

# INFORME *INTEGRAR*

*INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA*

*FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com)

[www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)

**Nº 137 – AGOSTO DE 2022**

## SUMARIO

- REGIONALISMO Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN EL CONTEXTO ACTUAL
- LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO VIGENTE. EL ROL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO EN LA GUERRA COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

## **REGIONALISMO Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN EL CONTEXTO ACTUAL\***

**Virginia Rumbolo**  
Abogada

### **Introducción**

La primera parte de este trabajo intenta realizar una aproximación a la definición de regionalismo y describir la evolución de los procesos de la integración regional en América Latina y el Caribe, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, distinguiendo cuatro etapas que se diferencian entre sí, por un cambio en los paradigmas que constituyeron el eje de cada enfoque de integración. El sector agroalimentario o, desde un enfoque más integral, los sistemas alimentarios, constituyen un pilar en la economía de los países, en especial de las economías en desarrollo. Este trabajo reflexiona sobre la posible contribución de la integración regional al fortalecimiento de los sistemas alimentarios en el actual contexto regional.

### **I. Regionalismo**

Si bien existen muchas definiciones y aproximaciones teóricas en torno al concepto de regionalismo, la mayoría coinciden en que el regionalismo está constituido dentro de un espacio territorial determinado por intereses económicos, cohesión política, cultura e identidad, entre otros (Sepúlveda, 2001); se trata de una construcción ligada a la idea de región geográfica, región económica o región histórica (Leoni, 2015).

Desde la perspectiva de las relaciones económicas internacionales, el regionalismo se sustenta en la idea de *región*, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente con un alto grado de interdependencia entre ellos (Oyarzún, 2008), siempre impulsada por una convergencia de intereses y, a diferencia de otras disciplinas, no por la creación de una identidad (Malamud, 2006).

Según Bernal Meza (2008) la construcción de una región descansa en elementos comunes básicos que facilitan la tarea de la integración: proximidad, valores

---

\*Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia "Relaciones Económicas Internacionales" a cargo del Profesor Raúl Bernal-Meza, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

fundamentales compartidos y estrategias de gobernanza común. Fawcett (2012) por su parte, describe al regionalismo como el conjunto de políticas y prácticas de las organizaciones estatales cuya membresía está confinada o limitada a un área geográfica, y hace una división entre antiguo o viejo regionalismo y nuevo regionalismo (este último desde el final de la Guerra Fría), destacando que en el segundo se aprecia la inclusión de nuevas organizaciones, nuevos actores y áreas temáticas.

Si bien hay coincidencia en que se refiere mayormente a países que están localizados geográficamente en un mismo territorio, en algunos casos específicos nos encontrarnos con que el regionalismo comprende más de un espacio geográfico, o que agrupa a países distantes (Diamint, 2013), tal es el caso del Acuerdo global y progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP) integrado por Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; Japón; Malasia; México; Nueva Zelanda; Perú; Singapur; Vietnam, que vincula economías de diferentes hemisferios pero, con un mismo elemento geográfico compartido como es el Océano Pacífico, o el caso de la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA) conformado por Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia.

Hettne (1998) coincide en que el regionalismo implica una dimensión geográfica, pero agrega que la cuestión es identificar qué grupo de países conforma en su conjunto una entidad distinta que se puede distinguir como un sub-sistema territorial, que requiere el diseño de una estrategia de regionalización, de un proceso de creación artificial.

La proximidad geográfica es una importante fuente de ventajas competitivas para las redes de empresas (Sepúlveda, 2001), pero como ya se señaló, hay ejemplos de regionalismo que no cumplen el requisito de compartir la dimensión territorial. Sin embargo, el elemento omnipresente en todos los acuerdos es la interdependencia existente entre los países que la componen, económica, política, financiera, cultural, en materia de seguridad, etc.

Esta interdependencia puede arrastrar coincidencia de intereses o diferencias y conflictos que harán más lento el proceso de construcción o limitarán su grado de profundidad, ya que la conformación natural de las regiones, desde el punto de vista social, implica disputas políticas y una variedad de estrategias e ideas que se fusionan, se mezclan o colisionan (Söderbaum, 2013).

Por su naturaleza, el regionalismo tiene una dinámica inestable, cambiante y varía de acuerdo a los resultados de los procesos políticos y de las tendencias dominantes en el

terreno económico (Sepúlveda, 2001). En palabras de Malamud (2006), a la región no hay que descubrirla, hay que producirla.

Sin embargo, el regionalismo como proceso asociativo incluye varias formas de acción conjunta como la cooperación y la concertación, no solamente la integración económica, por ejemplo, la integración de la infraestructura, las políticas sociales, las migraciones (Briceño Ruiz, 2018); y constituye un instrumento de política exterior para alcanzar objetivos políticos más allá de los objetivos económicos propios de los Acuerdos que los amparan (proyección internacional, legitimidad externa, estabilidad regional) (Giacalone, 2018).

## **II. Procesos de construcción regional**

Los procesos de integración regional o regionalismo en América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial en adelante, se pueden caracterizar en cuatro etapas. Tomando a Bernal-Meza (2005), las primeras etapas del regionalismo se conocen como: 1) el estructuralismo latinoamericano sustentado en el pensamiento de Raúl Prebisch 2) el neofuncionalismo y/o intergubernamentalismo y 3) el regionalismo abierto. Una cuarta etapa conocida como el regionalismo posliberal, surge para dar respuesta o complementar los procesos iniciados durante el regionalismo abierto.

La primera etapa se caracteriza por desarrollar las ideas de la integración regional en torno al eje del desarrollo industrial. La base teórica que sustentó las ideas sobre la integración en este período fue el estructuralismo latinoamericano, dando lugar en 1950 al pensamiento de Raúl Prebisch desde la CEPAL.

Este enfoque se diferencia de las teorías de Viner de creación vs. Desvío del comercio y examina cómo la integración es parte de una estrategia para superar el atraso económico de los países en desarrollo (Briceño Ruiz, 2018). La vinculación entre desarrollo e integración es central en la propuesta de Prebisch: en el informe *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* se plasman las ideas fundamentales de esta corriente.

El pensamiento de Prebisch presenta lo que se conceptualiza como la dicotomía mundial dividida en centro y periferia, con el objetivo de explicar las diferencias entre los países desarrollados y los países subdesarrollados. Lo definen como una característica estructural del sistema de comercio mundial que deriva del hecho de que los países centrales, los que dieron origen a la Revolución Industrial, se especializaron

precisamente en la producción de bienes industriales de mayor valor agregado y facilitan la acumulación de capitales, mientras que los de la periferia se especializaron en bienes primarios (CEPAL, 1950) cuyo comercio internacional no genera el mismo efecto de capitalización de las economías

Prebisch observó una profunda desigualdad en la distribución de los beneficios del progreso técnico derivado de esa industrialización (crecimiento de la productividad y mejora del ingreso real por habitante), siempre favorable a los países centrales. Las ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de los países centrales. De ahí las diferencias en los niveles de vida de las masas de unos y otros y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende del aumento en la productividad (Prebisch, 2012).

Pero además, se sumó el factor de precios que se movió constantemente en contra de la producción primaria (Briceño Ruiz, 2018) ocasionando un deterioro en los términos de intercambio. Para la escuela cepalina la superación del subdesarrollo latinoamericano significaba sustituir este “modelo de crecimiento hacia afuera” por uno de “crecimiento hacia dentro”, cuya piedra angular debía ser la promoción de un proceso de industrialización con sustitución de importaciones (Briceño Ruiz, 2018).

Cuanto más activo fuera el comercio exterior, mayores eran las posibilidades de aumentar la productividad mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino en saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico (Prebisch, 2012). No se rechaza el libre comercio, sino que la liberalización debería contribuir al desarrollo industrial sin ser un fin en sí mismo o generar beneficios para otros sectores fuera de la industria.

En síntesis, el mayor aporte de Prebisch y del estructuralismo cepalista fue el vínculo entre la industrialización, la transformación productiva y la integración económica regional (Briceño Ruiz, 2018). La integración económica formaba parte de la estrategia para alcanzar el objetivo del desarrollo industrial.

Entre los años 1950 y 1960 (compartiendo con las ideas de la etapa anterior) surgen las ideas neofuncionalismo y/o intergubernamentalismo. Estas escuelas de pensamiento ponen el eje del debate de la integración regional en la idea del Estado-nación.

Las teorías más destacadas son las del neofuncionalismo, basado en la idea europea de que la integración es un mecanismo que trasciende el Estado-nación, confrontado posteriormente por el intergubernamentalismo para el cual la integración es un instrumento utilizado por los Estados para fortalecerse (Briceño Ruiz, 2018).

Como antecedente existen las ideas del regionalismo de David Mitrany que en los años 30 consideraba que el Estado-nación era poco competente para hacer frente a la interdependencia creciente del mundo moderno (Vieira Posada, 2005). Acorde con este pensamiento, los neofuncionalistas también creían que el Estado por sí solo era incapaz de desarrollar las funciones técnicas y económicas del mundo interdependiente de forma adecuada, sino que se requería una comunidad política supranacional (Briceño Ruiz, 2018). Hass en 1958 veía la “integración política” como un desplazamiento de lealtades hacia un centro que está por encima de las instituciones nacionales, por encima del Estado.

La integración política era construida sobre un fuerte componente de cooperación que debía iniciarse en las áreas funcionales técnicas y básicas para luego extenderse dentro de los sectores y, entre ellos, provocando un proceso de derrame o efecto “*spill over*” que conduciría a una redefinición de la identidad grupal en torno a la unidad regional (Hettne, 1998) y, en última instancia, a una supranacionalidad.

Posteriormente, surge entre la década de los setenta y los ochenta, ya avanzado el proceso de integración europea, el intergubernamentalismo. Cuando el proceso se veía sobrepasado por las instituciones comunitarias de la integración, se retoma a través de Hoffman la importancia del Estado-nación como actor activo.

Se destacan las ideas de otros autores como Milward que, al igual que Hoffmann, provenían de la escuela del **realismo clásico**, para quienes los Estados tenían un rol protagónico en los procesos de integración y el contenido de la agenda de integración dependía de cuánto se afectaba la soberanía nacional. Son los propios Estados los que determinan la naturaleza y el alcance de la integración y no se busca su trascendencia, sino que la integración se convierte en un instrumento para ellos mismos (Briceño Ruiz, 2018).

Cabe señalar, no obstante, que estas teorías se orientan particularmente a explicar el proceso Europeo de integración. Por el contrario, la integración en América Latina nunca se ha planteado como una forma de superar al Estado-nación, excepto el proceso de la

CAN (Briceño Ruiz, 2018), aunque en este caso, en la práctica no se ha alcanzado aún la instancia de establecer el arancel externo común (AEC).

A nivel regional, el **liberalismo intergubernamental** es el pensamiento que más elementos aporta a las políticas de integración. Se trata de un enfoque desarrollado por Moravcsik que surge en la década de los noventa como opción intermedia entre el pensamiento neofuncionalista y el enfoque intergubernamental institucional de Milward y Hoffman. Esta teoría destaca el rol preponderante de los actores sociales, ya que sus intereses serán los que orienten el curso del proceso de integración, sumando el papel de los Estados.

Una tercera etapa es la del nuevo regionalismo o regionalismo abierto. Esta etapa está directamente relacionada con la globalización como pivot en torno a la cual gravitan los diferentes tipos de regionalismo y esquemas de integración económica, en busca de mejorar la inserción en los mercados internacionales. Surge a finales de los años ochenta como consecuencia de la necesidad de mejorar la competitividad internacional y lograr la inserción de las economías nacionales en la economía mundial (CEPAL, 1994), una economía marcada tanto por el fin de la guerra fría como por el acelerado avance de la globalización.

Al igual que en el resto del mundo, en América Latina esta fase del regionalismo abierto o nuevo regionalismo ve en la integración un mecanismo para promover la inserción eficiente de la región en el mundo (Briceño Ruiz, 2018) impulsando para ello la reactivación de los procesos centroamericano, andino y caribeño de integración económica, en crisis durante la década anterior, y el lanzamiento del MERCOSUR (Sanahuja, 2008).

Este enfoque no solo se limita al proceso de integración europeo y la discusión de los neofuncionalistas e intergubernamentalistas sobre el rol de los Estados, sino que se asocia a los cambios en la estructura de poder político mundial (Briceño Ruiz, 2018) a partir del surgimiento de lo que conoce como el orden multipolar.

El regionalismo históricamente estuvo dominado por la estructura bipolar de la Guerra Fría, limitado a los acuerdos de libre comercio y alianzas de seguridad, con una dinámica de poder desde arriba hacia abajo, mientras que en el nuevo regionalismo se involucran en gran medida procesos espontáneos que a menudo surgen desde abajo y

desde dentro de la propia región, y más de acuerdo con su peculiaridades y problemáticas (Hettne, 1998).

Esta nueva estructura encuentra elementos afines a las ideas del constructivismo para el que son un factor central las percepciones de los actores al tomar decisiones de política internacional y la interacción creada a partir de esas decisiones, porque generan o modifican instituciones y regímenes (Giacalone, 2021).

En la práctica el regionalismo abierto en América Latina correspondió al ideario del neoliberalismo (Bernal-Meza, 2005) buscando conciliar las políticas unilaterales de liberalización comercial y apertura, con la idea liberal de “globalización”, en referencia a los procesos que se estaban dando en las relaciones económicas internacionales de distintos países latinoamericanos.

Los países, tanto desarrollados como en desarrollo, han sostenido el regionalismo abierto con el fin de instaurar una economía internacional más abierta y transparente, libre de proteccionismo y de trabas al comercio (CEPAL, 1994), bajo el principio de la “no discriminación” que debería contribuir al proceso de liberalización global y al multilateralismo (Hettne, 1998).

Según el pensamiento de la CEPAL (1994) se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general.

Hettne (1998) afirma que el nuevo regionalismo es un amplio, multifacético y multidimensional proceso y la convergencia a lo largo de estas dimensiones puede ser un proceso natural o dirigido políticamente o, muy probablemente, una mezcla de los dos.

Pero como ya se mencionó, el regionalismo convive con la globalización. Esto implica que se genere una intrincada serie de interrelaciones en ambos niveles, por eso la transformación en los procesos de regionalización debe interpretarse en el contexto global.

En ese sentido, Hettne (1998) expresó que el nuevo regionalismo está asociado a transformaciones estructurales del sistema global tales como: el relativo declive de la hegemonía estadounidense; la reestructuración de la economía política global en tres

grandes bloques la Unión Europea (UE), el Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y Asia-Pacífico, todos basados en diferentes formas de capitalismo; la erosión del sistema de Estado-nación de Westfalia y el crecimiento de las relaciones económicas, sociales y la interdependencia política y el transnacionalismo, que ha desencadenado nuevos patrones de interacción entre gobiernos y actores no estatales.

El regionalismo abierto, sin embargo, no logró dar respuesta a todos los problemas del desarrollo. Estudios indicaron que se aplicó en forma parcial y selectiva en lo que el Premio Nobel Jan Tinbergen llamó la “integración negativa”. Para dicho autor, las medidas negativas suponen eliminar los obstáculos que separan las economías y son las más fáciles de definir y adoptar como aranceles (Petit, 2014); mientras que la integración positiva está dada por los mecanismos de cooperación centrados en las políticas comunes y la construcción de instituciones (Sanahuja, 2008).

Si bien con diferentes denominaciones existe consenso académico respecto a que el regionalismo posliberal configura una nueva etapa como regionalismo posterior al regionalismo abierto (Mellado, 2017). La categoría fue utilizada primeramente por Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos en el año 2007 para describir procesos de integración cuyo objetivo principal no era la liberalización del comercio ni las inversiones. Bajo este enfoque, los acuerdos regionales posliberales se concebían no como mecanismos para generar exclusivamente desarrollo económico, sino que debían estar centrados en cuestiones de desarrollo y equidad social. (Briceño Ruiz, 2018).

Esta fase del regionalismo se caracteriza por incluir en la integración la agenda social y política complementando el proceso que venía desarrollándose en la agenda comercial, abriendo paso a una agenda orientada a la reducción de la pobreza y las desigualdades, dando lugar a un programa para el desarrollo (da Motta Veiga y Ríos, 2007).

Por primera vez se discutieron asuntos del desarrollo social en la Cumbre Mundial de Copenhague de la Naciones Unidas en 1995, en cuya Declaración se reconoció no sólo que el ser humano debe estar en el centro de las estrategias de desarrollo, sino también la importancia de la política social, identificándose tres elementos substanciales del desarrollo social: la pobreza, el empleo productivo y la integración social (Mellado, 2013).

Tomando a Sanahuja -citado en Briceño Ruiz (2018)-, las principales características del regionalismo posliberal comprenden:

- a) El predominio de la agenda política y el debilitamiento de la economía y la dimensión comercial de la integración regional.
- b) El regreso de la agenda de desarrollo.
- c) Un papel mayor del Estado y los actores no estatales, en particular aquellos del sector productivo.
- d) Un creciente interés en la promoción de una agenda positiva de integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes.
- e) Una creciente cooperación en cuestiones de comercio que conduce a nuevas formas de cooperación Sur-Sur.
- f) Un renovado programa de paz y seguridad.
- g) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en el desarrollo y la vinculación entre integración regional y reducción de la pobreza y la desigualdad.

Andrés Serbin asocia el regionalismo posliberal a tres grandes retornos: el de la política, el del Estado y el de la agenda del desarrollo. Surgen nuevas prioridades en la agenda regional que incluyen la necesidad de crear instituciones y políticas comunes, la cooperación en ámbitos no comerciales y un mayor énfasis en las dimensiones sociales y en las asimetrías existentes (Serbin, 2011).

### **III. Los sistemas alimentarios regionales, posible contribución de la integración a su fortalecimiento**

La producción agropecuaria y la producción de alimentos están estrechamente relacionadas y constituyen un pilar de la economía de los países. En las últimas décadas, el sector agroalimentario se ha convertido en un intrincado y complejo conjunto de actividades económicas y productivas, tanto agrícolas como no agrícolas (Piñeiro, 2021). Para mejorar la comprensión y dar un mejor tratamiento a las problemáticas suscitadas en torno a la producción de alimentos (incluso la seguridad alimentaria y nutricional), se hace referencia en este trabajo a los sistemas alimentarios.

Los sistemas alimentarios están constituidos por el conjunto de actividades que comprenden la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos. A diferencia del enfoque sectorial, el tratamiento como sistema favorece un abordaje más integral de los eslabones que conforman la cadena de actividades entre la producción y el consumo de alimentos.

En la actualidad, en donde la complejidad es parte habitual de nuestra vida, es necesario realizar un estudio integral y holístico de los objetos ya que todas las actividades no solo están relacionadas, sino que dependen unas de otras. El modelo de sistemas alimentarios implica entender el conjunto como un sistema complejo (Piñeiro, 2021) y considerar sus múltiples enlaces (linkages) en forma no lineal.

Existe una profunda interrelación entre los sistemas alimentarios de la región a través de vínculos económicos, financieros, tecnológicos y de información que hay entre ellos. La interdependencia se ve acentuada por la ciencia y la tecnología, que son un dominio global (Piñeiro, 2021).

Para los países en desarrollo de modelo predominantemente agroexportador, países en los que no se ha dado el cambio estructural del desarrollo industrial y tecnológico, el crecimiento y desarrollo del sector agroalimentario tiene un fuerte impacto sobre la economía ya que genera buena parte de la producción y el empleo (Gutiérrez, 2020). La agricultura o, desde un enfoque más integral, los sistemas alimentarios, son importantes para garantizar la demanda de alimentos, crear empleo y generar divisas.

A partir del año 2000, el contexto internacional que favoreció el crecimiento de los países emergentes, un aumento en las inversiones y flujo de capitales contribuyó a un marcado crecimiento de la producción y de las exportaciones, en especial de más materias primas. Esto permitió invertir y adoptar nuevas tecnologías de producción, aumentar la productividad y la competitividad de los sistemas productivos agrícolas y ganaderos. La participación de la región en la producción mundial de productos agropecuarios pasó del 10 % en los años sesenta, al 13% en la década actual (Díaz Bonilla, 2020).

Los efectos producidos por la pandemia del COVID-19 durante los años 2020 y 2021 en las economías y el comercio mundiales, han dejado en claro que es fundamental lograr sistemas alimentarios fuertes y resilientes, con capacidad para hacer frente a las crisis. Las exportaciones regionales de alimentos (incluidos tanto la agroindustria como el sector de agricultura, caza y pesca) han mostrado una gran resiliencia durante la crisis del COVID-19, al registrar un alza en términos de valor del 5,8% en el primer semestre de 2020 en comparación con igual período de 2019 (CEPAL, 2020).

Los sistemas alimentarios pudieron dar respuesta positiva, ya que los flujos en el comercio de alimentos no se vieron afectados, o muy levemente, lo cual fue producto

de un gran esfuerzo de cooperación por parte de los gobiernos, entre ellos y con el sector privado.

Pero más allá de las circunstancias excepcionales que marcaron estos dos últimos años, al igual que el resto de los sectores de la economía, los sistemas alimentarios de los países en desarrollo padecen los efectos negativos del capitalismo global. La integración regional fue históricamente pensada también como estrategia para fortalecer las economías, sin embargo, la región viene atravesando un proceso de fragmentación (Briceño Ruiz, 2014) ocasionado por una variedad de factores, tanto internacionales, como políticos y económicos locales.

Uno de los más importantes, sino el principal desencadenante de los procesos de erosión de los acuerdos de integración regional, es la creciente interdependencia producida por la globalización, que en palabras de Keohane y Nye (2000) es un estado del mundo que implica redes de interdependencia (económica, militar, ambiental y social) a distancias multicontinentales. La globalización es el factor de mayor incidencia en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, crucial en las relaciones de poder mundial; es evidente que la influencia de las variables externas en la toma de decisiones es cada vez mayor en la política doméstica (Rojas Aravena, 2011).

En este sentido, se observa desde hace unos años una pérdida de importancia de los países de América Latina en el mercado regional producido por la demanda de los mercados extrarregionales. Entre 2018 y 2019 el destino de las exportaciones intrarregionales de bienes de América Latina y el Caribe alcanzó el 14,8% (CEPAL, 2020) del total, mientras que la participación de las importaciones intrarregionales en el total de bienes importados fue del 15,8%. Como muestra el siguiente Cuadro 1, el comercio intrarregional total de bienes en América Latina desde el 2012 en adelante, se viene desarrollando en sentido descendente.

El comercio intrarregional del sector agroalimentario, por su parte, acompaña esa tendencia. Desde el año 2001 en adelante se registra un descenso en las exportaciones intrarregionales. Para los países de ALADI, CAN y MERCOSUR en donde pasó de tener una participación del 16%, 8% y 11%, respectivamente, a casi la mitad, resultando en 2019 en el 11%, 5% y 5%, también respectivamente (Fernández Guillén, 2020).

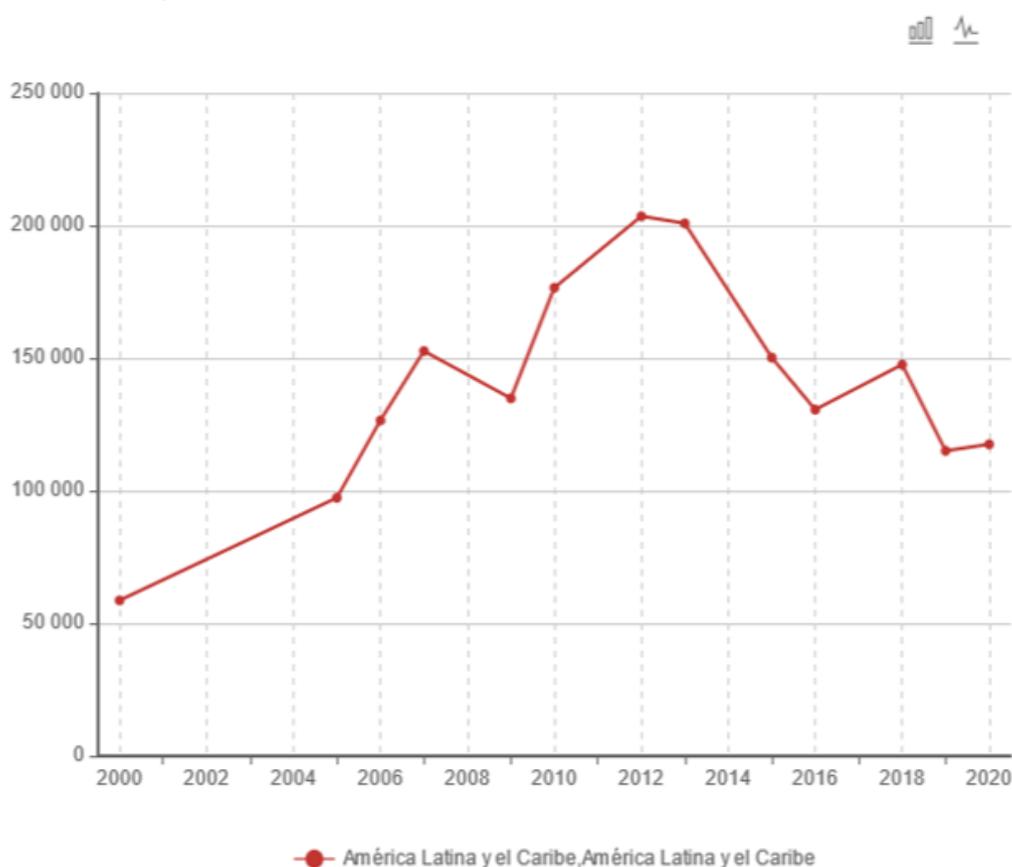
En este orden de ideas, no podemos dejar de mencionar la influencia de China en esta tendencia. China tiene una población de 1400 millones de habitantes (20% del total mundial) con una clase media en ascenso.

### Cuadro 1

Económicos / Sector externo / Comercio exterior de bienes y servicios / Comercio exterior de bienes / Comercio intrarregional de bienes

#### Comercio intrarregional total de bienes

(Millones de dólares)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

En los últimos años creció exponencialmente hasta situarse como la segunda economía mundial detrás de EEUU, aporta el 16% del PBI global en términos nominales, es el tercer inversor mundial detrás de EEUU y Japón y el segundo receptor de Inversión Extranjera Directa (IED). Por último, en términos de comercio, se ubica como primer exportador y segundo importador de mundial de bienes (Perini, 2020).

Como referencia, citamos el caso de Brasil. Según datos de CEPAL, desde 2009 China es el principal destino de las exportaciones brasileñas y desde 2012 el principal origen de sus importaciones. En consecuencia, Brasil redujo el destino de sus exportaciones intrarregionales en casi la mitad, pasando del 29% en 1998 al 16% en 2019, consecuencia de esta reorientación de su comercio con China, especialmente, para el abastecimiento de productos primarios a dicho país (CEPAL, 2020).

Desde la perspectiva de la integración regional, en este caso el MERCOSUR, se diría que el impacto positivo de las crecientes relaciones bilaterales de los países del MERCOSUR con China es relativo para el comercio intrarregional. En especial, porque el comercio de la región con este país se caracteriza por una canasta primario-exportadora de América Latina, frente a importaciones provenientes de ese país de alto contenido tecnológico e industrial. De hecho, cabe preguntarse si a largo plazo este modelo de intercambios no producirá los mismos efectos que el patrón centro-periferia (CEPAL, 2021) aunque China no esté considerado dentro de los países que históricamente se consideraron como países centrales.

Por otra parte, las noticias sobre el MERCOSUR en 2021 no fueron nada alentadoras, cuando el Presidente de la República Oriental del Uruguay durante la Presidencia Pro-tempore manifestó el interés de su país en flexibilizar el MERCOSUR (El País, 2021) y ese mismo año, cuando Brasil en forma unilateral redujo el Arancel Externo Común (AEC) promedio, pasando del 13% a ser 10% sobre el 87% del universo arancelario (TN y Ámbito Financiero, 2021). Argentina y el resto de los países del MERCOSUR apoyaron la medida.

La escasa complementariedad de las economías latinoamericanas y, en consecuencia, el bajo nivel de comercio intrafirma e intraindustrial, son factores que hacen al bajo interés en la integración, pero también la debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración (Sanahuja, 2008).

El nuevo escenario se presenta dinámico y debería procurarse que los desafíos que enfrentan los países de la región sean abordados mediante las herramientas que ofrece la integración, en sus múltiples dimensiones, y que podrían favorecer el desempeño del sector alimentario a pesar de la fragmentación y el aparente desgano político que se observa, al menos por momento.

La institucionalidad de los procesos de integración regional incluye una agenda de varias disciplinas no arancelarias: una agenda común de desarrollo para el sector en la que la integración pueda extenderse hasta la coordinación de políticas o la cooperación entre las partes (Fernández-Guillén, 2020). Tanto el MERCOSUR como la CAN son dos esquemas que por sus características cuentan con la institucionalidad suficiente para desplegar una agenda amplia y canalizar las prioridades y resulta el ámbito donde los sistemas políticos puedan encauzar el nuevo impulso que la integración necesita.

Existen múltiples factores que pueden contribuir a profundizar la integración y mejorar la performance de los sistemas alimentarios, sin necesidad de generar nuevos órganos o instituciones, sino mediante un mejor desempeño de los existentes.

Privilegiar la agenda de cooperación: los acuerdos y proyectos de cooperación técnica deben ocupar un lugar importante en la agenda regional, respondiendo a las necesidades de los países, en especial, el esquema de cooperación sur-sur que permite el intercambio de experiencias y capacidades entre los propios países de la región, alejado del modelo de cooperación norte-sur que predominó durante la etapa neoliberal.

El fortalecimiento de las estructuras y grupos técnicos de los esquemas regionales, como por ejemplo, la actividad de las empresas exportadoras de alimentos, especialmente las PyMES, podría verse favorecida mediante la profundización de la armonización y reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios; cooperación digital y sobre tecnologías de la información para lograr conectividad y garantizar el acceso equitativo a los desarrollos digitales que contribuyen a la producción agroalimentaria, agregándole valor en origen.

El MERCOSUR cuenta con grupos de trabajo generados a lo largo de los 30 años de existencia, que han desarrollado fuertes vínculos en el trabajo constante. Tal es el caso de la REAF, creado en 2004, que conforma una plataforma que convoca a Gobiernos y Organismos de la Agricultura Familiar del MERCOSUR para el diseño de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar y facilita la articulación de la pequeña y mediana producción familiar agroalimentaria con los gobiernos para el fortalecimiento del sector.

La REAF de la mano de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM), es una de las experiencias más exitosas en términos de articulación internacional de movimientos sociales, abarcando actualmente doce

organizaciones: Uruguay - Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay (AMRU), Asociación de Colonos de Uruguay (ACU), Intergremial de productores de Leche; Paraguay – Unión Agrícola Nacional (UAN); *Chile* -Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile (MUCHECH), Confederación Nacional de Agricultura Familiar Campesina Voz del Campo; Bolivia – Coordinación de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC); *Perú*- Central Campesina de Perú (CCP); *Argentina* – Federación Agraria Argentina (FAA); Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares de Argentina; *Brasil* - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (Niederle, 2015).

Según las conclusiones del informe de la COPROFAM de 2018 (Ramos, 2019), algunos de los problemas identificados para el avance de los trabajos es precisamente el debilitamiento institucional, la rotación de funcionarios, la falta de coordinación y articulación institucional del grupo de trabajo.

Otro ejemplo de institucionalidad del MERCOSUR es el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), mecanismo de financiamiento de inversiones públicas propio de los miembros del MERCOSUR. Desde su creación en 2004 hasta mayo de 2021, los Estados Partes del MERCOSUR presentaron un total de 53 proyectos, de los cuales 49 han continuado su ejecución por un monto de US\$ 1.548 millones, correspondiendo al financiamiento FOCEM no reembolsable más de US\$ 1.000 millones (FOCEM, 2021).

Un elemento para recalibrar las acciones podría ser una revisión del “mapa de actores” que participan en los sistemas alimentarios de la región y generar mecanismos institucionales más idóneos que los actuales para ejercer la gobernanza en los sistemas alimentarios (Piñeiro, 2021).

Durante los últimos dos años, a fuerza de tener que adaptarse a las circunstancias de la crisis del COVID-19, la tecnología ha favorecido los intercambios virtuales y desarrollos tecnológicos que permiten una más ágil y efectiva conectividad entre los actores de los sistemas alimentarios tanto estatales como privados o de la sociedad civil. Estos recursos deben aportar al diseño de nuevas alternativas para el fortalecimiento institucional, como el desarrollo de redes regionales de producción y cadenas de abastecimiento (Peña, 2014) para facilitar la articulación entre empresas y también redes de análisis e inteligencia competitiva para el acceso a diagnósticos y tendencias actualizadas.

#### **IV. Conclusiones**

Los sistemas alimentarios entendidos como el conjunto de actividades que comprenden la producción agropecuaria, la elaboración, la distribución, comercialización y consumo de alimentos, constituyen un pilar en la economía de los países en desarrollo. La integración regional podría favorecer el desempeño de los sistemas alimentarios, a pesar del contexto actual.

Si bien como se dijo previamente, el regionalismo no implica la creación de una identidad común (Malamud, 2006), también es cierto que la agenda de cooperación y la agenda social de los esquemas de integración en América Latina están matizados por el componente identitario, ya sea por afinidades o simpatías culturales y también, muchas veces, por el idioma. Los habitantes experimentan un sentido natural de pertenencia y afinidad hacia su propia región que favorece y facilita los procesos de construcción de la integración en el aspecto social y de la cooperación.

Esto lo avala el enfoque *inside-out* (de adentro hacia afuera) expresado por Neumann (Briceño, 2008), que parte del supuesto de que las regiones están preestablecidas como resultado de, en este caso, la tradición o el idioma.

Se reitera el concepto de Malamud (2006) en cuanto a que el regionalismo es una construcción y el elemento central en el proceso de construcción voluntaria es la convergencia de intereses. Entendida como proceso *bottom-up*, por la cual las estructuras y procedimientos internos tienden a homogeneizarse, ya sea de manera intencional, mediante políticas de armonización legal y reglamentaria o de manera espontánea mediante la adaptación unilateral (Malamud, 2011).

Fortalecer la institucionalidad dándole mayor dinamismo, con la participación del sector privado y atendiendo sus demandas, sin generar nuevas estructuras, sino fortaleciendo los vínculos existentes, es un camino posible. Los bloques subregionales de América Latina y el Caribe, a través de sus órganos de gobierno y las relaciones internacionales, han creado a lo largo de todos estos años de coexistencia, vínculos y dinámicas de trabajo que deben ser aprovechadas para generar una fuerte red de acción mancomunada.

Los Foros regionales de debate son un ámbito político más conveniente para acordar posiciones comunes frente a los desafíos que presenta la globalización y a nivel técnico

el trabajo de los equipos dentro de cada esquema de integración le da vida a la institucionalidad.

Como elemento transversal las relaciones internacionales son un aporte imprescindible para el fortalecimiento de la integración. El rol de la diplomacia económica es un factor para la interrelación entre los Gobiernos y otros actores no estatales, destacando la necesidad de que exista una estrecha interacción y coordinación entre la política exterior y la política doméstica, incluyendo a los actores no estatales cuyo interés en conocer y participar de las cuestiones de política internacional y en los procesos de toma de decisiones (Bayne, 2003), ya es difícil ignorar.

## Bibliografía

Ámbito Financiero. (2021, 21 de noviembre). *Brasil se anticipa y reduce 10% el arancel externo común del Mercosur*. <https://www.ambito.com/economia/mercosur/brasil-se-anticipa-y-reduce-10-el-arancel-externo-comun-del-n5312015>

Bayne, N., y Woolcock, S. (2003). *The new economic diplomacy*. London School of Economics and Political Science; Ashgate Publishing Limited.

Bernal-Meza, R., y Masera, G. (2008). El retorno del Regionalismo: Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración regional. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (18). <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3338>

Bernal-Meza, R. (2011). El regionalismo: concepto, paradigmas y proceso en el sistema mundial contemporáneo. En L. Bizzozero e I. Clemente (Coords.), *La Política Internacional en un mundo en mutación* (pp. 11-30). Universidad de la República.

Bernal-Meza, R. (2018). Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. *Análisis Político*, 31(94). <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78238>

Briceño Ruiz, J. (2014). Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America. *EUI Working Paper RSCAS* (11). <http://hdl.handle.net/1814/29870>

Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia; Centro de Pensamiento Global.

CEPAL. (2021). *Revista CEPAL*, (135). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47716>

CEPAL. (2020). *CEPALSTATAT Base de datos y publicaciones estadísticas*. UN; CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang>

Diamint, R. (2013,). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, (101), 55-79.

[https://www.cidob.org/es/content/download/58763/1527366/version/2/file/55-80\\_RUT%20DIAMINT.pdf](https://www.cidob.org/es/content/download/58763/1527366/version/2/file/55-80_RUT%20DIAMINT.pdf)

Díaz Bonilla, E. (2020). La guerra comercial entre EE. UU. y China y sus impactos sobre el comercio agroindustrial. Algunas reflexiones desde la perspectiva argentina. En M. Piñeiro y G. Valle Galmez (Coords.), *Geopolítica de los alimentos. Intereses actores y posibles respuestas desde el cono sur* (pp. 127-160) Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/geopolitica/>

El País. (2021, 26 de abril). *Uruguay ingresó propuesta de flexibilizar el Mercosur; se analizará en reunión extraordinaria en mayo.* <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mercosur.html>

Fawcett, L. (2012, 13-15 de Septiembre). *The history and concept of regionalism* [presentación en conferencia]. Conference Paper, (4/2012) 5° conferencia biannual de la European Society of International Law, Valencia, España. <https://ssrn.com/abstract=2193746>

Fernández Guillén, O. (2020). Sector agroalimentario e integración regional: Una simbiosis necesaria para la seguridad alimentaria y nutricional. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (42), 027. <https://doi.org/10.24215/24689912e027>

French Davis, R. (2002). Las reformas económicas en América Latina y los desafíos del nuevo decenio. *Estudios Internacionales*, (138), 37-51. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2002.14711>

Fondo para La Convergencia Estructural del Mercosur (2021). *15 años construyendo integración.* <https://www.mercosur.int/documento/focem-15-anos-construyendo-integracion/>

Furtado, C. (1976). *Prefacio a nova economía política.* Paz e Terra.

Gajate, R. (2013). Instituciones de los procesos de integración sudamericanos. Modelos y tendencias actuales. En N. B. Mellado (Coord y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Coed) *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los Inicios del Siglo XXI* (pp. 55-74). Editorial Delgado. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59817>

Giacalone, R. (2018). El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 13(1), 163-192. <https://doi.org/10.18359/ries.2943>

Giacalone, R. (2014) Cambios en el Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de Los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.) *Regionalismo Latinoamericano: dimensiones actuales* (pp. 29-60). Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59819>

Giacalone, R. (2021). *Política internacional a principios del siglo XXI: poder, cooperación y conflicto.* Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603347>,

Gutiérrez, A. (2020). *Economía y Políticas Agroalimentarias.* Banco Central de Venezuela.

[https://www.researchgate.net/publication/351428611\\_ECONOMIA\\_Y\\_POLITICAS\\_AGROALIMENTARIAS](https://www.researchgate.net/publication/351428611_ECONOMIA_Y_POLITICAS_AGROALIMENTARIAS)

Hettne, B., y Söderbaum, F. (1998). The New Regionalism Approach (1998). *Politeia*, 17(3), 6-21. <https://ssrn.com/abstract=2399180>

Johnston, B. F., y Mellor, J. W. (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*, 51(4), 566-593. <http://www.jstor.org/stable/1812786>

Keohane, R., y Nye, J. Jr. (2001). Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. *KSG Working Paper*, (01-004). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=262175](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262175)

Leoni, M. S. (2015). Historia y región: la historia regional de cara al Siglo XXI. *Folia Histórica del Nordeste*, (24). <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.024307>

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es)

Matthews, A. (2003). *Integración regional y seguridad alimentaria en países en desarrollo. Materiales de Capacitación para la Planificación Agrícola 45*. FAO. <https://www.fao.org/3/y4793s/y4793s00.htm#Contents>

Niederle, P. A. (2015). *A construção da reunião especializada sobre agricultura familiar do MERCOSUL (REAF): uma década de diálogos políticos para o desenho, formulação e implementação de políticas públicas*. <http://www.reakmercosul.org/biblioteca-reak>

Perini, S., Tejeda Rodríguez, A., y Illescas, N. (2020). Mercosur-China: una relación posible. En M. Piñero y G. Valle Galmez (Coords.), *Geopolítica de los alimentos. Intereses actores y posibles respuestas desde el cono sur* (pp. 127-160). Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/geopolitica/>

Petit Primera, J. G. (2014). La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 20(1), 137-162. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36433515007.pdf>

Piñero, M., Cassio, L., Ramos, Á., y Trigo, E. (2021). *El sistema alimentario global. Una perspectiva desde América Latina*. Teseo.

Prebisch, R. (2012.). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/40010>

Ramos, A. (2019). *Evolución de las políticas públicas para la AFCL en el MERCOSUR ampliado. Período 2004-2018*. <http://www.reakmercosul.org/biblioteca-reak>

Rojas Aravena, F., Altmann Borbon, J., y Beirute Brealey, T. (2012). Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana. En J. Altmann Borbón (Ed.), *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 11-48) FLACSO. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20170703041248/pdf\\_115.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170703041248/pdf_115.pdf)

Sanahuja, J. A. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez Alfonso, L. Peña y M. Vazquez (Coords) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* N° 7 año 2008-2009. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>

Sepúlveda, L. (2001). Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad. *CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas*, (3). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4854>

Serrano Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de ciencia política*, 28(2), 95-113. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200004>

Söderbaum, F. (2013). Rethinking regions and regionalism. *Georgetown Journal of International Affairs*, 14(2), 9-18. <http://www.jstor.org/stable/43134407>

Tinbergen, J. (1954). *International economic integration*. Elsevier

Todo Noticias. (2021, 5 de noviembre). *Brasil se anticipó al MERCOSUR y anunció que rebaja en un 10 su arancel externo*. <https://tn.com.ar/politica/2021/11/05/brasil-se-anticipo-al-mercosur-y-anuncio-que-rebaja-en-un-10-su-arancel-externo/>

Vieira Posada, E. (2005, Diciembre). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*, (18), 235-290. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77720389010>

Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International Security*, 20(1), 71-81. <https://doi.org/10.2307/2539217>

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

**Agustín Prol**  
*Licenciado en Sociología*

### **Introducción**

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **IV. El desarrollo del conflicto**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **V. Reflexiones finales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Bibliografía**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OMC. (2018, 9 de abril). *China presenta una reclamación en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC contra los aranceles de los Estados Unidos sobre productos de acero y aluminio*.  
[https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news18\\_s/ds544rfc\\_09apr18\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/ds544rfc_09apr18_s.htm)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *LOS IMPACTOS SOCIODEMOGRÁFICOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LC/CRPD. 4/3)*, SANTIAGO 2022, 160 PÁGINAS.

Teniendo en cuenta que la región latinoamericana y caribeña se encuentra entre las más desiguales del mundo, resulta lógico que el impacto de la Pandemia desatada por el COVID-19 en múltiples aspectos haya contribuido a resaltar o profundizar aún más esa brecha de desigualdad económica- social. Teniendo en cuenta este aspecto, el texto elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) traído a consideración, hace un examen de los impactos sociodemográficos de la pandemia y se plantean recomendaciones para la recuperación y la reconstrucción desde el prisma del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

La obra se estructura -luego de la Introducción que oficia como una especie de resumen de los distintos temas traídos a consideración- en cuatro capítulos.

El primero de ellos se titula *Impactos de la Enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en la dinámica demográfica*. Allí se analizan los tres aspectos fundamentales que hacen al escenario demográfico de la región: la mortalidad, la fecundidad y la migración (en este caso se hace especial énfasis en el cierre de las fronteras por parte de los Estados como una medida primordial para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2 y sus variantes). Se resalta asimismo, la importancia de la aplicación de la vacuna como una herramienta fundamental en la lucha contra la enfermedad, dando a entender que la baja velocidad del proceso de vacunación en la región, y la gran desigualdad de esos procesos entre países, puede traducirse en una prolongación aún mayor de la pandemia.

El capítulo segundo bajo el título *Desigualdades estructurales y protección de los derechos humanos durante la pandemia: una mirada desde el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, parte de la consideración que los enfoques vinculados con el ejercicio de los derechos y la igualdad son los principales pilares de dicho Consenso. En consecuencia, se examinan en este acápite los impactos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre grupos de población que exigen particular atención (desde niños y niñas hasta personas mayores y pueblos indígenas y originarios) para garantizar el ejercicio de sus derechos en una amplia variedad de temas de población y desarrollo, los cuales están presentes en los capítulos del Consenso de Montevideo y considerados bajo el enfoque de la matriz de la desigualdad de la CEPAL.

En el tercer capítulo que lleva el título *El impacto sociodemográfico del COVID-19 en el Caribe* se toma específicamente la región caribeña teniendo en cuenta las especificidades y particularidades de esta subregión. Se pone énfasis en los problemas que afectaron al Caribe con mayor fuerza o intensidad en comparación con los países Latinoamericanos como son los que se vinculan con personas mayores o enfermas, niños, niñas, adolescentes y mujeres.

Por último, el capítulo cuarto que lleva el título *Conclusiones y recomendaciones para la acción a la luz de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* se toma en cuenta la experiencia que ha dejado la pandemia y se efectúan recomendaciones para reencausar las metas de la Agenda 2030.

Corresponde destacar que el texto menciona en varios apartados como instrumento fundamental, la implementación y/o profundización de canales de comunicación y de información entre los Estados. Estas herramientas permiten desarrollar acciones de manera conjunta que contribuyen a disminuir los efectos de este tipo de procesos.

■R-M

## ● INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 47 Aportes para la Integración Latinoamericana** editada por este instituto e indexada en *Latindex Catálogo 2.0*, *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*, *DOAJ*, *REDIB*, *EBSCO HOST*, entre otros. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes>

Además, se encuentra abierta la inscripción a la **Maestría en Integración Latinoamericana** y a la **Especialización en Políticas de Integración** ambas con categoría "A" (Excelencia) por la CONEAU. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

**Informes:** De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

**E-mail:** [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com)      **Teléfono:** 0054-221-421-3202;      **Web:** [www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)

**AUTORIDADES DEL IIL-UNLP**

***DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO***

NOEMÍ MELLADO

***SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO***

MARCELO HALPERÍN

***SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA***

LILIANA RAPALLINI

**SECRETARIO**

ROBERTO MIRABELLI

**CORRECTORA DE ESTILO**

MARÍA CORBETTA

**DIRECTORA DEL OBSERVATORIO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA y  
CARIBEÑA (OILAC)**

NOEMÍ MELLADO

**SECRETARIO DEL OILAC**

ROBERTO MIRABELLI

**RESPONSABLES EJECUTIVOS DEL OILAC**

ROBERTO MIRABELLI

GERMAN ASENS