando mejores prácticas y tecnologías que generen ganancias en materia de logística, fortaleciendo las capacidades del sector público en las fases de diseño, estudio, financiación, ejecución y mantenimiento y, por último, promoviendo una mayor participación del sector privado en este sector.**

● **Aumentar la calidad de la educación, reducir las desigualdades existentes entre los sistemas públicos y privados, y fortalecer el vínculo entre la academia y el sector empresarial. Para ello es necesario aumentar los esfuerzos en la calidad de la educación en la primera infancia; mejorar las condiciones para el aprendizaje y la pertinencia de los contenidos alineándolos no solo a los estándares internacionales, sino a la necesidad de fortalecer ciertas habilidades y disciplinas que ganan peso en la nueva era digital; impulsar la formación profesional desde las escuelas y universidades para que los futuros profesionales comiencen a entrenar sus capacidades para el trabajo desde edades tempranas, etcétera.**

● **Generar las condiciones para que proliferen la innovación tanto en el sector público como en el sector privado, siendo necesario impulsar el desarrollo de políticas de innovación y de emprendimiento desde la administración central y subnacional para agilizar y simplificar trámites y regulaciones, establecer políticas de apertura y reutilización de datos, generar espacios de diálogo y coordinación entre el sector público, el privado y la academia, y generar las condiciones para que el sector financiero que tradicionalmente atiende a este segmento se desarrolle adecuadamente.**

Una segunda acción sería propiciar y profundizar alianzas con aquellos

que están en nuestra misma situación, víctimas de la ausencia de reglas claras a nivel global, de la guerra comercial y que no comparten esta visión divisionista. En este sentido sería importante armonizar los mecanismos y regulaciones de comercio de los diferentes acuerdos bilaterales o regionales que tienen los países latinoamericanos, y, asimismo, actualizar los acuerdos existentes para incorporar las nuevas formas de comercio que no están contempladas en los acuerdos previos (servicios, manejo y uso responsable de los datos, etcétera).

El acuerdo de libre comercio recientemente alcanzado entre Mercosur y la UE es una excelente noticia y un mensaje claro de entendimiento y cooperación frente al proteccionismo.

El acuerdo de libre comercio recientemente alcanzado entre el Mercado Común del Sur y la Unión Europea (UE) tras 20 años de negociaciones intermitentes es una excelente noticia y un mensaje claro de entendimiento y cooperación frente al proteccionismo, que demuestra que Latinoamérica y Europa han sido capaces de superar sus diferencias,

alcanzar consensos, establecer intereses comunes y que han tomado la decisión de avanzar juntos hacia la búsqueda de sociedades más prosperas, inclusivas y conectadas.

## **Partiendo de bases comunes hacia una aproximación entre la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur (Mercosur)**

El acuerdo Mercosur-UE establece un marco de trabajo conjunto en aspectos relacionados con el comercio, las inversiones, los servicios, las migraciones, el cambio climático, la seguridad internacional, los intercambios culturales, entre otros, con el objetivo de profundizar las relaciones entre ambos bloques y aprovechar sus múltiples complementariedades.

Este acuerdo trae beneficios para Latinoamérica y, en cierta medida, estimula un nuevo potencial de convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, dos iniciativas que no siempre se pensó pudieran acercarse, pero que bajo un esquema con normas más estandarizadas, basadas en elementos estratégicos comunes, se convierten en una opción real e interesante de acercamiento.

Por un lado, el Acuerdo Mercosur-UE brinda mayor calidad institucional, estableciendo un vínculo político,

cultural y económico de carácter estratégico entre ambos bloques. Además, ofrece una normativa transparente y consensuada que reduce la discrecionalidad en la aplicación de las políticas económicas y ofrece garantías sobre el abandono de viejas prácticas proteccionistas que afectaron los proyectos de integración anteriores. Por el otro, impulsa la integración regional, favoreciendo una relación entre los países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico basada en un mayor comercio intrarregional y en nuevos compromisos en materia de circulación de bienes y servicios, armonización normativa, simplificación de procedimientos internos y apertura hacia el exterior.

La banca multilateral puede apoyar a los países con la generación de conocimiento especializado.

De hecho esta aproximación entre Mercosur-AP es algo que ya se está dando a pesar de que el acuerdo entre el Mercosur-UE no ha sido ratificado todavía. Las señales son claras y existe un interés genuino de toda la región en que esta asociación avance. El potencial y los beneficios que se pueden obtener en materia de productividad y competitividad son enormes. El reto está en buscar ir más allá de una reducción de diferencias en

aspectos comerciales y arancelarios, esto es que la agenda de trabajo aborde temas fundamentales como la política industrial, identificando sinergias en los encadenamientos productivos transfronterizos; la preservación y puesta en valor del capital natural, buscando impulsar el crecimiento y el desarrollo cuidando la calidad de vida de las generaciones futuras; el potencial de desarrollo de energías renovables, donde la región tiene la oportunidad de desempeñar un papel crucial en el la “nueva era de energías limpias”; la armonización de marcos normativos y el diseño de proyectos transfronterizos que faciliten el transporte de mercancías y personas entre países; la cooperación en materia de turismo, que aproveche el enorme potencial de nuestra cultura y nuestros paisajes; y la relación con la región Asia-Pacífico que ha ganado un peso muy relevante en el mundo durante los últimos años convirtiéndose en un eje como siglos atrás fue el Mediterráneo y luego el Atlántico Norte, y que trabajando de manera conjunta se podría generar un vínculo más profundo para beneficio de toda la región.

El éxito del devenir de este acercamiento dependerá en gran medida de la capacidad de gestionarlo de tal forma que los beneficios sean transversales a todos los integrantes de ambos bloques y que la visión y el compromiso de largo plazo no se altere por los cambios en el ciclo político.

## **El valor agregado y el aporte que pueden dar la banca multilateral de desarrollo al proceso de integración latinoamericano**

La banca multilateral de desarrollo ha jugado tradicionalmente un rol muy importante como instrumento de acompañamiento a sus países miembros en sus procesos de transformación hacia economías funcionales que sean productivas, competitivas, inclusivas, sostenibles, resilientes, integradas y adecuadamente gobernadas. La labor de estos instrumentos financieros ha sido crucial para capitalizar los momentos de bonanza y para apoyar en los momentos de estrés, pero, sobre todo, ha sido esencial para acompañar a los países de forma multidimensional en su proceso de desarrollo. De cara a este nuevo pacto en pro de la productividad y la competitividad, estas instituciones tienen la responsabilidad de continuar desempeñando un papel relevante.

La banca multilateral puede apoyar a los países con la generación de conocimiento especializado sobre planes y priorización de intervenciones en pro del desarrollo, oportunidades de inversión, mejores prácticas internacionales, e información relevante que les ayude para una mejor toma y aplicación de decisiones de política pública.

Además puede asistir a los países a través de la innovación de productos, servicios y vehículos financieros que permitan la movilización de recursos de terceros y la participación del sector privado en sectores en los que tradicionalmente no participarían de forma aislada.

Sólo los grandes líderes son capaces de superar las contingencias y alzar la vista para mirar por un desarrollo de su país y de la región a largo plazo, más allá de los ciclos políticos.

Otro apoyo importante viene por el lado del fortalecimiento institucional y modernización de la administración pública, destinando recursos de cooperación técnica para apoyar el diseño y revisión de marcos regulatorios, capacitación para funcionarios públicos, implementación de nuevas tecnologías e incorporación de soluciones innovadoras de tipo privado para resolver problemas de tipo público.

La banca multilateral que debe jugar un papel fundamental como dinamizador y propulsor de estas acciones tiene el desafío de acercar a los diferentes países para que trabajen bajo una visión común que permita que el total de la región tome las decisiones adecuadas para obtener mejoras en productividad

y volverse más competitiva a nivel mundial.

Terminaré repitiendo una verdad sabida pero a veces olvidada, que la integración sigue siendo una tarea pendiente, que nace y se desarrolla gracias a la voluntad política. Sin embargo, ésta es fácilmente perturbable porque el liderazgo político está sujeto a grandes presiones que impone la agenda inmediata de corto plazo. Sólo los grandes líderes son capaces de superar esas contingencias y alzar la vista para mirar por un desarrollo de su país y de la región a largo plazo, más allá de los ciclos políticos.



# *“¿Crónica de una muerte anunciada? El futuro del regionalismo latinoamericano”*



**Susanne Gratius\***

Universidad Autónoma de Madrid

---

*El regionalismo latinoamericano no está muerto, sino que está sorprendentemente vivo, pese a un buen número de contratiempos internos y externos, y resiste con sus particularidades.*

Quizás lo más destacable del regionalismo latinoamericano sea su resistencia y capacidad de adaptación a los frecuentes cambios regionales e internacionales. Aunque su origen se remonta al panamericanismo del siglo XIX, su variante económica se ha desarrollado paralela al proceso de integración europeo y, en sus más de seis décadas de existencia, ha demostrado una sorprendente habilidad para sobrevivir gobiernos y coyunturas adversas reinventándose constantemente. El coste de este “regionalismo resistente o flexible” ha sido la agonía de algunos esquemas y la creación de otros que, con el tiempo, corren el riesgo de entrar en el habitual ciclo de desgaste de las iniciativas intrarregionales latinoamericanas.

---

\* Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), e investigadora senior asociada, CIDOB.

Pocos esquemas de “integración” han desaparecido del todo como, por ejemplo, el Grupo de los Tres entre Colombia, México y Venezuela. Sin embargo, muchos, entre ellos la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen formalmente, pero han dejado de ser funcionales como sistemas de integración inicialmente diseñados durante la Guerra Fría. Los altibajos del regionalismo latinoamericano y los solapamientos de objetivos y socios revelan que, al unir países del sur global, sus fines siempre han sido defensivos y contruidos *top-down* desde los gobiernos. La gran variedad de actores, objetivos, agendas y resultados se pueden explicar sobre todo por las coyunturas políticas regionales y los cambios en el escenario internacional.

## El regionalismo latinoamericano en tiempos adversos

El regionalismo latinoamericano resiste tiempos adversos, con la llegada del Gobierno Trump en EEUU que representa un retorno al mercantilismo con el argumento de “*proteger intereses nacionales*”. Su administración coincide con el freno de las negociaciones globales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y una

tendencia hacia la desglobalización tras décadas de apertura económica continuada. La crisis interna del liberalismo arroja dudas sobre el futuro del regionalismo y la regionalización<sup>1</sup>, pero al mismo tiempo éstos surgen como alternativa al multilateralismo internacional y a los mega-bloques comerciales TTIP y TPP que finalmente no se materializaron en los términos previstos.

En medio de esta tormenta global, el regionalismo latinoamericano no solo sobrevive, sino que adopta nuevas formas como el Foro para el Progreso y Desarrollo de América Latina, Prosur, en 2019, o la Alianza del Pacífico (AP) de 2011. Ambas iniciativas representan un retorno a lo que la CEPAL llamó “regionalismo abierto” de los años noventa: Mientras que la primera (Prosur) nace a iniciativa de Chile y Colombia como alternativa a Unasur, que se desintegró en 2018 cuando seis de sus Estados miembro salieron “temporalmente” por diferencias ideológicas con Bolivia, la segunda (AP) representa un modelo de inserción internacional entre las cuatro economías más abiertas de América Latina (Chile, Colombia, México y Perú). A través de estas dos iniciativas recientes y su activa participación en el Grupo de Lima, creado con el único fin de presionar al

---

1. Regionalismo se refiere al proceso político e identitario de crear, siguiendo las categorías de Björn Hettne, sucesivamente un espacio, un complejo, una sociedad y una comunidad regional. Regionalización es el nivel de interdependencia en términos de comercio, servicios, capitales y personas.

Gobierno de Maduro, Chile y Colombia ganaron protagonismo como faros del regionalismo como instrumento de inserción internacional (neo)liberal.

Actualmente coexisten 13 esquemas regionales de cooperación, concertación e integración, con distintos participantes, objetivos y resultados.

Aunque la mayoría de los países latinoamericanos resisten la tendencia hacia el proteccionismo, algunos, como los que siguen siendo miembros del grupo ALBA (Bolivia, Cuba, Nicaragua y algunas economías del Caribe), rechazan el libre comercio y la globalización, desde una perspectiva y retórica de izquierdas. Este grupo de países, ahora minoritario por el desmantelamiento del ALBA en medio de la crisis multidimensional en Venezuela, no ha firmado acuerdos de libre comercio con socios de la región o externos, aunque, paradójicamente, Bolivia aspira a ser miembro del Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Cabe recordar que salvo Cuba (y de facto Venezuela), todos los países de la región forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), la más antigua del mundo, que nació como resultado tardío del proceso de

integración panamericana incluyendo a EEUU. Teniendo en cuenta estas raíces, actualmente coexisten 13 esquemas regionales de cooperación, concertación e integración, con distintos participantes, objetivos y resultados. Si se tiene en cuenta EEUU como economía más importante del continente y socio estratégico de México, el nivel de regionalización, medido en términos de comercio-intracontinental, sería tan elevado (cerca de un 50%) como el de Asia o Europa, pero baja a un modesto 20% sin la tradicional potencia hegemónica.

En la balanza positiva, el amplio abanico de esquemas (**ver tabla 1**) refleja la diversidad, flexibilidad y capacidad de adaptación a cambios regionales e internacionales de América Latina, pero el lado negativo sería el escaso compromiso institucional, económico y político de los países participantes cuyos gobiernos han determinado su grado de participación (o retirada). Por tanto, en el debate académico, el regionalismo latinoamericano ha recibido calificativos de “fracasado”, “frágil”, “defensivo”, “modular” o “fragmentado” y, durante el boom de las *commodities* (2003-2013), “post-hegemónico” o “postliberal”.

Todos estos atributos son acertados, pero miden el resultado del regionalismo latinoamericano con indicadores de ganancias materiales económicas (comercio intrarregional), institucionales (supranacionalidad) o políticas (resistencia a EEUU). Si se

**Tabla 1**  
Esquemas de integración en las Américas

Esquema	Fecha	Objetivos	Resultados
ALADI	1980	Zona de libre comercio	Armonización de estadísticas, registro
ALBA	2004	Cooperación sur-sur	Proyectos desarrollo, petróleo
ALCA	1994	Zona de libre comercio	Fracasó en 2005
AP	2011	Mercado común	Embajadas, Zona de Libre Comercio (ZLC)
CAN	1969	Mercado común	ZLC, paralizada
Caricom	1973	Mercado común	Avanzado, instituciones
CELAC	2011	Concertación	Cumbres anuales
Mercosur	1991	Mercado común	ZLC y Unión aduanera, instituciones
OEA	1948	Democracia, Seguridad, Desarrollo	Instituciones, sistema de derechos humanos, Tratados, Cumbres
Prosur	2019	Concertación, diálogo	
SICA	1991 (51)	Mercado común	ZLC y unión aduanera
TLCAN y T-MEC	1993/2018	Zona de libre comercio	ZLC
Unasur	2000	Concertación	Cumbres, instituciones comunes

Fuente: Elaboración propia, ZLC: zona de libre comercio.

evalúa el regionalismo latinoamericano en términos de ideas, identidades y resolución de conflictos o procesos de paz, sus resultados son algo menos decepcionantes que desde una perspectiva económica o de cooperación sur-sur. América Latina se ha consolidado como zona de paz, libre de armas nucleares y de conflictos bélicos entre Estados, a la vez que, pese a las diferencias, ha surgido una identidad colectiva, aunque sea sólo frente a terceros países como China o EEUU, a través de las múltiples

Cumbres y reuniones enmarcadas en un regionalismo más político que económico.

## Tipos y objetivos del regionalismo

Mientras que, a diferencia de regiones como África o Asia, la seguridad no ha sido un objetivo importante del regionalismo latinoamericano, la identidad, el desarrollo y la inserción internacional han sido sus tres ejes centrales. Conforme a su diseño

inicial, los esquemas corresponden a diferentes tipos de regionalismo que no son categorías fijas sino que cada esquema cambia sus objetivos, según la ideología de líderes o factores internacionales:

- **Regionalismo por imitación (integración “á la UE”)**
- **Regionalismo por autonomía (cooperación sur-sur)**
- **Regionalismo abierto o por inserción internacional (cooperación norte-sur)**

Estos tres tipos de regionalismo corresponden a objetivos y alcances diferenciados, desde la integración económica (regionalismo por inserción internacional) hasta la concertación política (regionalismo por autonomía) o la creación de integración económica (regionalismo por imitación) que permiten firmar acuerdos de libre comercio con terceros —EEUU y la UE—. Este “regionalismo modular” como lo llamó Gian-Luca Gardini permite entrar y salir de las diferentes iniciativas, según las coyunturas y los ciclos electorales, ya que el regionalismo latinoamericano se diseña e implementa desde los gobiernos. La dependencia de la ideología de los respectivos presidentes explica en gran parte los cambios de miembros y plataformas en cada momento o periodo desde el inicio del regionalismo latinoamericano.

Los once esquemas latinoamericanos y caribeños (sin la OEA y el fracasado ALCA) comparten un marcado enfoque exterior o carácter defensivo: todos ellos representan estrategias de inserción internacional, siguiendo la tradicional lógica de autonomía o aquiescencia que explican, en nuestros tiempos, Juan Gabriel Tokatlián y Roberto Russell. En este sentido, el regionalismo latinoamericano es una fórmula de insertarse en el mundo mediante la cooperación sur-sur (ALBA, Unasur, Mercosur entre 2003-2013, CELAC) que representa un regionalismo autonómico o la alianza con una potencia regional o global (ALCA, AP, CAN, Caricom, MCCA, Mercosur, T-MEC) que corresponde a un regionalismo por aquiescencia.

El objetivo del regionalismo latinoamericano ha sido más político que económico, ya que ningún país del subcontinente, ni siquiera Brasil, logró el traspaso de exportador de productos primarios a bienes de alto valor agregado y, por tanto, no existe ningún “ancla de estabilidad” o país líder comparable con Alemania en la UE o EEUU en el NAFTA o T-MEC. Las cifras comprueban la dependencia del exterior: el comercio intrarregional representó en 2011 y subió en el siguiente quinquenio solo al 21% (2017), lo cual contrasta con un 50% entre los países de Asia, una proporción similar entre los tres países del T-MEC (sucesor del TLCAN entre Canadá, EEUU y México) o casi el 60% del comercio que intercambian los

Estados miembros de la UE entre ellos. Por tanto, el alto nivel de regionalismo latinoamericano –entendido como proceso político de crear una identidad común– contrasta con bajos niveles de regionalización en términos de interdependencia económica.

El objetivo del regionalismo latinoamericano ha sido más político que económico.

La baja regionalización demuestra los límites de las iniciativas regionales como motor de inserción internacional alternativa y menos asimétrica. La única excepción a la regla general de bajos intercambios comerciales entre vecinos son el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (Caricom), por un lado, y los esquemas norte-sur (T-MEC), por el otro. Al integrar economías pequeñas distantes del resto del mundo, el comercio intra-bloques es más elevado y los países integrantes en ambos esquemas han sido los primeros en negociar colectivamente acuerdos de libre comercio con EEUU y la Unión Europea —que sirvieron de incentivo para los procesos de integración entre países de tamaño reducido—. También las demás iniciativas sirvieron ante todo para o marcar distancias o cercanía con los poderosos socios externos de América Latina: principalmente EEUU, China y la UE.

## La dimensión externa del regionalismo latinoamericano: ¿retorno de la UE?

Desde su propio ejemplo, la UE ha sido el principal socio externo del regionalismo latinoamericano por imitación o, como apuntó José Antonio Sanahuja, el “federador externo”. Esto último se demuestra sobre todo en los esquemas entre países pequeños como es el caso de Caricom o del MCAA-SICA que ya firmaron acuerdos de libre comercio con Bruselas, pero también en mecanismos entre países de mayor tamaño. Un ejemplo es la CAN cuyos países integrantes, salvo Bolivia, firmaron acuerdos individuales (Colombia, Ecuador, Perú) con la UE que, no obstante, forman parte de un paquete colectivo enmarcado en la CAN.

Un segundo ejemplo ofrece el formato interregional Mercosur-UE. Tras veinte años de negociación, desde el anuncio de negociaciones en la primera Cumbre UE-ALC, el Acuerdo de Principios entre el Mercosur y la UE indica que el interregionalismo puro entre dos grupos integrados de países requiere más tiempo, pero puede funcionar. En una coyuntura internacional adversa al libre comercio y a la globalización económica así como contextos regionales marcados por el auge del nacionalismo y el retorno del proteccionismo, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión

Europea concluyeron, en junio de 2019, veinte años de negociación de un Acuerdo para establecer una asociación interregional incluyendo el libre comercio. Aunque el acuerdo no está ratificado por los 32 Estados participantes y quedan muchas trabas para que entre en vigor, la finalización de la negociación en tiempos adversos al liberalismo ha sido una clara señal política de que tanto América Latina como la UE siguen comprometidos con la apertura comercial contraria al auge del proteccionismo mercantilista en EEUU.

La finalización de la negociación del acuerdo Mercosur-Unión Europea en tiempos adversos al liberalismo ha sido una clara señal política de que tanto América Latina como la UE siguen comprometidos con la apertura comercial.

Ante la imposición de trabas arancelarias del presidente Donald Trump y su marcado antiliberalismo, al menos durante el periodo de su gobierno, EEUU ha dejado de ser el tradicional socio preferente o “mercado natural” de América Latina. Así, la UE se perfila nuevamente como una alternativa a EEUU y compite con

China por el mercado suramericano. Aunque el presidente brasileño Jair Bolsonaro hubiera preferido establecer un acuerdo de libre comercio con Washington, un objetivo que compartió con el anterior gobierno de Michel Temer, la posibilidad de firmar el acuerdo con Bruselas negociada durante veinte años fue mucho más realista que un acercamiento a Washington.

Aún así, queda un largo camino hacia la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo que es ambicioso y abarca no solo el comercio de bienes y servicios, sino también compras gubernamentales, patentes y cuestiones medioambientales. Desde el Mercosur, las elecciones presidenciales en Argentina y la victoria de Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner podrían frenar el acuerdo, igual que conflictos internos en Brasil (entre el lobby agrícola pro acuerdo y el sector industrial contra el acuerdo) y el escaso compromiso del Gobierno de Bolsonaro con la protección de la Amazonía y los compromisos internacionales del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

En la UE también existen obstáculos: sobre todo los agricultores franceses e irlandeses rechazan el acuerdo contrario a sus intereses y la exigencia de Emmanuel Macron a Brasil de cumplir con los compromisos de París. Será una nueva Comisión Europea, encabezada por la alemana Ursula von der Leyen, la que continuará con el

proceso Mercosur-UE. El Comisario de Comercio, el irlandés Phil Hogan, ocupó antes la “cartera” de Agricultura en la UE y podría ser más reacio que su antecesora Cecilia Malmström a avanzar el compromiso adquirido.

China, el segundo socio comercial de América Latina y el primero de Brasil, Chile y Perú, aún no es reconocida como economía de mercado.

Independientemente de su desenlace final, el hecho de que ambas partes llegaron a definir un Acuerdo de Principios detallados y con plazos concretos para liberalizar el comercio de forma recíproca significa una reactivación del debilitado Mercosur y del interregionalismo con la UE como fórmula de promover esquemas de integración económica. Pese a los obstáculos que quedan, el Acuerdo ya está definido.

¿Significa todo ello que la UE y su agenda de integración y libre comercio vuelve a ocupar un lugar más relevante tras el acercamiento de América Latina a China como principal mercado y la retirada relativa de EEUU como socio comercial? A diferencia de China y EEUU, en este nuevo entorno internacional, a pesar de sus propios contratiempos (el nacionalismo populista), la UE (el tercer socio comercial de América Latina)

representa el viejo liberalismo de abrir fronteras, no a las personas, pero al comercio, al servicio y a los capitales.

China, el segundo socio comercial de América Latina y el primero de Brasil, Chile y Perú, aún no es reconocida como economía de mercado y la dependencia de su fluctuante demanda de materia prima ha conllevado a un proceso de desindustrialización en países como Argentina y Brasil, a la vez que reabrió el viejo círculo vicioso de la alta vulnerabilidad externa (de la demanda china y los precios internacionales de productos primarios). Durante la Administración Trump, EEUU salió del TPP (*Trans-Pacific Partnership*) y renegoció el TLCAN que se transformó en T-MEC, paradójicamente con mayores estándares laborales en México para evitar el *dumping* social con efectos negativos para EEUU.

Aunque el resultado no es el desmantelamiento del libre comercio con México sino un ajuste que finalmente convino a las dos partes, el conflicto migratorio señala los límites políticos de una relación asimétrica de poder con poco margen para la negociación del lado mexicano. Los demás países, incluyendo Brasil, pese a la cercanía ideológica entre los presidentes Bolsonaro y Trump, no han podido negociar nuevos acuerdos con EEUU debido a la doctrina “*America First*”.

En el plano político, el conflicto venezolano ha provocado una

polarización digna de la Guerra Fría entre EEUU. que apoya a Juan Guaidó, y China que junto a Cuba y Rusia se alinearon con el Gobierno Maduro. Similar a los tiempos bipolares, la UE se situó en medio y dividida, con un escaso papel en la controversia. En cuanto al regionalismo latinoamericano, el conflicto venezolano sirvió de divisor de esquemas con una alta carga ideológica como la Unasur o la CELAC que no eran capaces de definir una posición común de los países latinoamericanos sino que la división interna en torno al apoyo de Guaidó o Maduro señaló la fragilidad de esquemas de concertación colectiva. Tampoco la OEA logró una política común sino que se creó el Grupo de Lima, una iniciativa informal que reúne junto a Canadá y EEUU a presidentes afines a la oposición venezolana y críticos con Maduro.

El fracaso de la mediación latinoamericana (tras anteriores intentos fallidos de la Unasur, finalmente fue Noruega quien asumió este papel, igualmente con poco éxito) ilustra la escasa capacidad regional de resolver conflictos políticos que afectan a toda la región. El conflicto venezolano ha demostrado los límites del regionalismo político latinoamericano, ya que ni la CELAC ni la Unasur han sido capaces de consensuar posiciones y/o mediar eficazmente en el conflicto. Lo mismo ocurrió con la OEA cuya división interna quedó evidenciada desde el inicio de la crisis venezolana en 2016.

## **¿Quo vadis? Un regionalismo entre autonomía y dependencia**

El regionalismo latinoamericano muestra un claro enfoque externo, al ser, por un lado, una estrategia defensiva contra las aspiraciones hegemónicas de China o EEUU y, por el otro, un instrumento de inserción internacional. El objetivo del desarrollo ha sido mucho más presente en iniciativas de cooperación sur-sur como ALBA cuyos ejes centrales son el antiimperialismo y una retórica de izquierdas. De nuevo, el regionalismo latinoamericano se sitúa entre autonomía y aquiescencia, en los últimos años con un claro balance hacia el segundo elemento y hasta 2013 hacia el primero.

Al menos en Suramérica, el retorno de gobiernos de derechas como el de Mauricio Macri en Argentina, Jair Bolsonaro en Brasil, Iván Duque en Colombia o Sebastián Piñera en Chile, que forman parte del Grupo de Lima, del Mercosur, de la Alianza del Pacífico y del futuro Prosur, ha reabierto el ciclo de la aquiescencia, desarticulando los esquemas regionales que sirvieron de estrategias autonomistas. Sin duda, el vaivén ideológico del mapa político latinoamericano ha marcado la trayectoria del regionalismo que desde siempre ha respondido más a fines políticos que económicos, siendo la relación con EEUU el barómetro para medir sus objetivos.

Frente a la polarización entre regionalismo autonómico y regionalismo abierto, la UE juega un rol menor comparado con los años setenta, ochenta y noventa, cuando se impuso el regionalismo por imitación entendido como proceso de integración con instituciones supranacionales que fracasaron en toda América Latina. El debate sobre el regionalismo por imitación está obsoleto, ya que las condiciones económicas, políticas y sociales de la región difieren sustancialmente de las europeas: América Latina no ha tenido importantes guerras interestatales o conflictos territoriales, las estructuras estatales e institucionales son más frágiles, el nivel de desarrollo menor, las exportaciones menos diversificadas y compatibles entre ellas, y no existe un país que asuma un liderazgo más allá de EEUU con el que América Latina no comparte ni rasgos identitarios ni una relación de confianza que serían necesarios para crear “una región”.

## El conflicto venezolano ha demostrado los límites del regionalismo político latinoamericano.

Al comparar los resultados de ambas estrategias (autonomía o aquiescencia), el resultado es mixto: México como ejemplo de Regionalismo por inserción internacional norte-sur a través de la alianza con EEUU demuestra los altos costes en términos de asimetría

económica, migración, estándares sociales y, sobre todo, seguridad, de una estrategia de aquiescencia. Pero también Brasil como ejemplo de autonomía durante los 13 años de gobiernos del PT (2003-2016) señala que, a pesar de los grandes avances sociales, éstos dependieron del *boom* de las *commodities* y de la relación con China (en el marco de los BRICS) y se desvanecieron durante la posterior recesión ligada a los grandes escándalos de corrupción. Todo ello provocó finalmente un cambio ideológico con la llegada al poder de Jair Bolsonaro que representa un gobierno conservador y nacionalista, pero comprometido con el libre comercio.

Al ser las potencias regionales, ambos países cumplen una función importante en el proceso de regionalismo latinoamericano: Brasil en el Sur del subcontinente con China y la UE como principales socios externos y México en el Norte como socio estratégico de EEUU y puente hacia Centroamérica. En torno a estos dos países, a través de su estrecha relación con EEUU y el T-MEC, México lidera la Alianza del Pacífico centrada en América del Norte, mientras que Brasil es el peso pesado del Mercosur cuya relación externa oscila entre la UE y China. Esta división indica dos opciones de inserción internacional: más cercana a EEUU o a sus competidores China y la UE.

Es difícil decir cuál de los dos modelos, autonomía o aquiescencia, es mejor

en términos de desarrollo e inserción internacional, pero la polarización del regionalismo latinoamericano entre estos dos conceptos no ha ayudado a consolidar los esquemas de cooperación e integración entre Estados. Ello requiere una reflexión menos ideológica entre, no sólo los presidentes y sus agendas personales, sino con el conjunto de la sociedad, trascendiendo la frontera entre gobernantes y gobernados desde una perspectiva más horizontal y equilibrada.

En todo caso, el regionalismo latinoamericano no está muerto, sino que resiste con sus particularidades y dentro de una concepción que poco

o nada tiene que ver con el clásico modelo europeo de integración económica con instituciones supranacionales. Sí ha fracasado el Regionalismo por imitación (de la UE) y está en ciernes el Regionalismo por Autonomía (Briceño-Ruiz). En la actualidad predomina el Regionalismo por inserción internacional, paradójicamente en tiempos adversos al libre comercio y a la apertura económica, cuando EEUU parece abandonar su propio "modelo". Conclusión: el regionalismo latinoamericano no ha muerto, sino que está sorprendentemente vivo, pese a todos los contratiempos internos y externos.



# O futuro do Mercosul

**Rubens Barbosa\***

Conselho Superior de Comércio Exterior – Coscex

---

*O debate sobre o Mercosul deve necessariamente ter em conta as transformações globais nas que a aplicação do acordo vai ser enquadrado.*

A discussão sobre o futuro do Mercosul tornou-se urgente. Não se trata de um debate teórico e no vácuo: há uma situação real que tem de ser examinada a luz dos interesses concretos do governo e do setor privado.

O que importa é criar condições para que o Mercosul avance efetivamente. Terminar o Mercosul ou voltar a uma área de livre comércio não são alternativas políticas que devam ser consideradas.

Essa discussão tem necessariamente de levar em conta as transformações globais que apontam para uma mudança do eixo econômico para a

---

\* Rubens Barbosa foi embaixador do Brasil em Washington (1999-2004). É consultor de negócios, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da FIESP, presidente do Conselho Deliberativo da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (SOBEET). É membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (Gacint - USP), presidente emérito do Conselho Empresarial Brasil - Estados Unidos (CEBEU) e editor responsável da revista "Interesse Nacional". É autor de "Interesse nacional e visão de futuro" (Sesi SP, 2012), "O Dissenso de Washington" (Agir, 2011) e "Mercosul e a integração regional" (Imprensa oficial - SP, 2009).

Asia, a ampliação da cooperação e do intercâmbio comerciais, sobretudo por meio da integração das cadeias produtivas de valor; não pode ignorar igualmente a guerra comercial entre os EUA e a China, a crise do multilateralismo e o esvaziamento da OMC, ao lado do crescimento do número de acordos regionais e bilaterais de comércio, com novas regras que afetarão a todos os países.

O que importa é criar condições para que o Mercosul avance efetivamente.

Na última reunião presidencial realizada na Argentina em julho os governos tomaram a decisão de rever a política atual para fazer o Mercosul novamente um instrumento comercial, conforme previsto no Tratado de Assunção. As principais decisões tomadas pelos presidentes focalizaram a área econômica e a modernização e racionalização das instituições:

- **Serão ultimados estudos para permitir que a partir do ano que vem haja uma efetiva redução da Tarifa Externa Comum média (hoje 14%) para níveis que sejam similares a média global.**
- **As negociações para a conclusão dos acordos de livre comércio com a Coreia, Canadá e Cingapura serão aceleradas.**

- **O Fundo para financiamento de projetos de infraestrutura (FOCEM) e sua regulamentação deverão ser reformados para torná-lo mais eficiente.**

- **Os órgãos institucionais do Mercosul vão ser enxugados para maior eficiência e menos custos e burocracia para os países membros.**

- **Foi examinada cláusula de vigência bilateral dos acordos negociados com o grupo a fim de permitir que esses acordos entrem em vigor imediatamente para os países cujos Congressos os ratificarem.**

Ao considerar o futuro do Mercosul, será importante levar em conta fatos novos que poderão afetar o processo de integração regional.

- **Possibilidade de convocação de Conferência Diplomática prevista no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto para reexaminar o funcionamento e as políticas do Mercosul.**

- **Nova geopolítica hemisférica (Trump, Bolsonaro, AMLO, China).**

- > **Convergência políticas econômicas liberais – abertura da economia – competitividade.**

- > **Fim do isolamento do Mercosul com a conclusão das negociações com a União Europeia e a EFTA.**

- > **Impacto sobre o Mercosul do estabelecimento de uma área de livre comércio na América do Sul em 2019 (Aliança do Pacífico).**

- > Acordos com UE e EFTA: Depois de 10 ou 15 anos, ocorrerá o fim da TEC para os países europeus. Qual o impacto disso sobre o Mercosul?
- > Eleição presidencial e a política econômica e comercial argentina.
- > Repercussão da crise ambiental na Amazonia sobre a ratificação do acordo com a UE e EFTA.
- > Consequências da redução da TEC e da ampliação rede acordos comerciais – possível adesão ao CCTPP e acordo com os EUA.
- > Situação da Venezuela e pedido de ingresso da Bolívia.



# El Mercosur: avances, pendientes y desafíos



**Ignacio Bartesaghi\***

Universidad Católica del Uruguay.

---

*En un entorno regional e internacional cambiante, los Estados miembros de Mercosur no deberían dejar de lado el debate sobre las reformas que den al bloque un enfoque más bilateral, flexible y pragmático, para contar con mayor margen de acción en sus políticas nacionales para una adecuada inserción en la economía del siglo XXI.*

Al menos en América Latina, se ha vuelto una costumbre analizar el estado actual de los procesos de integración. En especial, se ha puesto énfasis en aquellos que, por su debilidad institucional o por el desvío en el cumplimiento de sus objetivos originarios, se vuelven más vulnerables frente a los embates de los cambios coyunturales de índole económico o político. Lamentablemente, la realidad de los países miembros del Mercosur está muy cercana a ese escenario.

## **Algunos avances recientes del Mercosur**

Debe reconocerse que en los últimos años el bloque alcanzó cierta estabilidad y cambio de rumbo. Estos hechos se han registrado especialmente desde la asunción del

---

\* Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay y director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la misma Universidad. Doctor en Relaciones Internacionales e integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Twitter: @i\_bartesaghi

presidente Macri en Argentina en 2015 y también por los cambios políticos ocurridos en Brasil. Dada la ausencia de liderazgo brasileño en la región y en particular frente al Mercosur durante el segundo mandato de la presidencia de Dilma Rousseff y el gobierno de Michel Temer, el presidente argentino asumió el timón del proceso de integración en los últimos años. La nueva Administración logró reconstruir la tensa y desquebrajada relación existente entre Argentina y Uruguay en los últimos gobiernos kirchneristas. Por ejemplo, se levantaron muchas de las medidas proteccionistas que afectaban directamente a Uruguay, además de establecer con dicho país una agenda bilateral positiva que dejó atrás una serie de enfrentamientos que habían ido más allá de lo razonable.

A nivel internacional, Argentina volvió nuevamente al escenario global recuperando su relación con los organismos multilaterales de crédito y con la Organización Mundial de Comercio (OMC), comenzando a cumplir con sus compromisos y siendo anfitrión nada menos que de la Conferencia Ministerial de la OMC y del G20, entre otras reuniones de impacto global.

Por otro lado, cumpliendo con una promesa de campaña, Macri comenzó a cuestionar severamente la crisis institucional en Venezuela, argumentando que el gobierno de Maduro es una dictadura y que su proceso de adhesión al Mercosur no

cumplió con las exigencias mínimas establecidas en el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, específicamente en cuanto al caudal de normas incorporadas al ordenamiento jurídico venezolano.

La nueva Administración logró reconstruir la tensa y desquebrajada relación existente entre Argentina y Uruguay en los últimos gobiernos kirchneristas.

En diciembre de 2016, Venezuela fue suspendida por una declaración aprobada en Buenos Aires, que fue muy polémica en cuanto a sus procedimientos. Además, en 2017 se decide aplicar la Cláusula Democrática prevista en el Protocolo de Ushuaia debido a la profundización de la crisis en Venezuela tras la creación de la Asamblea Nacional Constituyente y la suspensión por decreto de la Asamblea Nacional. El gobierno de Maduro había activado el Sistema de Solución de Controversias por la decisión aprobada en diciembre 2016, debido al cuestionamiento sobre el cumplimiento de lo establecido respecto a su proceso de incorporación al bloque; acción que quedó congelada una vez que se aplicó correctamente el Protocolo de Ushuaia.

La agenda externa del Mercosur tuvo un nuevo impulso en los últimos años, alcanzándose resultados concretos en cuanto al cierre de algunas negociaciones relevantes. Este es el caso del relanzamiento de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y el EFTA, procesos que finalmente fueron cerrados en 2019. Asimismo, en los últimos años, se lanzaron negociaciones con Corea del Sur, Canadá y Singapur, mientras se ampliaron los contactos con un importante número de economías. También entró en vigor el TLC firmado con Egipto y se suscribió un acuerdo con Colombia, además de definirse una hoja de ruta para la convergencia con la Alianza del Pacífico.

En la agenda interna, también se registraron avances en los últimos años, especialmente tras la aprobación del Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur y el Protocolo de Contrataciones Públicas. Más recientemente, el esquema de integración logró suscribir un acuerdo para eliminar el costo de los servicios de *roaming* en los viajes a los países socios. Asimismo, se logró avanzar en la reforma institucional, en especial buscando bajar la densidad institucional que presenta el Mercosur. De hecho, fueron varias las medidas tomadas en ese sentido, como la postergación de las elecciones para la elección de representantes del parlamento del Mercosur, la fusión de varias instituciones y la eliminación

de otras como por ejemplo la figura del Alto Representante del Mercosur. En el área económica y comercial, si bien deben destacarse los esfuerzos por identificar y programar el plan de desmantelamiento de las barreras no arancelarias, los resultados en esta área son relativamente magros.

## Todavía siguen los pendientes

Poniendo atención en los pendientes que aún enfrenta el Mercosur, lo más notorio sigue siendo el incumplimiento de sus compromisos originales, ya que el bloque no ha logrado implementar las metas planteadas en el Tratado de Asunción aprobado en el año 1991. Si bien en aquel momento se pretendía alcanzar un Mercado Común en 1994, actualmente los miembros continúan enfrentando el desafío de perfeccionar la zona de libre comercio. Aunque se encuentra en pleno funcionamiento, 28 años después sigue mostrando algunas dificultades debido al importante número de barreras no arancelarias aplicadas por sus socios, así como también por los productos que no fueron negociados en el acuerdo, caso del sector automotor que explica gran parte del comercio intrarregional y se encuentra regulado por acuerdos bilaterales.

En cuanto a las otras dos grandes metas planteadas en los tratados originarios, cabe recordar que el Mercosur aún no ha logrado alcanzar la implementación de una

unión aduanera y mucho menos de un mercado común. Sobre la unión aduanera, cabe recordar que el bloque todavía no cuenta con libre circulación de mercancías, existiendo hasta el presente un régimen de origen que es aplicado por sus miembros, además de contar con múltiples excepciones al arancel externo común, como los regímenes especiales de importación, entre otras. Sobre el mercado común, más allá de las simplificaciones migratorias y permisos laborales, el bloque no cuenta con libre movilidad de personas entre sus miembros, lo mismo que ocurre con el capital.

Mercosur aún no ha logrado alcanzar la implementación de una unión aduanera y mucho menos de un mercado común.

Sobre el pilar institucional, el mayor pendiente se identifica en el Sistema de Solución de Controversias, ya que la constitución de un Tribunal Permanente de Revisión no le otorgó al bloque mayor confianza en sus instituciones. Por el contrario, el sistema lleva sin activarse desde tiempo atrás y en más de una oportunidad se ha incumplido con los laudos emitidos por los jueces. Por otro lado, es clave identificar los pendientes que aún debe afrontar el Mercosur, destacándose

la necesidad de incorporar a la agenda avances significativos en la liberalización del comercio de servicios, donde han sido escasos los compromisos incorporados en el marco de las rondas de negociación realizadas al amparo del Protocolo de Montevideo. Asimismo, el bloque tampoco ha logrado incorporar en su agenda otros temas que ya tienen su desarrollo en otros acuerdos comerciales, caso de las disposiciones medioambientales, laborales, los derechos de propiedad intelectual o el comercio electrónico, entre tantos otros.

Sobre el proceso de ampliación del Mercosur, resta saber cómo continuará la relación del bloque con Venezuela, hoy suspendida. Dicha situación acarrea dificultades institucionales y jurídicas no abordadas seriamente. Tomando en cuenta estas consideraciones, cabe preguntarse si los miembros no están próximos a replicar el error aceptando el ingreso de Bolivia como socio pleno. Si bien es cierto que el procedimiento de adhesión del país andino no es comparable con el registrado por Venezuela (en este caso mucho más ordenado y ajustado a derecho), su ingreso como Estado parte podría tener implicancias políticas para el desarrollo del Mercosur debido al perfil de la política internacional de Bolivia a cargo de su presidente Evo Morales y su irrestricto apoyo al régimen de Maduro.

## Los desafíos frente a un nuevo contexto

Dos hechos recientes marcan el inicio de una posible nueva etapa para el Mercosur. En primer lugar, la asunción de Bolsonaro como presidente de Brasil en enero de 2019. En segundo lugar, los resultados de las elecciones primarias en Argentina que adelantan un posible cambio de gobierno en dicho país.

Tanto Bolsonaro como su canciller y su ministro de economía se han mostrado muy críticos con el Mercosur y plantean una visión muy crítica sobre su futuro. Esto difiere no solo con la actitud del actual gobierno argentino, sino también con una eventual presidencia de Alberto Fernández. La nueva Administración brasileña pretende un Mercosur más abierto al mundo, menos burocrático y sin ideologías, para lo cual propone específicamente una bajada del arancel externo común, más flexibilidad a la hora de negociar acuerdos comerciales y menos institucionalidad. Brasil, además de proyectar un Mercosur más cercano a la Alianza del Pacífico, también descarta a Venezuela como miembro del proceso de integración.

Al respecto de Argentina, las diferencias con un eventual nuevo gobierno son notorias. Mientras Fernández se ha negado a definir al gobierno de Maduro como una dictadura, Bolsonaro dijo recientemente en su primer discurso frente a la Asamblea General de las

Naciones Unidas, que *“Venezuela era un país democrático pero que ahora padece la crueldad del socialismo, todo el mundo es pobre, no tienen libertad”*.

Algunos de los planteos reformistas realizados por el gobierno de Brasil ya se están llevando adelante en el marco de su presidencia pro témpore, la que seguirá hasta diciembre del año 2019. En particular se está trabajando en una reforma del arancel externo común, presentando una propuesta a la baja y aumentando el número de flexibilidades para la importación sin el cobro del mismo en determinadas circunstancias. Otra propuesta tiene que ver con la política exterior, donde Brasil espera contar con mayor independencia a la hora de avanzar en la firma de acuerdos comerciales. Si bien se trata de una preocupación que ha perdido cierta fuerza debido al éxito relativo alcanzado en la agenda externa tras el cierre de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y el EFTA. Sin embargo, parece claro que Brasil muestra una visión distinta sobre los tiempos para acelerar sus vínculos con otros mercados. Bolsonaro ha confirmado su interés en recuperar su liderazgo internacional, realizando visitas a Estados Unidos, Chile, Israel y Argentina e impulsando la profundización de sus vínculos con los países árabes, africanos y de Asia Pacífico.

En cuanto al posible cambio de visión en Argentina, parece claro que más allá de las diferencias que el eventual

gobierno de Alberto Fernández pueda mostrar respecto al perfil político tradicional del kirchnerismo, es probable que el bloque muestre un retroceso en cuanto a sus consensos básicos. Es esperable el regreso de una política argentina más proteccionista, a favor del régimen de Maduro y contraria a avanzar en un mayor acercamiento con potencias como Estados Unidos. Es en este escenario donde la incertidumbre del Mercosur aumenta y en donde algunas de las propuestas planteadas por Bolsonaro tendrían nuevamente cabida.

## Brasil espera contar con mayor independencia a la hora de avanzar en la firma de acuerdos comerciales.

Las dudas sobre la posible vuelta de una visión proteccionista en Argentina encuentra sustento en la historia reciente del país, ya que los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández han aplicado una serie de medidas proteccionistas que afectaron el comercio intrarregional y las normas regionales. Cabe recordar el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación, las licencias no automáticas, la exigencia de certificaciones con demora en su expedición, las conocidas amenazas del secretario de comercio Guillermo Moreno para evitar que las empresas

realicen compras desde el exterior, la aplicación de medidas de defensa comercial no ajustadas al derecho internacional, las trabas aduaneras indiscriminadas aplicadas contra las importaciones y los impuestos a las exportaciones.

Fernández tampoco se ha mostrado muy partidario a la apertura con la Unión Europea y ha cuestionado específicamente el proceso de negociación llevado adelante por la administración de Macri por considerarlo poco transparente y no necesariamente favorable para la industria local. Dicha industria es muy dependiente de las colocaciones con destino a Brasil y están protegidas por un elevado arancel aplicado a las importaciones de extrazona. Cabría entonces preguntarse si esta visión, sobre el acuerdo en particular o sobre la apertura comercial en general, podría llevar a un bloqueo de la puesta en vigencia del acuerdo con la Unión Europea, de darse un cambio de gobierno en Argentina. Para dar respuesta a dicha inquietud es necesario repasar el procedimiento que debe seguirse por las partes para la entrada en vigencia.

Una vez culmine su revisión jurídica aún en proceso y su posterior traducción a los 23 idiomas oficiales de la Unión Europea, deberá ser firmado por el presidente del Consejo Europeo y luego aprobado por el Parlamento Europeo, lo que recién habilitaría la puesta en vigencia provisional del

pilar económico y comercial que está sujeto a la supranacionalidad a cargo de la Comisión Europea (el pilar de cooperación y político sí deben ser incorporados por todos los parlamentos nacionales, paso definitivo para la entrada en vigor definitiva del acuerdo de asociación). Por el lado del Mercosur, se necesita la firma de los cuatro presidentes de los Estados parte para su posterior tratamiento en los parlamentos nacionales, existiendo la posibilidad de que ingrese en vigencia solo en los miembros que lo incorporen. Ahora bien, para llegar a esa instancia, el acuerdo deberá ser firmado por todos los presidentes, responsabilidad que no estaría en manos de Macri debido a los tiempos que insumirá su revisión jurídica, traducción y puesta en vigencia desde el lado europeo.

En otras palabras, de ser electo presidente de los argentinos como indican todas las encuestas, Alberto Fernández podría bloquear la puesta en vigencia del acuerdo con la Unión Europea, lo que abriría una nueva etapa de retrocesos en el Mercosur con resultados impredecibles. La incertidumbre también está desde el lado europeo, ya que las recientes diferencias entre los líderes europeos con Bolsonaro por su visión sobre el medio ambiente y la gestión de la crisis provocada por los incendios en el Amazonas, amenazan la firma del acuerdo de parte del presidente del Consejo Europeo y la posterior aprobación en el Parlamento,

donde el Partido Verde ha ganado importancia.

Además de las dudas generadas en el caso del acuerdo con la Unión Europea, algunos analistas advierten que en un nuevo escenario político podría verse afectada la continuidad de otras negociaciones, especialmente de aquellas que podrían tener mayor impacto para la industria argentina como ocurre con Corea del Sur.

## Algunas conclusiones

Las dudas respecto a la continuidad de las políticas en Argentina de darse un cambio de gobierno no parten de suposiciones teóricas, sino de la historia reciente del país, donde lamentablemente se adolece de la necesaria madurez institucional para garantizar la continuidad de las políticas de Estado. En los hechos, la volatilidad mostrada por los mercados a través de indicadores como la devaluación, la caída del Merval o el aumento del riesgo país, confirman el riesgo percibido por diferentes actores. Hasta el propio Fondo Monetario Internacional ha realizado algunas declaraciones donde muestra preocupación por el futuro económico del país, incluso retrasando un desembolso pactado para este año.

Naturalmente que el Mercosur no está ajeno al posible cambio de contexto regional, el que además debe enfrentarse de forma paralela a las debilidades políticas y económicas

en la región, en un contexto internacional adverso marcado por la guerra comercial entre China y Estados Unidos, por los impactos por la debilidad en el crecimiento de la economía china como así también por las implicancias del Brexit en la economía internacional.

## Alberto Fernández podría bloquear la puesta en vigencia del acuerdo con la Unión Europea.

Es frente a esta tormenta que se observa con mucha preocupación las diferencias mostradas por los dos principales socios del Mercosur a través de las declaraciones cruzadas entre el presidente de Brasil y el candidato a la presidencia de Argentina, incluso planteando la mayor economía del bloque la posibilidad de retirarse del esquema de integración si alguno de los miembros cambia el rumbo tomado por el Mercosur.

Es claro que existe incertidumbre en el futuro del Mercosur, lo que está asociado no solo al posible cambio de rumbo en Argentina, sino también a la posición de Brasil sobre la región y su socio estratégico en el cono sur. Desde un primer momento e independientemente del eventual gobierno de Fernández en Argentina, Brasil ya mostraba reparos con el proceso de integración e incluso con el gobierno de Macri. Al respecto, cabe

recordar que la primera visita realizada por Bolsonaro al exterior fue a Chile, aseverando que Brasil se encuentra más cercano al modelo de la Alianza del Pacífico que al del Mercosur.

Más allá de la brecha que en política internacional siempre existe entre las declaraciones y las acciones, ya que las primeras suelen matizarse con el ejercicio del poder, lo esperable es que los países del Mercosur logren respetar la institucionalidad del bloque, garantizando una mínima continuidad de los rumbos emprendidos en los que no deberían existir retrocesos sustanciales. Eso no implica que los miembros no deban discutir a fondo si no es ya hora de emprender aquellas reformas que constituyan un Mercosur con un enfoque más bilateral, flexible y pragmático, para contar con mayor margen de acción en sus políticas nacionales para una adecuada inserción en la economía del siglo XXI.



# *El futuro de la ALADI y su papel en la construcción del espacio regional latinoamericano*



**Félix Peña \***

Instituto de Comercio Internacional-Fundación ICBC

---

*La construcción de espacios regionales multinacionales no es tarea fácil. En el caso de América latina, la ALADI ofrece un marco institucional adecuado para avanzar en el desarrollo de diversos tipos de acuerdos*

## **La construcción del espacio regional latinoamericano**

La construcción de espacios regionales multinacionales como es el caso de América Latina, con objetivos políticos de largo plazo que trascienden al plano económico, y con reglas de juego favorables al desarrollo del comercio, del empleo y de la inversión productiva, no es tarea fácil. En especial cuando tal construcción se refleja en procesos que son menos sencillos de desarrollar que lo imaginado en sus momentos fundacionales.

Quizás sea por ello que hoy los países parecen estar menos inclinados a la idea de una integración económica con naciones del propio espacio geográfico,

---

\* Director del Instituto de Comercio Internacional - Fundación ICBC y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - UNTREF.

en particular si es que ella supone disciplinas rígidas, superación de su propia identidad nacional y, sobre todo, cesión definitiva de soberanía.

## Se está entrando en una fase de relaciones internacionales policéntricas.

Se evidencia en las crisis que atraviesan algunos de los principales procesos de integración encarados en las últimas décadas. Ejemplos más notorios se encuentran en el Mercosur y en la Unión Europea (UE). No son ellos procesos similares ni en sus rasgos principales ni en su profundidad. Tampoco lo son sus respectivas crisis. Pero ellas evidencian una creciente distancia entre los avances logrados y las expectativas generadas en cuanto a sus posibles resultados.

En ambos casos se observan factores que generan incertidumbres sobre su desarrollo futuro. Es evidente en el caso de la UE, como consecuencia de los efectos aún imprecisos del *Brexit* y de su potencial pleno impacto en el proceso regional de integración. En el caso del Mercosur, si bien los respectivos países miembros han ratificado su voluntad de continuar con su desarrollo, siguen en pie muchos interrogantes sobre cómo se abordarán cuestiones que inciden en su eficacia y en su legitimidad social.

Es razonable imaginar que hacia adelante los acuerdos de integración, tanto los regionales como los birregionales en sus distintas modalidades —tal el caso del previsto acuerdo entre el Mercosur y la UE— seguirán impactados por las incertidumbres que predominan en el contexto internacional.

Tales incertidumbres derivan, entre otros factores, de los efectos de las nuevas configuraciones del poder mundial; de la mayor conectividad entre países, empresas y consumidores con múltiples opciones; y de la proliferación de fracturas étnicas, ideológicas y emocionales.

Ellas acrecientan la importancia para todos los protagonistas de contar con estrategias de inserción internacional que estén actualizadas, que sean relativamente confiables y que abarquen el mayor número de países.

Cabe tener presente que se está entrando en una fase de relaciones internacionales policéntricas, en la que se pueden tornar obsoletos paradigmas, conceptos y enfoques teóricos del pasado. En tal fase será necesario tener una visión actualizada del propio concepto de integración económica entre diversos países. Implica tener claro el por qué un país se asocia en forma permanente con otro u otros países (dimensión existencial de la integración) y el cómo hacerlo (dimensión metodológica).

Imaginar la integración en términos similares a los que han predominado en otros momentos históricos, especialmente en el plano económico, no parecería ser algo conveniente. En tal perspectiva, una visión dogmática de lo que debe ser una zona de libre comercio o una unión aduanera, suena a algo antiguo.

La que está emergiendo ahora parecería ser una fase de alianzas múltiples, simultáneas y flexibles, con una gran dinámica en su desarrollo. Una fase en la que un país, cualquiera que sea su dimensión, pueda tener dificultades para navegar el mundo con eficacia y para lograr sus visiones y objetivos, si es que no tiene un diagnóstico correcto, sobre su ubicación y sobre sus posibilidades efectivas en la competencia por el poder y los mercados internacionales.

## **Las agendas de inserción comercial externa de países latinoamericanos**

Varias cuestiones novedosas se pueden destacar en la agenda de prioridades para la inserción comercial internacional de países latinoamericanos. Tienen que ver con la necesidad de actualizar y renovar estrategias de proyección al mundo de bienes y servicios que un país está en condiciones de producir con calidad y eficacia, en base a ventajas competitivas y, en especial, de dotación de recursos

naturales, talentos y creatividad, y de diversidad de su desarrollo industrial y tecnológico.

Imaginar la integración en términos similares a los que han predominado en otros momentos históricos no parecería ser algo conveniente.

Es una renovación que resulta necesaria a la luz de una visión, siquiera superficial, de los cambios que se están operando en los últimos tiempos en el plano global y en el entorno regional latinoamericano. Reflejan una época que se destaca por un elevado número de protagonistas —países, pero también empresas, consumidores, organizaciones sociales— en la competencia por los mercados mundiales, con múltiples opciones sobre a quiénes vender y comprar bienes y servicios que necesitan, prefieren y valoran. Reflejan el hecho de que la distribución del poder económico y tecnológico relativo permite considerar un número cada vez más amplio de potenciales competidores y con una distribución geográfica también muy diversa.

Son cambios, por lo demás, que tornan más intensa la interacción entre las diversas culturas que caracterizan países y regiones y, por ende, el comercio internacional.

Entender el alcance y efecto de las diversidades culturales, con sus impactos en prioridades y preferencias de ciudadanos y consumidores, está siendo cada vez más un factor crucial para asegurar la competitividad internacional de un país y de sus empresas.

Se está entrando entonces en una etapa del comercio mundial en la que los protagonistas son cada vez más numerosos y tienden a estar cada vez más conectados. Por ende resultará difícil considerar que son pocos los protagonistas que tienen una incidencia principal en la definición de las prioridades y, en especial, de las reglas de juego de la competencia global. En la práctica, salvo por razones de seguridad, en general los países procurarán cada vez más tener buenas relaciones con todos los demás.

Algunas de las principales cuestiones que se observan en las agendas de inserción comercial internacional de países latinoamericanos son las siguientes:

- **en el plano global, entender e incidir en la necesaria renovación del sistema multilateral del comercio mundial, institucionalizado en la OMC y, a la vez, lograr la vinculación de cada país con la creciente red de acuerdos comerciales preferenciales de alcance regional e interregional;**
- **en el plano regional latinoamericano, tener una participación activa en la adaptación del Mercosur a nuevas realidades**

**del comercio internacional, incluyendo la necesaria articulación entre sus países miembros y los de la Alianza del Pacífico, y el pleno aprovechamiento de todo el potencial del Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI, y**

- **en el plano nacional, el lograr un efectivo desarrollo de las estrategias de inserción competitiva en el comercio mundial de bienes y de servicios, especialmente de las pymes y de las empresas de nicho.**

Las reformas a la OMC son hoy prioritarias. Es un marco institucional clave para preservar reglas básicas para el comercio internacional, tales como la del principio de no discriminación en las políticas arancelarias y en otras prácticas comerciales.

Parecería existir consenso entre los países miembros de la OMC sobre la necesidad de adaptar sus reglas a las nuevas realidades del comercio internacional. Muchas de ellas provienen de cuando se negoció en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Era un momento de las relaciones internacionales sustancialmente distinto al actual. Pocos países participaron de las negociaciones y uno, Estados Unidos, tenía por su poder relativo un protagonismo decisivo. Su interés era lograr un sistema de comercio global orientado por reglas y centrado en pocos principios. El de la no discriminación era uno fundamental. Y una regla

principal que debía garantizarlo era la del artículo XXIV del GATT, que en la práctica permitía excepciones a tal principio, a través de dos modalidades que eran la de la unión aduanera y la zona de libre comercio.

Hoy la OMC —sucesora del GATT y que incorporó sus principales reglas, incluyendo la del citado artículo XXIV— tiene 164 países miembros. El poder relativo entre los distintos países es diferente al del momento fundacional y ninguno individualmente tendría suficiente capacidad como para aspirar a imponer las reglas del comercio internacional solo en función de sus intereses nacionales.

Por lo demás, la dinámica del comercio mundial en un mundo con más protagonistas y una creciente conectividad entre los espacios económicos nacionales y regionales tornan más necesaria que nunca la existencia de reglas de juego cuyo cumplimiento no dependa solo de la voluntad de cada país.

Pero el predominio del consenso como principal criterio para cambiar las reglas existentes o para aprobar nuevas reglas torna muy difícil un desarrollo exitoso de todo intento de adaptar el sistema de la OMC a nuevas realidades. La experiencia de la Ronda de Doha así lo demostraría.

Una contribución valiosa de la Cumbre del G20 en Buenos Aires (2018) fue la de constatar que el

sistema multilateral del comercio no está cumpliendo sus objetivos, y que existen posibilidades de mejorarlo. Por ello se reconoce la necesidad de hacer las reformas necesarias para mejorar su funcionamiento.

La dinámica del comercio mundial torna más necesaria que nunca la existencia de reglas de juego cuyo cumplimiento no dependan solo de la voluntad de cada país.

Un factor adicional incide en la importancia práctica que hoy tiene la cuestión de las reformas orientadas a modernizar la OMC. Y es que es muy factible que se produzca una paralización de su sistema de solución de controversias, por el hecho que, en la práctica, está bloqueado el proceso de nominación de los árbitros necesarios para sustituir a los que culminan sus períodos. Un mecanismo de solución de controversias de hecho paralizado afectaría significativamente la eficacia de las reglas multilaterales del comercio mundial. El sistema quedaría expuesto entonces al criterio discrecional de los países miembros, sobre todo de los que tienen un mayor poder relativo.

Para abordar las reformas de la OMC un problema significativo resulta del hecho que no todos los países miembros del sistema comparten similares criterios para definir cuáles deban ser cuestiones prioritarias a abordar. A la hora de construir los necesarios consensos no es éste un problema menor.

A su vez, en el plano regional latinoamericano, la reforma y actualización del Mercosur, así como su articulación con la Alianza del Pacífico, también tiene una fuerte prioridad. Todo indica que, por razones políticas, lo conveniente será alcanzar tal objetivo sin que sea necesario reformar el Tratado de Asunción, lo que podría plantear dificultades internas en algunos de los países miembros. Esto es factible si se logra el predominio de enfoques prácticos y no dogmáticos, especialmente sobre lo que debe ser una unión aduanera o una zona de libre comercio. La combinación entre sentido político, pragmatismo económico y flexibilidad jurídica permitiría lograr resultados concretos, asegurando a la vez la necesaria previsibilidad de las reglas que se pacten.

Y en el plano regional latinoamericano, el Tratado de Montevideo de 1980 brinda con su figura de los “acuerdos de alcance parcial” los necesarios instrumentos para el desarrollo de una estrategia inteligente de articulaciones productivas de alcance sectorial.

## **La ALADI y su futuro en la construcción de un regionalismo latinoamericano insertado en el mundo**

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue creada en 1980 en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Ésta a su vez había sido creada en 1960, a fin de desarrollar una zona de libre comercio que debía perfeccionarse en un plazo de 12 años. Tanto su formato —zona de libre comercio— como los plazos estipulados no pudieron ser cumplidos. En realidad, cuando se comenzó la negociación del Tratado de Montevideo de 1960, el objetivo original de los países era impulsar acuerdos preferenciales comerciales, especialmente de alcance sectorial, a fin de sustituir los acuerdos bilaterales desarrollados en la década de 1930.

La ALADI tiene un potencial adaptado a los actuales requerimientos de la cooperación e integración latinoamericana, concebida en una perspectiva estratégica de “convergencia en la diversidad”.

Su pleno aprovechamiento no depende, necesariamente, de una acción colectiva de todos sus países miembros. El instrumento de los acuerdos de alcance parcial previsto en el Tratado y reglamentados por la resolución 2 de la Conferencia en 1980

es el que brinda en la actualidad un mayor potencial, en forma compatible con la normativa del sistema multilateral del comercio internacional (GATT-OMC).

Desde que fue lanzada en 1980 la ALADI tiene por lo menos dos funciones a fin de desarrollar “*un área de preferencias económicas*”, que es su principal objetivo como contribución a la idea más amplia de integración económica regional.

En el plano regional latinoamericano la reforma y actualización del Mercosur tiene una fuerte prioridad.

Una primera función es la de brindar un marco legal para la celebración de acuerdos entre todos (los acuerdos de alcance regional) (artículo 6) o al menos entre dos o más de sus países miembros, pero no todos (los acuerdos de alcance parcial) (artículos 7 a 14). En tal caso solo se requiere la aprobación de los países participantes en el respectivo acuerdo. Tales acuerdos (regionales o parciales) deben contribuir al desarrollo de un mercado común (objetivo sin plazo definido y a lograrse “en forma gradual y progresiva”) entre sus países miembros, precisamente por el desarrollo de preferencias económicas.

La otra función es la de brindar un marco institucional para avanzar en

el cumplimiento de tales objetivos, a través de los órganos representativos de los Estados y del papel que cumple su Secretaría General. Funciona en Montevideo.

La primera función permite brindar sustento legal, dentro y entre los países, y también en el sistema multilateral del comercio mundial (antes el GATT y a partir de 1995, la OMC, sea por el artículo XXIV de las reglas del GATT-OMC o por la denominada Clausula de Habilitación, mucho más flexible), a las preferencias comerciales que se otorgan los países miembros entre sí. En los acuerdos de alcance parcial tales preferencias se extienden solo a los países participantes, pero eventualmente otros o todos los países miembros de la ALADI pueden requerir participar. Una regla general establecida por el Tratado es la de la cláusula de la nación más favorecida (artículo 44), que obliga a extender a todos los miembros cualquier ventaja arancelaria que no se hubiere otorgado en el marco de un acuerdo de alcance parcial.

Los países miembros tienen una representación permanente en la ALADI. Otra función que puede cumplir la ALADI es la de que tal representación sirva para construir una red de acuerdos comerciales y de integración con otros países de la región, complementando las acciones que se desarrollen en el plano bilateral con el respectivo país. En tal caso, bien concebida, la Secretaría General puede

cumplir una función de impulso y de apoyo técnico a las gestiones que se realicen.

La Secretaría General puede cumplir una función de impulso y de apoyo técnico a las gestiones que se realicen.

En síntesis, la ALADI puede servir como marco institucional que permite, por un lado, dar cobertura jurídica a acuerdos con elementos de preferencias comerciales y económicas que se desarrollen con todos o algunos países miembros, y eventualmente impulsarlos y, por el otro lado, brindar un espacio de interacción con otros países con objetivos de promover y facilitar, entre otros objetivos, el desarrollo del comercio y de la complementación económica, sin perjuicio que a través del tiempo puedan tener un alcance que cubra objetivos más generales y ambiciosos (por ejemplo, un mercado común) y que se extienda a todos los países miembros.

Para las empresas interesadas en construir o en participar en redes transnacionales entre empresas de la región cubierta por la ALADI, este marco institucional puede servir de fuente de información sobre las acciones preferenciales que se realicen en la región y también como

ámbito para impulsar acuerdos gubernamentales (de alcance regional o parcial) que sean funcionales a sus objetivos en otros países de la región.

Especialmente, bien interpretado, el instrumento de los acuerdos de alcance parcial puede ser funcional al tejido de redes sectoriales de complementación e integración productiva. Para las empresas, especialmente pymes, los acuerdos de alcance parcial, modalidad de complementación económica, pueden ser instrumentos funcionales para una estrategia sectorial de complementación con empresas de otros países de la ALADI.

La ALADI es un marco institucional apropiado para avanzar en el desarrollo de acuerdos de complementación económica.

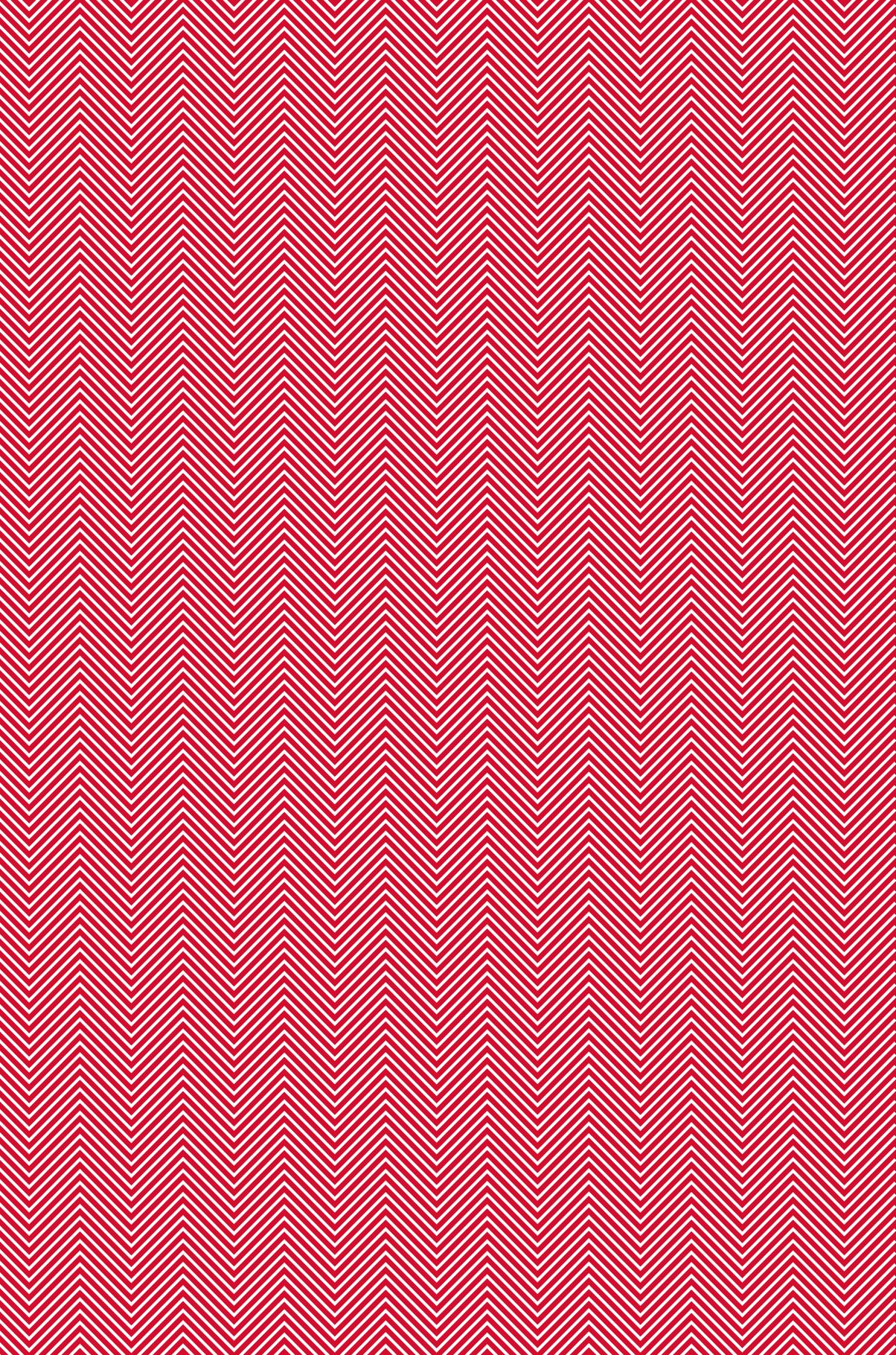
Bien concebidos, los acuerdos de alcance parcial —especialmente de complementación económica y con alcance sectorial— permiten lograr razonables equilibrios entre dos demandas a veces contradictorias, tanto de las empresas como de los respectivos gobiernos. Una es la demanda de *flexibilidad* en las reglas de juego que se apliquen para desarrollar las estrategias sectoriales de complementación productiva. La otra es la demanda de *previsibilidad* sobre la aplicación de las respectivas reglas de

juego —especialmente en lo referente a la estabilidad en las condiciones de acceso a los respectivos mercados— pactadas en el acuerdo de alcance parcial. Esta última es la que más puede ser requerida por las empresas llamadas a invertir en función del mercado ampliado por el respectivo acuerdo de alcance parcial.

Los acuerdos de alcance parcial son negociados por los países interesados, con conocimiento de los demás países miembros. No requieren ser aprobados por los órganos de decisión de la ALADI. La Secretaría General tiene una función de registro

y seguimiento de los acuerdos que se concluyan. En la página web de la ALADI (<http://www.aladi.org/sitioaladi/>) están todos los textos de los acuerdos concluidos.

La ALADI es en tal sentido un marco institucional apropiado para avanzar en el desarrollo de acuerdos de complementación económica, con alcance sectorial o multisectorial, por ejemplo, entre países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, como también entre países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, y otros países latinoamericanos, sean o no miembros de la ALADI





El presente número de *Pensamiento Iberoamericano* aborda, por un lado, la crisis del multilateralismo y las perspectivas de los esfuerzos de cooperación internacional en materia de comercio y sus relaciones con el resto del mundo. Los trabajos en este campo son muy expresivos sobre los peligros de una erosión del principio de solidaridad emanado de la creación de las Naciones Unidas.

En una segunda parte destacados economistas analizan dos de los grandes desafíos inmediatos del comercio internacional: el de la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China; y las implicaciones del Brexit para el Reino Unido y la Unión Europea.

En una tercera sección, se analizan las perspectivas de los mecanismos de integración regional y su proyección al resto del mundo, con un énfasis especial en América Latina. Los autores de este apartado coinciden en la vigencia de los espacios preferenciales regionales para fortalecer la calidad de crecimiento y expansión de las economías de la región.

Editada por



Secretaría General  
**Iberoamericana**

Secretaría-Geral  
**Ibero-Americana**

Con la colaboración de



**Cooperación  
Española**



**AMEXCID**

AGENCIA MEXICANA  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO

**AUDITORÍA**  
SUPERIOR DEL ESTADO DE PUEBLA  
H. CONGRESO DEL ESTADO



CASAMÉRICA



**INSTITUTO DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA  
PUEBLA**