

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA RECONFIGURACIÓN GLOBAL

COMPILADORA:

Julieta Zelicovich

AUTORES:

Mauricio Tejedor, Valeria Cortese, Manuel Rodríguez Aieta
Damián Cogo, Josefin Blasco, Firpo Julieta, Tubio Georgina,
Sabattini, Maria Cukar, Giovanna Mattiacci



GENCI 

Grupo de Estudios sobre Negociaciones
Comerciales Internacionales.
Instituto de Investigaciones.

Las negociaciones comerciales internacionales en el contexto de la reconfiguración global.

Julieta Zelicovich (Compiladora)

Autores:

Mauricio Tejedor

Valeria Cortese

Manuel Rodríguez Aieta

Damián Cogo

Josefina Blasco Firpo

Julieta Tubio

Georgina Sabattini

Maria Cukar

Giovanna Mattiacci

Índice

Pensar las negociaciones comerciales internacionales en un mundo en cambio. <i>Julieta Zelicovich</i>	2
La reconfiguración de la política comercial de la República Popular China frente al escenario de competencia estratégica y sus impactos sobre la gobernanza del comercio internacional. <i>Damián Cogo</i>	6
America First 2.0: el giro geoeconómico en la política comercial de Trump y el acuerdo EE.UU.- Reino Unido como primera respuesta. <i>Manuel Rodríguez Aieta</i>	30
La Unión Europea como actor comercial: adaptación estratégica y poder normativo en tiempos de giro geoeconómico. <i>Valeria Cortese</i>	41
Entre la Pampa y Bruselas: El Efecto de la EUDR en la Descomoditización y la Gobernanza Multinivel de la Soja Argentina. <i>Georgina Sabbatini</i>	64
Evolución y Desafíos del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea (2020-2024). <i>Maria Cukar</i>	78
El eje argentino-brasileño y la cohesión intrabloque: Dinámicas del MERCOSUR (2020–2024). <i>Josefina Blasco Firpo y Julieta Tubio</i>	90
OMC en tiempos de transición: tensiones institucionales, reformas incipientes y nuevos espacios de gobernanza <i>Giovanna Mattiacci</i>	96

Pensar las negociaciones comerciales internacionales en un mundo en cambio.

Julieta Zelicovich

El 23 de junio de 2016, los habitantes del Reino Unido votaron en un referéndum por la salida de su país del proceso de integración de la Unión Europea, dando lugar al Brexit. Meses más tarde, el 23 de enero de 2017, Estados Unidos anunció su retirada del recientemente negociado Acuerdo Transpacífico, conocido como TPP, por sus siglas en inglés. La simultaneidad de ambos procesos señalizaba un cambio en la dinámica de la globalización: el crecimiento del rechazo al funcionamiento de la hiper-globalización por parte de las clases medias de los países del norte global y la emergencia de nuevos líderes políticos que canalizaban ese descontento y ponían en el centro de la política electoral al comercio, las relaciones comerciales y la política comercial. A partir de entonces, las negociaciones comerciales internacionales adquirieron un cariz distinto al que habían tenido por décadas. Se volvieron más politizadas, y adquirieron metas estratégicas.

Desde el fin de la guerra fría, durante el período de la hiper-globalización, el comercio se había definido como un espacio técnico, antes que político, y las relaciones comerciales internacionales habían sido entendidas bajo una lógica de ganancias absolutas antes que de ganancias relativas. En ese marco, las negociaciones comerciales internacionales habían ganado intensidad y profundidad, sirviendo como mecanismo para el establecimiento de las reglas que dieron soporte a la expansión del capital internacional y permitieron el crecimiento exponencial del comercio internacional (Baldwin, 2011; Rodrik, 2018). Si bien la mayor liberalización se dio con la creación de la Organización Mundial de Comercio, que permitió además un tendido de normas casi universal, la mayor profundidad y ambición estuvo dada por los acuerdos bilaterales y regionales (OMC, 2011). Como demuestran Dür y Baccini (2015), estos tuvieron un crecimiento acelerado desde los años 90 y se volvieron instrumentos regulatorios complejos, abordando regulaciones “más-allá-de-la-frontera”, a mediados de la década de los 2000.

Hasta 2008 es claro que la ecuación entre Estado y Mercado se inclina hacia este último, y que, en última instancia, el Estado tiene un rol como garante regulatorio de las condiciones necesarias para su funcionamiento (Martin, 2022). La crisis financiera internacional y la competencia EEUU-China fueron evidenciando los límites de ese modelo, tanto en la dimensión económica como política, como muestran los eventos del Brexit y de la retirada de EEUU del TPP. Paulatinamente se desdibujaron los límites entre la arena comercial y la geopolítica, y las relaciones comerciales internacionales se vieron inmersas en un “giro geoeconómico” (Roberts, Moraes y Ferguson, 2019). El comercio internacional incorporó las nociones de riesgo y vulnerabilidad, junto con la de eficiencia e interdependencia. La política

comercial se transformó en un instrumento estratégico, con objetivos tanto económicos como no-económicos. Arenas como la geopolítica, pero también la climática y la tecnológica comenzaron a ser objeto de la política comercial. Y, en ese contexto, las negociaciones comerciales internacionales se transformaron.

Las bases de datos de la Organización Mundial de Comercio dan cuenta de tres procesos simultáneos:

- (i) el crecimiento de los acuerdos comerciales internacionales se mantuvo: los acuerdos comerciales notificados pasaron de 455, en 2016, a 626, en 2025. Los acuerdos comerciales en vigor, de 283 a 378.
- (ii) la geografía de los acuerdos comerciales cambió, incorporándose nuevos países como promotores y usuarios de estas herramientas
- (iii) el proteccionismo también se incrementó, tanto en materia de restricciones cuantitativas, licencias, y medidas antidumping, como en materia arancelaria. El volumen de importaciones de bienes afectadas por medidas restrictivas superó el 16.9% de las importaciones mundiales en 2025

La meta de este libro es analizar las características de esas transformaciones de las negociaciones comerciales internacionales en el contexto del cambio global. Nos preguntamos ¿Cómo se regula el comercio internacional en un contexto de transición de poder internacional? ¿Cuál es el papel de los acuerdos internacionales? ¿Cuál es/son los espacios de gobernanza clave para el comercio internacional?

Proponemos un análisis en tres ejes: el primero, gobernanza global, mirando la estructura del sistema internacional y las dinámicas de poder que moldean las relaciones comerciales internacionales en el nivel global. En segundo lugar, los acuerdos comerciales, haciendo foco en los instrumentos y sus características. Indagamos en los patrones regionales de acuerdos comerciales, el tipo de contenido negociado y la forma que adquieren los nuevos tipos de cuestiones dentro de estos instrumentos. Por último, las políticas comerciales nacionales: ¿Cómo se ajustan las políticas comerciales nacionales frente al cambio en la gobernanza global del comercio internacional? ¿Hay más o menos espacio de políticas? ¿Hay efectos en los flujos de comercio?

El libro se divide en siete capítulos, tras esta introducción. La primera parte está centrada a la dinámica de la competencia geopolítica y las negociaciones comerciales internacionales con foco en EEUU y China. El primer capítulo, a cargo de Damian Cogo, analiza la reconfiguración de la política comercial de la RPCh tras el punto de inflexión de la guerra comercial de 2018, en un contexto de bipolaridad emergente y fragmentación normativa. Muestra el cambio de *rule taker* a *rule maker*, tanto en la arena multilateral como en los acuerdos comerciales preferenciales, y el desarrollo de una estrategia que combina intereses comerciales con objetivos geopolíticos.

En el segundo capítulo, Manuel Rodríguez Aieta analiza el giro geoeconómico en la política comercial de Trump y explora las características de uno de los instrumentos más novedosos del escenario de las negociaciones comerciales internacionales contemporáneo: el acuerdo EE.UU.- Reino Unido, de 2025. Este no es un tratado de liberalización clásica, sino un “tratado de integración estratégica parcial” con acceso asimétrico, cláusulas de salvaguardia, y la ausencia de un mecanismo de solución de disputas obligatorio, reflejando la estrategia de Washington de utilizar su poder para manipular el sistema comercial a favor de sus intereses nacionales.

El tercer capítulo pone el foco en Bruselas. En “La Unión Europea como actor comercial: adaptación estratégica y poder normativo en tiempos de giro geoeconómico”, Valeria Cortese analiza la estrategia de la Unión Europea bajo la “Autonomía Estratégica Abierta”, identificando dimensiones claves de transformación: ajustes institucionales, la proyección de valores como un “poder normativo”, la adopción de estrategias híbridas y asertivas, la creación de instrumentos defensivos innovadores como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) y el Mecanismo Anticoercitivo, y un giro discursivo que legitima la vinculación del comercio con la seguridad y la resiliencia.

Ampliando el análisis sobre la Unión Europea y los efectos de su política comercial, el capítulo de Georgina Sabattini, propone analizar los desafíos que la Regulación de Deforestación de la Unión Europea (EUDR) impone a la cadena de valor de la soja argentina. Analiza las características de esta nueva regulación unilateral de la Unión Europea, y cómo los actores locales buscan adaptarse a ese nuevo contexto competitivo.

Por su parte, Maria Cukar, analiza la incidencia de este tipo de regulaciones en el proceso de negociaciones del Mercosur y la Unión Europea en el período 2020-2025. El capítulo quinto, analiza el proceso de negociaciones entre el anunciado acuerdo en principios de 2019 y el nuevo acuerdo en principios de diciembre 2024. Se indaga en cómo los cambios en el escenario internacional y en la estrategia europea impactaron en las negociaciones y cuáles fueron los principales cambios que se introdujeron en el documento final.

El capítulo sexto se dedica a las dinámicas de Mercosur, y a la relación entre Argentina y Brasil entre 2020 y 2025. Josefina Blasco Firpo y Julieta Tubio analizan cómo la cohesión política del bloque fue variando a lo largo del período. El capítulo analiza la premisa intergubernamentalista de que la integración depende de la convergencia de preferencias nacionales, a la vez que busca explicar la resiliencia funcional del bloque, donde la recuperación del comercio intrarregional sirve como base para recomponer la confianza política.

Por último, en el séptimo capítulo, Giovanna Mattiacci realiza un diagnóstico del estado de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en tiempos de crisis. Argumenta que la innovación normativa se ha desplazado hacia acuerdos externos y que, a nivel interno, en la OMC se ha impulsado el plurilateralismo (a través de las Iniciativas Conjuntas o JSI) como un mecanismo pragmático para avanzar en la regulación de temas emergentes (como comercio electrónico o facilitación de inversiones). Para Giovanna, el futuro de la OMC se

orienta a una gobernanza flexible, en la que su rol como actor indispensable dependerá de su capacidad para articular estos formatos fragmentados y preservar la coherencia normativa global.

Finalmente, unas palabras sobre los autores de esta obra. Los estudios aquí presentados han sido desarrollados por estudiantes y graduados miembros del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales, del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Este grupo de estudios fue creado en el año 2016, y desde entonces persigue tres objetivos: analizar la evolución de la gobernanza global del comercio mundial, considerando las dinámicas de las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio, las negociaciones comerciales mega-regionales, y las negociaciones comerciales de los países en desarrollo en el siglo XXI; difundir y fomentar los estudios sobre negociaciones comerciales internacionales dentro del ámbito de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR; y promover capacidades analíticas en materia de negociaciones comerciales internacionales y fomentar vocaciones científicas entre los estudiantes y graduados de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

Esta obra es producto de las discusiones y encuentros realizados por el grupo a lo largo del año 2025, en un contexto de producción de conocimiento bastante desafiante. Agradecemos a la universidad pública el espacio para el desarrollo del pensamiento crítico en sus aulas, y la posibilidad de que estudiantes, docentes y graduados podamos plasmar nuestras discusiones en este número especial de “El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales”.

Referencias

- Baldwin, R. (2011). 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf
- Dür, A., Baccini, L., & Elsig, M. (2014). The design of international trade agreements: Introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*, 9(3), 353–375. <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9179-8>
- Martin, J. (2022). *The meddlers: Sovereignty, empire, and the birth of global economic governance*. Harvard University Press.
- Roberts, A., Choer Moraes, H., & Ferguson, V. (2019). Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, 22(4), 655–676. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036>
- Rodrik, D. (2018). What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives*, 32(2), 73–90. <https://doi.org/10.1257/jep.32.2.73>
- World Trade Organization. (2011). *World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf

La reconfiguración de la política comercial de la República Popular China frente al escenario de competencia estratégica y sus impactos sobre la gobernanza del comercio internacional.

Damián Cogo

El orden internacional atraviesa una etapa de transición cuyos efectos están cada día más a la vista. La competencia estratégica entre Estados Unidos y la República Popular China (en adelante RPCh) no sólo ha alterado el volumen y la dirección de los flujos comerciales, sino que también ha modificado las normas, los actores y los instrumentos a través de los cuales se estructura la gobernanza del comercio global. En este contexto, caracterizado por una creciente bipolaridad, tensiones sistémicas y fragmentación normativa, la RPCh ha emprendido un proceso de reconfiguración de sus estrategias de inserción comercial internacional, que incluye tanto nuevas agendas temáticas como una diversificación geográfica de sus socios estratégicos.

La guerra comercial iniciada por Estados Unidos en 2018, como parte de un escenario de competencia estratégica, puede considerarse un punto de inflexión. A partir de ese momento, China intensificó sus esfuerzos por reducir su vulnerabilidad externa y aumentar su autonomía, en particular en sectores sensibles como la tecnología, la seguridad alimentaria y las materias primas críticas. Estas tensiones no sólo repercutieron en el diseño de sus políticas comerciales internas, sino también en su modo de negociar acuerdos internacionales, el contenido de dichos acuerdos y los espacios institucionales en los que decide participar activamente.

Por el comportamiento que ambos actores han tenido en el sistema internacional Actis y Creus (2018) sostienen que existen los elementos para hablar de un bipolarismo emergente, aunque con características diferentes de las de la Guerra Fría. Varios han sido los autores (Actis y Creus, 2018; Allison, 2020; Vogelmann, 2020) que han catalogado la Guerra Comercial como parte de una disputa de poder mayor entre los EE.UU. y la RPCh por la hegemonía en el orden internacional.

Este capítulo -mediante la indagación sobre declaraciones en documentos oficiales y el análisis de discursos y políticas gubernamentales- se propone dar cuenta de los principales cursos de acción que el gobierno chino ha tomado para dejar de lado la pasividad en términos de gobernanza del comercio global para colocarse como uno de los Estados con mayor participación, enfatizando aquellos que han tenido lugar luego del inicio de la escalada de tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos, entendiendo que este evento fue un punto de inflexión sustancial para comprender el accionar de la RPCh.

El objetivo es mostrar las transformaciones recientes en la estrategia de negociaciones comerciales de la RPCh frente al escenario de competencia estratégica global, tanto en el ámbito bilateral, analizando los tratados de libre comercio de China con sus socios, como en

el multilateral, con el accionar en OMC como principal órgano del sistema multilateral de comercio.

Del ascenso chino a la competencia estratégica

A partir del fin de la Revolución Cultural y del inicio del período conocido como *Boluan Fanzheng* (拨乱反正)¹, el camino de apertura y reforma liderado por Deng Xiaoping en 1978 ha llevado a la República Popular China a ocupar un rol cada vez más preponderante en la economía mundial. La integración de China a la globalización y a los flujos de intercambio globales a partir de sus reformas, es entendida como un elemento fundamental a la hora de analizar los cambios sobre el comercio mundial y su gobernanza. Incluso autores como Winters (2021) sostienen que el ascenso de la RPCh es por lejos el shock más grande que ha recibido la economía mundial en los últimos años. China se ha convertido en las tres últimas décadas en un actor principal en el mapa económico mundial, cambiando el centro de gravedad del mundo.

La literatura (Wilhelmy, 2000; Salvador Chamorro, 2008; Fanjul, 2011) sintetiza el proceso de reformas de la RPCh a partir del abandono de la autarquía y el inicio de un camino de apertura al exterior —en el ámbito comercial y financiero— denominado política de puertas abiertas. Probablemente el hito más característico que da cuenta de la integración a la economía mundial sea su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 2001, lo que trajo consigo notorios cambios para la RPCh. El mero hecho de tener que adaptar sus estándares, políticas domésticas y formas de comportamiento a las reglas de la OMC -sin perder de vista los intereses nacionales- ha sido un enorme desafío para los *policy makers* chinos (Salvador Chamorro, 2008).

Winters (2021) señala que la RPCh ha ingresado a la organización, adoptado y respetado sus normas. Inmediatamente posterior a su incorporación aplicó derechos y obligaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios), TRIPS (Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), TRIMS (Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio) y asumió el sistema de solución de diferencias de la OMC.

Sostiene el autor también que China percibe el respeto de sus reglas y prácticas como intereses propios—, para mostrarse como un miembro regular de la organización. Y lo ha hecho incluso a pesar de la disconformidad de otros miembros, que han acusado a la RPCh de violar el espíritu y las reglas de la OMC. El autor (Winters, 2021) señala que si bien no pareciera que China haya tenido un comportamiento muy diferente del de otros miembros importantes de la organización, han existido divergencias en el tratamiento recibido por China respecto del de otros miembros. Uno de los hechos que ilustran estas asimetrías, fue la propuesta (dejada de lado por el momento) de parte de algunos miembros de que la misma organización pueda supervisar el tipo de cambio con el fin de tomar recaudos respecto de la

¹ La traducción literal es “poner las cosas en su sitio”.

subvaluación de la moneda china por los efectos disruptivos que tiene sobre el comercio, lo cual no ha sucedido con otros actores.

No obstante, si bien el comportamiento de la RPCh en el seno de la OMC muestra que su involucramiento ha sido moderado, alineándose a los países en desarrollo como *rule taker* (Zelicovich, 2017), China se ha erigido en estos últimos años como un actor sumamente activo en la gobernanza del comercio global. Esto va en línea con el creciente activismo en diversos sectores que ilustran la búsqueda del llamado *ascenso pacífico*², doctrina anunciada por el entonces presidente Hu Jintao que se ha vuelto el eje rector de la política exterior china desde 2005.

Fuera de OMC también China buscó mostrarse como protagonista en la gobernanza del comercio global a través de instrumentos como los Tratados de Libre Comercio (TLC), la propuesta del Belt and Road Initiative (BRI) o Nueva Ruta de la Seda, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, o el Nuevo Banco de Desarrollo. La voluntad de la RPCh para utilizar estas herramientas para dejar de ser un *rule taker* y erigirse como un *rule maker* en materia de gobernanza de los flujos comerciales, es día a día más clara.

El *ascenso pacífico* de China y su creciente proyección internacional han hecho que la RPCh se coloque como principal socio comercial de numerosos países, en muchos casos desplazando a Estados Unidos. Como respuesta, fundamentalmente a partir de la administración Obama, Washington debió proceder con reajustes en su política exterior con el objetivo de mitigar el avance de China. Años más tarde, los dirigentes norteamericanos ya reconocen a China como principal competidor³.

Durante los últimos años, y acentuado por el escenario de competencia, el uso político del comercio como instrumento de presión y de poder internacional ha retomado relevancia en los cursos de política de los Estados. Anteriormente la política comercial había quedado relegada a cuestiones técnicas que no hacían a la alta política. La pérdida de poder adquisitivo de la clase media norteamericana, la caída del empleo, la merma de la competitividad del sector industrial, entre otros problemas, fueron el caldo de cultivo para el surgimiento de cuestionamientos al accionar de las instituciones internacionales y al orden liberal internacional (Zelicovich, 2022), caracterizado por la política comercial librecambista y contraria a la intervención estatal. La opción electoral que mejor supo canalizar el creciente nacionalismo y conservadurismo en la sociedad norteamericana fue Donald Trump, quien basó su plataforma de campaña bajo el slogan *America First*, bajo el cual la política comercial externa retomó protagonismo en la agenda.

² Cabe destacar, que si bien en el presente trabajo se analiza únicamente la arista comercial, la doctrina también busca el desarrollo chino en lo político, social, cultural, estratégico-militar, diplomático, entre otros.

³ Por supuesto que se reconoce que las áreas de competencia van más allá de las económico-comerciales. La competencia también es en el área militar, tecnológica, financiera, cultural, política, entre otras. El presente trabajo ahondará fundamentalmente en las de orden económico comercial.

El gobierno de Trump, con el objetivo doméstico de recuperar la base industrial de los Estados Unidos, controlar el déficit comercial (que llegó a ser de 375 mil millones de dólares con China), y recuperar los niveles de empleo, ha declarado la guerra comercial a China, su principal proveedor, dando un giro proteccionista (Merino, 2019 : 67) que vino acompañado del abandono del multilateralismo, ejemplos destacados son: los embates contra el órgano de solución de diferencias de la OMC o la salida de acuerdos tales como: Trans-Pacific Partnership (TPP), el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP); y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

A fines prácticos, acudiendo a los aportes de Grossman y Helpman (1995) sobre las guerras comerciales, entenderemos que la guerra comercial implica un proceso conflictivo en la relación bilateral entre China y Estados Unidos, caracterizado por la elevación unilateral y recíproca de tarifas y aranceles al comercio, que por la magnitud y la importancia de ambas economías las acciones realizadas en forma unilateral o en respuesta a acciones previas, reparan en impactos sustanciales en el comercio internacional y en las cadenas globales de valor.

Bajo esta definición, podemos comenzar a hablar de Guerra Comercial a partir del año 2018, con la imposición unilateral de aranceles por parte del gobierno de Estados Unidos a las importaciones desde China. Los mismos han sido justificados por el presidente Trump y altos funcionarios en razón del déficit comercial, el alto grado de protección del mercado chino, el poco respeto a los derechos de propiedad intelectual y el dirigismo del Partido Comunista Chino sobre la economía mediante el control de los factores de producción.

Es necesario recalcar que prácticamente a cada imposición unilateral, siguió una respuesta del otro lado, generalmente en los sectores que mayor impacto generan en las economías del adversario. En la tabla 1 se muestran los principales eventos, medidas y tensiones que tuvieron lugar, desde el comienzo de la guerra comercial en 2018, su “*impasse*” durante algunos momentos de la administración Biden, y los acaecidos en el presente año hasta el momento de publicación.

Tabla 1. Eventos principales de la guerra comercial desde 2018.

Fecha	Actor	Instrumento jurídico	Medida/Anuncio	Cobertura de productos	Arancel / valor alcanzado
8 Mar 2018	EE. UU.	Sección 232 (Trade Expansion Act) – Proclamaciones 9704 (aluminio) y 9705 (acero)	Imposición de aranceles adicionales a importaciones de acero (25%) y aluminio (10%) por motivos de seguridad nacional.	Barras, láminas y productos de acero; aluminio en bruto y semielaborado.	25% acero; 10% aluminio (vigente desde 1 Jun 2018 con exenciones contingentes luego para algunos socios).
2 Abr 2018	China	Medida de represalia por 232 (MOFCOM/Ministerio de Finanzas)	Aranceles de 15% y 25% sobre US\$3.000 millones de importaciones de alimentos y bebidas de EE. UU.	Frutas, vino, frutos secos (15%); carne de cerdo y algunos productos de aluminio (25%).	15%/25% sobre US\$3.000 millones.
3 Abr 2018	EE. UU.	Sección 301 (USTR) – Lista propuesta	Publicación de lista preliminar de productos chinos sujetos a arancel adicional (primera propuesta).	Maquinaria, electrónicos, equipo médico, partes industriales.	Propuesta inicial (base para Listas 1–4).
6 Jul 2018	EE. UU.	Sección 301 – Lista 1	Entrada en vigor de arancel adicional del 25% sobre US\$34.000 millones en importaciones de China.	Componentes industriales, maquinaria, equipo aeroespacial, automotriz y médico.	25% sobre US\$34.000 millones.
6 Jul 2018	China	Represalia por Lista 1 (Ministerio de Finanzas)	Aranceles de 25% sobre US\$34.000 millones de importaciones desde EE. UU.	Soja, carne porcina, vehículos, productos acuícolas, whisky, frutas y frutos secos.	25% sobre US\$34.000 millones.
23 Ago 2018	EE. UU.	Sección 301 – Lista 2	Arancel adicional del 25% sobre US\$16.000 millones.	Semiconductores y componentes, plásticos, químicos, vehículos y maquinaria.	25% sobre US\$16.000 millones.

23 Ago 2018	China	Represalia por Lista 2	Aranceles de 25% sobre US\$16.000 millones.	Carbón, productos químicos, vehículos, maquinaria, equipo médico.	25% sobre US\$16.000 millones.
24 Sep 2018	EE. UU.	Sección 301 – Lista 3	Arancel adicional inicialmente de 10% sobre US\$200.000 millones (luego 25% en mayo 2019).	Amplia gama: muebles, plásticos, químicos, textiles, electrodomésticos, componentes.	10% (sep 2018) → 25% (mayo 2019).
24 Sep 2018	China	Represalia por Lista 3	Aranceles del 5%–10% sobre US\$60.000 millones (luego hasta 25% desde 1 Jun 2019).	Intermedios y bienes de capital: maquinaria eléctrica, químicos, madera, papel, equipo médico; LNG.	5%–10% → hasta 25% (1 Jun 2019).
1 Sep 2019	EE. UU.	Sección 301 – Lista 4A (US\$120.000 millones)	Arancel adicional (anunciado 10%, aplicado 15% desde sep 2019; reducido luego a 7,5%).	Bienes de consumo: prendas, calzado, televisores, alimentos procesados, artículos para el hogar.	15% (sep 2019) → 7,5% (14 feb 2020).
15 Ene 2020 / 14 Feb 2020	EE. UU. y China	Acuerdo Fase Uno (texto USTR) y modificación 301	Firma del Acuerdo Fase Uno (PI, agricultura, servicios financieros, transferencias tecnológicas, compras); reducción del 301 Lista 4A al 7,5% y suspensión de 4B.	Compras agrícolas (soja, arve, etanol), bienes industriales, energía; capítulos de PI y servicios financieros.	Reducción de 15%→7,5% (Lista 4A); 4B suspendida.
2020–2023	EE. UU.	Sección 301 – procesos de exclusión	Exenciones temporales y reinstalaciones para subpartidas específicas (COVID y otras), renovadas/ajustadas en avisos del Federal Register.	Componentes industriales, suministros médicos, maquinaria específica, etc.	Exclusiones puntuales reducen el arancel efectivo a 0% para ítems elegibles.
14–22 May 2024	EE. UU.	Revisión cuatrienal 301 – Memorando presidencial y aviso FR	Propuesta de aumentos selectivos en sectores estratégicos (EVs, baterías, minerales críticos, semiconductores, solar, acero/aluminio, jeringas y agujas).	Vehículos eléctricos; baterías de ion-litio; grafito natural; obleas/polisilicio; chips; grúas STS; productos médicos.	EVs a 100%; semiconductores a 50%; solar a 50%; acero/aluminio a 25%; varios a 25% en 2024–2026.

13–18 Sep 2024	EE. UU.	Determinación final USTR – Avisos FR	USTR finaliza aumentos por revisión 301; fija fechas de entrada en vigor (sep 2024, ene 2025 y ene 2026).	Mantiene alcance propuesto; detalla exclusiones para maquinaria y equipo solar.	Implementación escalonada 2024–2026.
10 Feb 2025	EE. UU.	Sección 232 – Proclamación 10895 (aluminio)	Ajuste de aranceles de aluminio al 25% ad valorem para todos los países (sustituye el 10% previo).	Artículos de aluminio y derivados conforme a definiciones de 9704/9980.	25% aluminio (a partir de feb 2025).
4 Abr 2025	China	OMC - Consulta/Queja	China presenta quejas por nuevas tarifas y anuncia represalias.	Productos agrícolas, energía y otros	Arancel del 34%
10 Abr 2025	China	Disposición del Ministerio de finanzas y de Aduana	Incremento de gravámenes sobre importaciones de EEUU, control de exportaciones estratégicas.	Agrícolas, recursos naturales, manufacturas y tierras raras	Subidas de hasta 125% en productos selectos
May - Jul 2025	EE.UU. y China	Rondas de Negociación	Negociaciones sobre aranceles, controles a exportaciones, minerales críticos, etc. Recorte de aranceles y acuerdo temporal de 90 días.	Tierras raras, EVs, semiconductores, productos agrícolas.	EE.UU. recorta aranceles al 30% y China al 10%
Ago 2025	EE.UU. y China	Rondas de Negociación	Extensión de la tregua por otros 90 días.	Amplia gama de productos	EE.UU mantiene el 30% y China el 10%.

Fuente: elaboración propia basado en comunicados del USTR, MOFCOM y Bown (2021)

China, la gobernanza global y la política exterior

Partiendo de los aportes de Keohane y Nye (2000) sobre el concepto de gobernanza global, entendida como el proceso y a las instituciones, formales e informales, que orientan y restringen las actividades colectivas de un grupo, sostenemos que el comercio internacional -como fenómeno en el cual intervienen actores estatales, no estatales e instituciones internacionales cuyo accionar es conducido por reglas y principios- cabe la posibilidad de analizar la gobernanza global del comercio internacional. La misma es entendida como las instituciones y procesos, formales e informales, que intervienen en el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales (Zelicovich, 2017).

El siglo pasado estuvo marcado por el predominio norteamericano como proveedor de bienes públicos globales que sostenían la gobernanza del comercio global. Mediante una red de instituciones, reglas y principios que iban de la mano con los del orden internacional liberal, Estados Unidos se mantuvo como el principal jugador dentro de la gobernanza del comercio. La OMC, el uso de los TLC y la presencia global de las empresas multinacionales norteamericanas fueron herramientas fundamentales para moldear el comercio internacional según los intereses de Estados Unidos.

Más allá del debate sobre si China buscó acoplarse al orden vigente o ser el abanderado de la reforma del actual régimen de la gobernanza global del comercio, este mayor involucramiento es real, y no se encuentra en el aire. Como sostiene Oviedo (2007), a mayor capacidad económica, aumentan las responsabilidades políticas, y China en su rol de gran potencia económica, militar y política, debió asumir obligaciones conforme a su cuota de poder en el orden internacional actual.

Mariola Moncada Durruti (2011) sostiene que a lo largo del siglo XX las diferentes generaciones de líderes de la RPCh, han ido cambiando los paradigmas que han influenciado la política exterior. Si bien el principal acervo teórico ha sido el marxismo-leninismo, cada generación de líderes desde Mao Zedong hasta Xi Jinping, ha podido imponer su visión a la elite gobernante y a los líderes chinos, fundamentalmente su perspectiva del mundo exterior y del lugar que ocupa China en la esfera internacional.

El Partido Comunista Chino (PCCh) pudo conservar una fuerte legitimidad frente al pueblo chino, que debido a la fuerte influencia confuciana⁴ valora positivamente la estabilidad, el orden y la jerarquía. Aplicado a las relaciones internacionales, desde Jiang Zemin se ve la tradición confuciana en los diferentes discursos bajo preceptos como buscar la armonía respetando las diferencias; asumir la diversidad cultural como oportunidad de enriquecimiento mutuo; armonizar sin igualar; mantener las diferencias culturales sin dar cabida al conflicto (Moncada Durruti, 2011).

⁴ El confucianismo es tanto una religión como una filosofía política que pone el énfasis en la ética y virtud individuales para alcanzar una sociedad y gobierno estables. Fue un intento por interiorizar y humanizar el contenido de una tradición cultural construida durante siglos.

Desde el ascenso al gobierno del actual presidente Xi, el programa político e ideológico para China es definido bajo el slogan de “el sueño chino”, entendido como un conjunto de ideales y aspiraciones de la sociedad china, pero que no tiene una definición clara, ya que el fin es modelar la consigna en base a las circunstancias y situaciones que el gobierno deba sortear (Ramirez Ruiz, 2015).

Bajo esta consigna, China persigue el objetivo de ser una nación “plenamente desarrollada” para 2049, coincidiendo con el centenario de la República Popular. Uno de los pilares fundamentales del *sueño chino* es el de una China fuerte económicamente, políticamente; diplomáticamente; científicamente y militarmente (Kuhn, 2013) por lo que entendemos que en virtud de alcanzar dicho objetivo, China desde la década pasada ha buscado tomar una posición de liderazgo diplomático, en la ciencia y tecnología, en la economía, el comercio, entre otros sectores.

La estrategia de China, está pensada en el largo plazo, y con el cambio de paradigma de la política estadounidense (sobre todo la comercial) a partir de 2018, se abrió una nueva ventana de oportunidad para que la RPCh despliegue una estrategia más activa respecto a la gobernanza del comercio mundial. A continuación, procederemos a analizar aquellas acciones que dan cuenta de la hipótesis que sustenta el presente trabajo.

Estrategias y Cursos de acción de China

a) Dentro de la OMC

La OMC como organismo internacional que encarna el régimen multilateral del comercio fue uno de los espacios más aprovechados por China para mostrar sus cartas respecto a su postura respecto del comercio global. En este apartado analizaremos las principales acciones.

La Ronda Uruguay dotó al GATT de una institucionalización para regular el comercio, cuyas funciones centrales son administrar los acuerdos comerciales de la OMC, funcionar como foro para las negociaciones comerciales, la resolución de diferencias comerciales entre los Miembros, la supervisión de políticas comerciales nacionales, la asistencia técnica y de formación a países en desarrollo, y la cooperación con otras organizaciones internacionales (OMC, 2010).

La Organización a partir de diciembre del 2019 a raíz del estancamiento de la función negociadora, con la parálisis de la Ronda Doha y de las discusiones entre los Miembros sobre la necesidad de reformar el Organismo y los constantes embates de la administración Trump, perdió gran parte de su poder coercitivo.

Winters (2021) sostiene que China no tiene interés en unirse a organizaciones en las que no pueda tener un rol relevante. Como hemos indicado anteriormente, China accedió a la organización en 2001 y desde entonces su capacidad de liderazgo, fue de menor a mayor. En primer lugar, el crecimiento económico sostenido y la plena adopción de las reglas de la organización fueron elementos que contribuyeron a que China se consolidara como miembro

regular, participando con mayor actividad con el correr de los años. Las impugnaciones y ataques de Estados Unidos frente a la OMC desde el comienzo de la administración Trump, fueron el caldo de cultivo que sirvió para que China pase de ser un miembro que reclamaba recortes en los aranceles a productos manufacturados, a uno que en su deseo y necesidad de liderar, asuma una política mucho más activa en el seno de la organización.

En esta dirección, reconociendo que la organización iba por un camino tumultuoso en 2018 el gobierno chino presentó un documento de posición sobre la reforma de la OMC (Ministerio de Comercio de la República Popular China, 2018), que se asienta en tres principios: que la reforma de la OMC debe defender los valores fundamentales del sistema comercial multilateral; que la reforma de la OMC debe salvaguardar los intereses de desarrollo de los miembros en desarrollo; y que la reforma de la OMC debe seguir un mecanismo de toma de decisiones por consenso.

En este marco, las cinco propuestas principales del documento son 1) que se mantenga el estatus del sistema comercial multilateral como canal principal; 2) que se dé prioridad al tratamiento de las cuestiones clave que amenazan la supervivencia de la OMC; 3) que se aborde la cuestión de la equidad de las normas y que responda a las necesidades de los tiempos; 4) que se garantice el Trato Especial y Diferenciado de los miembros en desarrollo; y 5) que la reforma de la OMC respete los respectivos modelos de desarrollo de los miembros.

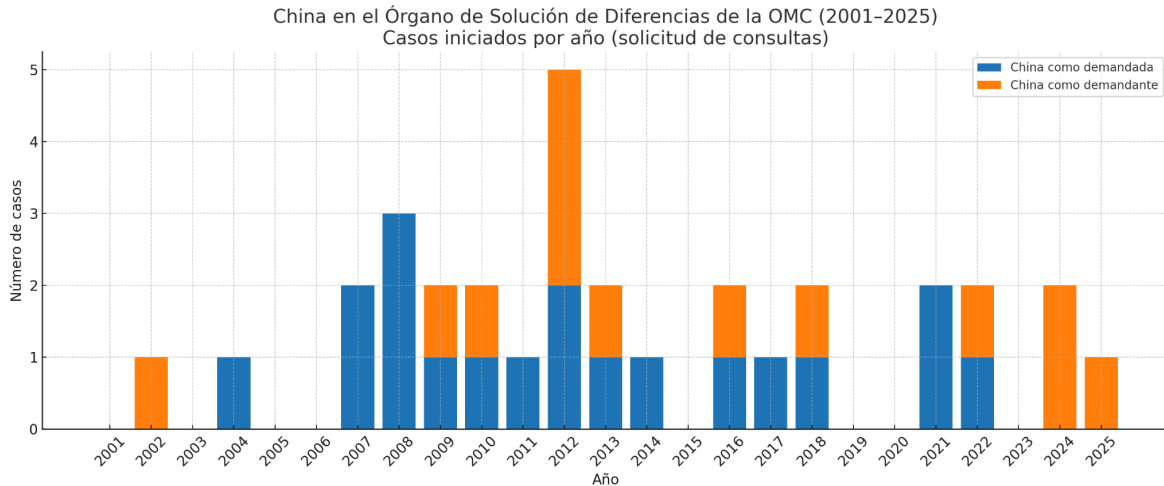
En esta línea, frente a la evidente necesidad de cambios sustanciales, en mayo de 2019, el gobierno chino presentó una propuesta formal de reforma de la OMC sustentada en los principios contenidos en el citado documento. En la misma, se profundiza en las principales cuestiones a repensar y en las medidas específicas que deben adoptarse, fundamentalmente en 3 ámbitos: el sistema de resolución de disputas, el Trato Especial y Diferenciado y la Transparencia.

1- Sistema de resolución de disputas

China se ha involucrado en numerosos procedimientos de solución de disputas, convirtiéndose en uno de los principales usuarios del mecanismo, tanto como demandante (en 31 casos), demandado (53 casos) o como tercero (198 casos)⁵. En el gráfico 2, se ve cómo a partir de 2005 incrementan tanto las disputas presentadas por China como también las demandas al país asiático.

Gráfico 2. China en el OSD de la OMC.

⁵ Información extraída del apartado de diferencias por miembro del sitio web de la OMC. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm#top (Consultado el 21 de agosto de 2025)



Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas de la OMC.

Winters (2021) concluye que China ha desempeñado el papel de *system keeper* al ajustarse a las prácticas de solución de diferencias de la OMC, incluso a medida que estas se desarrollaron. China ha utilizado el sistema principalmente para impugnar el trato diferenciado que sus dos principales socios comerciales, Estados Unidos y la Unión Europea, otorgan a sus exportaciones. Además, es interesante destacar que China nunca ha iniciado un caso contra un país en desarrollo, ni siquiera contra aquellos que han participado en casos contra China.

La propuesta formal presentada por China a la OMC en 2019, menciona un llamamiento conjunto firmado por China y varios miembros instando a participar activamente en el proceso informal bajo los auspicios del Consejo General, para facilitar el inicio del proceso de selección de los miembros que deberán integrar dicho órgano de apelación lo antes posible, paralizado por la no renovación de los miembros estadounidenses. El proyecto enfatiza en la necesidad de preservar y reforzar la independencia e imparcialidad del Órgano de Apelación y de iniciar el proceso de nombramiento de sus miembros sin más demora.

Cabe destacar también que tras el bloqueo de EE.UU. al Órgano de Apelación de la OMC, China apoyó junto con la UE y otros miembros la creación del Mecanismo Multipartito Provisional de Apelación (MPIA), como una respuesta temporal a la crisis del mecanismo de solución de diferencias, mostrando compromiso con el sistema multilateral de comercio. En palabras del portavoz del Ministerio de Comercio: “China reconoce el valor del MPIA para resolver eficazmente las disputas comerciales a través de canales legales, y continuará trabajando con otros participantes en el MPIA para garantizar su implementación adecuada y eficaz, defendiendo conjuntamente el sistema de comercio multilateral basado en normas” (Spanish China, 2025).

Lo interesante, es que China en materia de solución de controversias ha optado por una estrategia conjunta y común entre los miembros más activos de la OMC a la hora de hacer frente a la posición obstruccionista y unilateral de Estados Unidos. Se ha mostrado como uno

de los líderes, participando activamente de una estrategia multilateral junto a miembros como la UE, Canadá, India, Brasil, entre otros.

2- Trato especial y diferenciado:

El sistema actual de la OMC permite a sus miembros autodesignarse como "países en desarrollo", un estatus que conlleva ciertos derechos entre los que destaca el de obtener un Trato Especial y Diferenciado (TEyD). China hoy es considerado en la OMC como país en vías de desarrollo (PVD), lo que genera recelos de los países desarrollados, quienes esperan que asuma compromisos acordes a su poderío económico como por ejemplo abandonar el status de PVD.

La RPCh, esgrimiendo el argumento de sus desigualdades internas respecto al nivel de desarrollo en diferentes zonas del país, sostiene que su condición como país en desarrollo es indiscutible. China ve como amenaza posturas como las de EEUU que abogan sustituir el Trato Especial y Diferenciado por disposiciones comerciales recíprocas de acuerdo a capacidades económicas.

Durante mucho tiempo, China se mantuvo reticente a abandonar el TEyD, defendiendo la importancia crítica de este *status* para garantizar la inclusión y la igualdad comercial, y advirtiendo que cualquier enfoque unilateral que niegue a los miembros en desarrollo el derecho a incorporarse a los tratados es incompatible con las obligaciones existentes y erosiona los fundamentos del sistema comercial multilateral.

A partir de las declaraciones del primer ministro Li Qiang en septiembre de 2025 en el marco de Iniciativa para el Desarrollo Global durante el período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas vemos un quiebre importante en esta posición. China anunció que como "gran país en desarrollo responsable", no buscará ningún nuevo trato especial o diferenciado en las negociaciones actuales y futuras. Si bien la autopercepción y la identidad de la dirigencia china con la condición de PVD se mantiene firme, en el documento de posición presentado por la delegación china deja en claro que aunque no renuncia a su derecho a invocar disposiciones de TEyD, no solicita beneficiarse de un nuevo trato especial.

El documento plantea que frente a los desafíos a los que se enfrenta el sistema multilateral de comercio (menciona el auge del proteccionismo, el unilateralismo y la imposición unilateral de aranceles como dificultades), China ha contraído este compromiso solemne a fin de "salvaguardar y reforzar este sistema, apoyar el sistema comercial multilateral basado en normas, comprometerse activamente en el proceso de reforma de la OMC, defender con los derechos e intereses de los miembros en desarrollo, mejorar la gobernanza económica mundial y crear una economía mundial abierta (Organización Mundial del Comercio, 2025).

3- Notificación y transparencia:

Aunque el gobierno chino ha intentado demostrar que ha cumplido clara y plenamente sus obligaciones de transparencia, en la práctica, para muchos miembros de la OMC no es así y la

falta de transparencia en las medidas nacionales de China es vista con preocupación: la falta de notificación inmediata de cuestiones clave como el sistema de subvenciones, las empresas estatales y las ayudas internas, son cuestiones fundamentales que aparecen en los exámenes de política comercial. China constantemente recibe la presión de otros miembros para acelerar las reformas, adoptar plenamente las políticas orientadas al mercado y poner fin a las medidas opacas. La postura China al respecto es que, al tiempo que reconoce la necesidad de una reforma en este ámbito, concede importancia a la plena aplicación de las obligaciones pertinentes por parte de las diferentes categorías de miembros, atendiendo a las dificultades específicas de los miembros menos desarrollados para superar sus obligaciones.

China no se ha unido a otros países para presentar una propuesta conjunta o previamente negociada con terceros. En su lugar, solo sugirió que los países desarrollados deberían predicar con el ejemplo, brindar una mayor asistencia técnica y la necesidad de capacitación para los miembros de los países en desarrollo y menos adelantados que no pueden cumplir con sus obligaciones de notificación de manera oportuna.

En esta dirección, dentro del Comité de Barreras Técnicas al Comercio, China ha hecho más de 500 notificaciones sobre estándares de producto (Winters, 2021) , mostrando cierto compromiso con la transparencia dentro de la OMC. A su vez, desde 2011 en el marco de la iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC China lleva adelante el “Programa de China para los Países menos avanzados y las adhesiones”, también conocido como el “Programa de China” a través del cual les brinda a estos países asistencia técnica para que puedan incorporarse correctamente al régimen OMC (Egea Dellarda, 2021).

Notando el rol de liderazgo que China intenta tomar dentro de la organización, también se puede destacar la participación y voluntad de liderazgo en otros ámbitos de OMC como el comité de agricultura o el comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias. También es proactiva en temas sensibles como la transición energética, el comercio electrónico, facilitación de comercio y comercio de servicios⁶.

Uno de los ejemplos que ilustran esto fue la participación China junto a otros países en las negociaciones de la *Joint Statement Initiative on E-commerce (JSI)*, que busca establecer reglas globales de comercio electrónico, rubro en el que China con plataformas tales como Alibaba, Shein, Temu, Jingdong se posicionó como líder mundial. La JSI de la OMC sobre comercio electrónico es la plataforma central para la elaboración de normas sobre el comercio digital global. Dentro de ella se alcanzaron consensos sobre protección online a consumidores; comercio sin papeles; marco para transacciones electrónicas; firmas electrónicas y autenticación y contratos virtuales. Reconociendo que el comercio digital es un nuevo motor del crecimiento del comercio mundial en el siglo XXI , el ministro de comercio chino Wang Wentao reconoció que promover el desarrollo digital y ecológico del comercio se

⁶ La inclusión de estos temas (facilitación de comercio, e-commerce, transparencia, etc.) no es únicamente en el seno de OMC, también se han incorporado en las negociaciones de TLC, como se analiza en el siguiente apartado.

ha convertido en un consenso internacional (Ministerio de Comercio de República Popular China, 2023).

Incluso, dando un fuerte respaldo a la organización sobre un tema históricamente sensible para la RPCh, aceptó el acuerdo relativo a las subvenciones a la pesca. El apoyo chino al acuerdo es fundamental ya que es el país líder mundial en captura marina de peces y facilita los esfuerzos multilaterales encaminados a salvaguardar los océanos, la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia. Otro punto a destacar es que es el primer instrumento de la OMC que se centra en objetivos ambientales de desarrollo sostenible a la vez que prohíbe las ayudas a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), a la pesca de poblaciones sobreexplotadas, y pone fin a la pesca en las zonas no reguladas de alta mar (Organización Mundial de Comercio, 2023).

b) Tratados de Libre Comercio

Tras el ingreso de China a la OMC la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) se volvió un pilar fundamental de la política comercial del gigante asiático (Zelicovich, 2017). Durante la década anterior, la RPCh no había tomado una postura activa ni entusiasmo respecto a la firma de acuerdos comerciales, en parte porque aún no estaba lista para afrontar una súbita liberación del comercio y las inversiones (Yu, Xue y Hong, 2006), no obstante, como indicado supra, el siglo XXI forzó a China a tomar mayores compromisos en la dirección de la liberalización de los mercados. Los TLC y la existencia de marcos institucionales adecuados (tanto a nivel doméstico, regional e internacional) fueron determinantes fundamentales para mantener y aumentar la tendencia hacia el crecimiento del comercio y la inversión.

La manera que los Estados tienen de abordar las negociaciones comerciales, son un elemento importante a tener en cuenta para identificar cómo los mismos intentan defender sus intereses sobre diferentes temas de agenda en materia comercial. Es bien sabido que los TLC si bien son una herramienta concebida para facilitar el comercio internacional, también son en gran medida un indicador de la capacidad de proyección de poder y liderazgo de un Estado (Mansfield y Milner, 1999; Zelicovich, 2017) . El uso estratégico de los TLC como instrumentos de poder para aumentar su participación internacional en materia de gobernanza global del comercio, ha cobrado relevancia en la última década; y China es ejemplo de ello.

Si bien el interés de China de firmar TLCs se puede rastrear desde mediados de la década del 90 con la publicación del noveno Plan Quinquenal en un contexto de auge del regionalismo (Gao, 2009) no es hasta su ingreso en 2001 a la OMC que comienza su camino dentro de los acuerdos comerciales preferenciales. Desde 2007 en adelante podemos hablar que los TLC forman parte de la estrategia nacional de China (Zhao, 2015), y su uso ha ido *in crescendo* de manera considerable, tal que al día de hoy, la RPCh lleva firmados 20 TLCs⁷.

⁷ Extraído de la base de datos de Acuerdos Comerciales de la OMC. Se contabilizan los acuerdos con ASEAN, Australia, Chile, Camboya, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Hong Kong, Islandia Macao, Mauricio, Nicaragua, Nueva Zelanda, Serbia, Singapur, Pakistán, Perú, Suiza y la adhesión al Acuerdo Comercial Asia -

La literatura indica que son varios los motivos o intereses detrás de la política china de impulsar TLCs. El acceso a nuevos mercados, consolidar el modelo de desarrollo, sustento y apoyo a medidas domésticas -como la reforma de las empresas del estado o del sector financiero- (Li, Wang y Whalley, 2014), balancear geográficamente sus exportaciones (Gao, 2009), integrarse plenamente a las reglas e instituciones que rigen el comercio (Yang, 2008) o simplemente mantener buenas relaciones con sus vecinos (Wang, 2011). Lo cierto, es que también detrás de dichos intereses, subyace otro tipo de motivaciones de índole político-estratégico. Desde hace más de una década que se viene hablando de que el uso de estos instrumentos es un indicador del grado de influencia que un actor puede ejercer sobre la gobernanza del comercio global (Zelicovich, 2017), y China con el tiempo ha ido aumentando notablemente su uso a la hora de desplegar su política comercial externa. Lo destacable es que no solo lo ha hecho de manera cuantitativa sino que también hay una variación cualitativa. Los acuerdos han ido siendo cada vez más sofisticados en cuanto a alcances, profundidad regulatoria, temas abordados e incluso abarcando nuevas regiones geográficas. Adicional a eso, la experiencia adquirida en las tratativas de acuerdos comerciales preferenciales le ha permitido a las autoridades chinas dar un salto para negociar con economías cada vez mayores como Corea del Sur o Australia (Beck, Muller y Seabra, 2021).

Se reconoce que si bien son varios los motivos que impulsan la búsqueda de tratados, pareciera que existe cierto patrón en quienes son los *partners* elegidos (Muller y Seabra, 2019). La evidencia empírica sugiere que China no prefiere grandes mercados, sino que prefiere negociar con economías abiertas y pequeñas (con algunas excepciones como los citados casos de Corea, Australia o Suiza) que no puedan significar una amenaza para los intereses chinos. Además, China ha privilegiado aquellos países que son proveedores de commodities claves para el funcionamiento de la industria china o a los que son exportadores de productos demandados por el mercado nacional como las frutas en el caso de Ecuador o los mariscos de Nicaragua.

Haciendo una comparación entre la forma de negociar TLCs que tienen China y Estados Unidos, Beck, Muller y Seabra (2021) concluyen que los acuerdos celebrados por la potencia asiática *vis a vis* los impulsados por Washington muestran ciertas diferencias. En primer lugar, China mostró una clara tendencia del país hacia el bilateralismo, que se caracteriza por la reciprocidad aunque con un elevado grado de pragmatismo y cambios en las negociaciones de acuerdo al socio. Esto se ilustra en que en algunos de sus acuerdos (ej. con Macao, Hong Kong, Pakistán y Singapur), el nivel de alcance de perforación arancelaria no es total, se excluyen algunas subpartidas del sistema armonizado de tarifas (HTS). En contraparte Estados Unidos con sus socios siguió una estrategia de procedimiento estándar y homogénea de cobertura total desde el principio: la tarifa preferencial aplica para todos los bienes. También, si bien ambos actores tienen numerosos acuerdos con vecinos regionales, también han firmado acuerdos con países de diferentes áreas geográficas, pero una diferencia radica en el aporte que los socios regionales realizan al volumen total del comercio de cada uno. Los

Pacífico (APTA). Disponible en: <https://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?membercode=156>. Consultado el 25/08/2025

partners regionales de USA con los que tiene TLC (NAFTA, CAFTA, Chile, Perú, Panamá y Colombia) son mucho menos significativos para el total de exportaciones e importaciones si se compara con los de China (ASEAN, Australia, Corea del Sur, Camboya, Singapur, Nueva Zelanda y Pakistán). Ambas potencias han priorizado acuerdos con países de la región, pero la RPCh ha sabido sacar más provecho de los mismos en términos del aporte que hacen a su balanza comercial.

China, en razón de la enorme asimetría comercial que tiene con algunos países con los que ha firmado un tratado, podría darse el lujo de ignorar a ciertas economías emergentes, pero por lo atractivo que suena el acceso al enorme mercado chino, los PVD no pueden ignorar a China (Gao, 2009), y esto ha sido aprovechado como instrumento de poder. Ejemplos del uso de TLC para ejercer poder los podemos ver en hechos como que la firma de tratados de libre comercio fue utilizada para obtener apoyo de los países signatarios para que se le reconozca a China el estatus de economía de mercado dentro de OMC (Li, Wang y Whalley 2014) o que se observa un elevado porcentaje de coincidencia de votos en otros foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas (Beck, Muller y Seabra, 2021), mostrando que los TLCs pueden ir más allá de lo comercial. Retomando la comparación con los FTA de USA, esta proximidad política medida en votos en NU, indica que la proximidad política ha sido más notoria en iniciativas chinas⁸.

Heng Wang (2017) plantea que en el caso de los TLC de China, incluidas sus normas de inversión, la maleabilidad es su característica más notable y fundamental. El citado trabajo de Zelicovich (2017) nos indica que es difícil de hablar de una homogeneidad dentro de los TLCs chinos desde el primero en 2004 hasta la fecha. Se identifican dos etapas, una más difusa pero en la cual los instrumentos presentan ciertos rasgos en común: alta variabilidad, elevado pragmatismo, relativa superficialidad y no indican que se asumirán grandes compromisos, dando cierto margen para las autoridades chinas a la hora de negociar.

A partir de 2013 se puede identificar una segunda oleada en la que Beijing si adoptó un *template* o modelo a seguir que incluye bienes, servicios, inversiones, el diseño de un comité bilateral de seguimiento del tratado, áreas de cooperación y el mecanismo para la solución de disputas. Un elemento a considerar, es que el trabajo concluye sosteniendo que los TLCs negociados por China no tenían propuestas de reformas de lo existente dentro de la gobernanza del comercio global, sino que más bien muestran un acople a lo vigente, lo cual no sorprende, ya que si hay un país que se ha beneficiado de la globalización y del orden liberal internacional, es la RPCh.

⁸ Puede ser interesante -en una suerte de comparación con la gallina y el huevo- pensar si la proximidad política es preexistente al TLC o si la misma se fortalece firmado el acuerdo.

Explorando los tratados y actualizaciones notificados frente a OMC⁹ analizaremos el texto, estructura y abordaje temático de los acuerdos para indagar si ha habido cambios notorios en la forma en la que la diplomacia China ha conducido las negociaciones.

Si miramos los TLC con Georgia y Mauricio, que entraron en vigor en 2018 y 2021 respectivamente, vemos que el *template* de acuerdos negociados por China encaja casi a la perfección en ambos. Comercio de bienes, reglas de origen, comercio de servicios, propiedad intelectual, áreas de cooperación y solución de disputas aparecen en los capítulos de ambos tratados. Resulta atractivo destacar que además de ser acuerdos en regiones en las que China no tenía TLCs (Eurasia/Asia central y África), aparecen áreas temáticas novedosas. En el caso de Georgia vemos un capítulo dedicado a comercio y medio ambiente (aunque corto y con compromisos vagos y generales), y también se incluye el comercio electrónico como tema emergente. Por el lado del TLC con Mauricio, vemos que hay un capítulo dedicado a inversiones, inexistente en el acuerdo con Georgia. También es destacable la incorporación de la cooperación en áreas como seguridad alimentaria, educación y en *ocean economy* en el acuerdo con el país africano.

El TLC con Nicaragua que entró en vigor en 2024 es tal vez el que mayores novedades trajo. Para dar cuenta del hito, se debe tener en cuenta que recién en 2021 los países reanudaron las relaciones diplomáticas, y con negociaciones en tiempo récord, se llegó a la firma del acuerdo en 2023. Por empezar, entre los tratados a analizar, es el más extenso y el que cuenta con mayor cantidad de capítulos. A los temas característicos del *template* se le agregaron capítulos que versan sobre temas poco incluidos anteriormente, como economía digital, medio ambiente, pequeñas y medianas empresas o transferencia de tecnología.

La particularidad que tiene este TLC es que por primera vez China abre el comercio de servicios y la inversión transfronteriza a través de una lista negativa (Xinhua, 2023), lo que quiere decir que son parte de las obligaciones generales todos los principios reguladores (Trato nacional, NMF) que abarcan todos los sectores y modos de suministro, con la posibilidad de listar excepciones para los sectores sensibles. Este modo de negociación se denomina así ya que define taxativamente aquellos sectores no alcanzados por la reducción arancelaria, mientras que rige para todo lo que vaya por fuera de dicha lista y contrasta con la negociación por listas positivas, que ha primado como enfoque de las negociaciones de servicios por la reticencia de los países en otorgar concesiones en ese ámbito. En este caso vemos una mayor profundidad temática y un alcance de las disposiciones del tratado más amplio que en los anteriores.

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno Real de Camboya que entró en vigor el 1 de enero de 2022 explicita que más del 90% de las líneas arancelarias en el comercio de bienes para ambas partes disfrutarán de

⁹ Si bien como hemos expuesto se considera que la llamada “guerra comercial” comienza en 2018, en virtud de lo hasta ahora expuesto creemos oportuno iniciar el análisis tomando aquellos que entraron en vigor desde la fecha de llegada de Donald Trump al gobierno en 2016 en adelante, omitiendo el TLC DE China con Hong Kong y Macao por su estatus especial.

arancel cero. Este es otro de los acuerdos que se ajusta al modelo chino, con una estructura de temas y capítulos muy similar a los de Georgia o Mauricio, también con la inclusión del e-commerce como capítulo apartado.

El acuerdo trae como novedad la cooperación en el comercio de servicios, inversión, comercio electrónico y en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Vemos en este caso como China utiliza una iniciativa propia de gobernanza en un tratado de libre comercio, nuevamente con un país de la región. El acuerdo contiene un capítulo sobre la cooperación en el marco del BRI, haciendo hincapié en la infraestructura y el desarrollo sostenible. Un dato de color es que el mismo capítulo estipula que ninguna parte puede recurrir al mecanismo de resolución de disputas establecido por el tratado para esclarecer ninguna cuestión relativa al BRI. El TLC China-Camboya es el primer acuerdo bilateral de libre comercio para Camboya, y no es casualidad que se haya negociado durante la pandemia con la potencia regional luego de que la economía del reino haya sido enormemente afectada por el COVID-19.

El FTA entre China y Ecuador, firmado en 2023, es el quinto acuerdo firmado por China con países de la región. Luego de varias rondas de negociaciones, se logró que el acuerdo comercial alcanzara casi la totalidad de los productos intercambiados entre Ecuador y China. Permite el acceso preferencial del 99% de las exportaciones a China, en particular de productos agrícolas y agroindustriales como gambas, plátanos, flores cortadas, cacao y café. El tratado incluye capítulos sobre: Trato Nacional y acceso a mercados de mercancías, Reglas de origen, procedimientos aduaneros y facilitación del comercio, cooperación para la inversión, comercio electrónico, cooperación económica, entre otros.

Vemos que una vez más se hace presente el modelo chino respecto a los temas incluidos en las negociaciones. El acuerdo está planteado de manera muy similar a los casos analizados supra, tal vez con la particularidad de que por primera vez se incluyó al comercio electrónico como tema en un TLC con un país de la región, pero que deja fuera temas como servicios, propiedad intelectual o cuestiones ambientales. Ecuador ha convergido sus intereses momentáneos con esta estrategia a largo plazo de la RPCh, permitiendo la protección de sectores económicos por parte de China a expensas de ceder exenciones para productos primarios exportables a esta nación (Carranco Paredes y Herrera Vinelli , 2024).

La modernización de los TLC con Chile y con Perú¹⁰ también son hitos a destacar, ya que da cuenta de los cambios y tendencias que venimos desarrollando, en este caso incorporando nuevos temas a un acuerdo previo.

El acuerdo con Chile, firmado en 2006 originalmente y modernizado en 2019, implicó a las dos partes renovar los capítulos de comercio de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y facilitación de comercio, política de competencia, cooperación económica y

¹⁰ El acuerdo de modernización fue firmado en el Palacio de Gobierno de Lima en la última visita de Estado de Xi en noviembre de 2024. Al momento de publicación (septiembre de 2025) aún no ha entrado en vigor.

técnica, y comercio de servicios. La novedad es la incorporación de capítulos relativos a medio ambiente y a e-commerce.

Por el lado del TLC con Perú, que entró en vigor en 2010, al igual que en la actualización con la otra nación andina, se modificaron las secciones de reglas de origen, procedimientos aduaneros y facilitación del comercio, comercio de servicios, entrada temporal de personas de negocios, inversión, propiedad intelectual y medidas sanitarias y fitosanitarias. Se destaca la inclusión de capítulos sobre política de competencia, comercio electrónico, cadena global de suministro (tema que no vimos en otros TLC) , cooperación en normas y evaluación de la conformidad, y medio ambiente.

Por último, tenemos el caso del TLC con Serbia firmado en 2023, siendo este el primero con un país de Europa Oriental. Serbia también forma parte de la Nueva Ruta de la Seda, en la búsqueda de su propio desarrollo económico ve la relación estratégica con China en términos de cooperación, y el TLC es un instrumento para profundizar esa dirección. El FTA establece que se anularán paulatinamente los aranceles chinos a más de 10.000 productos serbios y las tasas serbias a casi 9.000 productos chinos. El acuerdo incluye un cronograma de desgravación arancelaria a diez años: cuando el acuerdo entró en vigor, un 60% de los productos comerciados entre ambos países estarán exentos de aranceles, mientras que sobre el 30% restante, los aranceles serán reducidos gradualmente hasta ser eliminados totalmente.

Este acuerdo es el más corto de los analizados hasta ahora, y quizás el que menos se ajusta al *template* de los FTA chinos en términos de cómo está estructurado, pero si se analizan los temas incluidos, llegamos a la conclusión de que los contenidos y temas regulatorios incluidos son similares. Cuenta sólo con 10 capítulos, pero aborda temáticas presentes en prácticamente todos los acuerdos analizados, como comercio de bienes, reglas de origen, facilitación de comercio y procesos aduaneros, propiedad intelectual, inversiones y servicios, competencia y solución de disputas. La particularidad de este acuerdo en comparación con los demás, es que Serbia no es un miembro pleno de OMC sino que se encuentra en proceso de adhesión a la organización, por lo que el acuerdo enfatiza el apoyo al sistema multilateral de comercio asegurando el cumplimiento de las reglas de la organización en materia arancelaria y no arancelaria como herramienta facilitadora del ingreso del país europeo como miembro pleno (Popovic et al, 2025).

En síntesis, retomando lo desarrollado, se concluye que el recorrido de China en materia de tratados de libre comercio ha variado desde su ingreso a la OMC en 2001 hasta la actualidad. En términos de contenido, los acuerdos iniciales se caracterizaron por un enfoque pragmático, de baja profundidad regulatoria y alto grado de flexibilidad, pero desde 2013 vemos se encamina hacia un *template* más consolidado, que si bien ha ido sumando progresivamente nuevas temáticas, no ha variado demasiado desde la década pasada.

En este sentido, puede afirmarse que los acuerdos chinos han incorporado elementos OMC+ en tanto profundizan compromisos ya presentes en el marco multilateral, como la reducción arancelaria, los servicios o la inversión, a menudo mediante cláusulas más ambiciosas (ej.

lista negativa en el TLC con Nicaragua). Al mismo tiempo, varios tratados recientes incluyen componentes OMCx, es decir, áreas no contempladas por la OMC, como economía digital, medio ambiente, pymes, transferencia de tecnología o cooperación en el marco de la Franja y la Ruta.

Respecto a la existencia de continuidades, aunque se reconocen ciertos patrones como los socios seleccionados (son en su mayoría economías pequeñas, proveedores de materias primas o países de la región); o la consistencia en la incorporación de capítulos recurrentes (bienes, servicios, reglas de origen, inversión, cooperación, solución de disputas), a la vez, vemos flexibilidad/pragmatismo para añadir componentes adaptados a las necesidades bilaterales (BRI con Camboya, bananas y frutas con Ecuador, seguridad alimentaria u *ocean economy* con Mauricio son algunos ejemplos). La estrategia parece orientarse a reforzar tanto la integración regional como la proyección global de Beijing, combinando intereses comerciales con objetivos geopolíticos (Song y Yuan, 2012).

En lo que respecta a la gobernanza global del comercio, se refuerza la hipótesis de que los TLC chinos reflejan más una continuidad que un quiebre con la arquitectura vigente. No plantean reformas de fondo al sistema multilateral ni cuestionan abiertamente sus reglas, sino que se acoplan al orden establecido, lo cual no sorprende dado que China es uno de los principales beneficiarios de la liberalización comercial bajo la OMC. Sin embargo, la expansión temática hacia temas OMCx y el uso de los TLC como instrumentos de poder político sugieren que China está comenzando a ensayar su forma propia de gobernanza (Higueras, 2018; Liu, 2014; Wang, 2017), complementarias al régimen multilateral, en las que combina el comercio con cooperación en infraestructura, inversiones estratégicas o apoyo diplomático, entre otros aspectos.

En suma, los TLCs de China constituyen una herramienta que, sin alterar de raíz la gobernanza global del comercio, acentúan la tendencia hacia la fragmentación regulatoria mediante acuerdos bilaterales y regionales. Son, al mismo tiempo, continuidad del multilateralismo (en tanto lo refuerzan y no lo contradicen) y un instrumento de influencia estratégica ajustadas a las prioridades de Beijing (Zhao, 2015).

Conclusiones

El análisis del accionar de la República Popular China desde su ingreso a la OMC en 2001 permite afirmar que nos encontramos ante un proceso de reconfiguración de su política comercial externa. En un primer momento, la estrategia de Beijing se caracterizó por la cautela y el pragmatismo, siguiendo lo que identifica como acuerdos de baja densidad normativa, con compromisos acotados y un margen de maniobra considerable para las autoridades nacionales. Esta etapa le permitió al país integrarse plenamente a las reglas del orden liberal internacional y beneficiarse del ciclo de globalización de las primeras décadas del siglo XXI (Yang, 2008).

La guerra comercial iniciada por Estados Unidos en 2018, sin embargo, marcó un punto de inflexión. A partir de ese momento, China no solo se vio forzada a responder mediante medidas espejo y la utilización intensiva del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, sino que también aceleró la firma de tratados de libre comercio y expandió el alcance temático y geográfico de los mismos. En línea con lo planteado por Zhao (2015), los TLC pasaron a constituir parte de la estrategia nacional, vinculando no sólo objetivos económicos —diversificación de mercados, consolidación del modelo de desarrollo, acceso a insumos estratégicos (Li, Wang y Whalley, 2014; Gao, 2009)— sino también finalidades político-estratégicas. En este sentido, la comparación con Estados Unidos realizada por Beck, Muller y Seabra (2021) resulta ilustrativa: mientras Washington avanzó con acuerdos comprehensivos desde el inicio, Beijing desarrolló un patrón gradualista y maleable (H. Wang, 2017), que con el tiempo incorporó áreas novedosas como comercio electrónico, medio ambiente, pymes y cooperación en el marco de la Franja y la Ruta.

La evidencia empírica reciente confirma esta tendencia. Casos como los acuerdos con Georgia, Mauricio, Camboya, Nicaragua, Ecuador y Serbia muestran tanto la consolidación de un *template* común como la introducción de innovaciones significativas.

En términos de gobernanza, esto sugiere que los TLCs chinos operan en dos planos complementarios. Por un lado, fortalecen el régimen multilateral al acoplarse a las reglas vigentes sin plantear reformas disruptivas. Por otro, introducen compromisos OMC+ y OMCx que expanden las fronteras regulatorias hacia nuevas áreas, contribuyendo a la fragmentación del sistema global de comercio. De este modo, China mantiene una relación ambivalente con la gobernanza internacional: continúa siendo un beneficiario neto del orden liberal, pero al mismo tiempo proyecta capacidad de agencia en la definición de normas y prácticas.

China no ha buscado reemplazar a la OMC ni al sistema multilateral, pero sí ha tejido un entramado de acuerdos preferenciales que amplían su margen de maniobra y consolidan su rol como potencia comercial global. El uso estratégico de los TLC como instrumentos de política exterior —desde la obtención de apoyos para el reconocimiento de su estatus de economía de mercado (Li, Wang y Whalley, 2014) hasta la alineación de votos en foros como Naciones Unidas (Beck, Muller y Seabra, 2021)— muestra que lo comercial y lo político forman parte de una estrategia común.

La RPCh continúa beneficiándose del marco multilateral, pero simultáneamente lo complementa mediante acuerdos bilaterales y regionales que introducen nuevas reglas, temas y geografías. La gobernanza del comercio internacional se redefine, entonces, no como sustitución de la OMC, sino como un entramado híbrido en el que coexisten mecanismos multilaterales debilitados, proliferación de TLCs y estrategias nacionales de proyección.[1] En este escenario, el ascenso de China no implica la clausura del orden liberal, pero sí su reconfiguración, en donde Beijing se convierte en un actor insoslayable para pensar el futuro del comercio global.

Referencias

- Actis, E. y Creus, N. (2018). *América Latina en la nueva bipolaridad ascendente*. Revista Nueva Sociedad.
- Allison, G. (2020). *The U.S.-China Strategic Competition: Clues from History*. The struggle for power. The Aspen Institute.
- Beck, A. L.; Muller, M. T. & Seabra, F. (2021). *The Controversy of Lateralisms: A Comparison between FTAs of China and the United States*. Colombia Internacional URL: <http://journals.openedition.org/colombiaint/826>
- Bown, C. P. (2021). *The US-China Trade War and Phase One Agreement*. Peterson Institute for International Economics Working Paper.
- Carranco Paredes, S. y Herrera Vinelli, L. (2024). *La negociación de los Tratados de Libre Comercio entre Ecuador y Panamá con la República Popular China*. Revista RELACIONES INTERNACIONALES Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. N.º 97.1
- Egea Dellarda, I. J (2021). *La Política Comercial Externa de la administración Trump hacia el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (2017– 2020)*. Tesina de grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario
- Fanjul, E. (2011). *Hacia un nuevo modelo de crecimiento Chino*. Estudios de política exterior, n° 56, primavera 2011.
- Gao, S. H. (2009). *China's Strategy for Free Trade Agreements: Political Battle in the Name of Trade*. Asian Regional Workshop on Free Trade Agreements: Towards Inclusive Trade Policies in Postcrisis Asia, 8-9 December, Bangkok. 1-18.
- Grossman, G. & Helpman, E. (1995). Trade wars and trade talks. *Journal of Political Economy* 103. pp 675-708.
- Higueras, G. (2018). *China se prepara para su gobernanza global*. Política Exterior, Enero/Febrero 2018
- Jain M. & Saraswat, S. (2019). *U.S.–China trade war: Chinese perspective*. Management and Economics Research Journal, Vol. 5, DOI: <https://doi.org/10.18639/MERJ.2019.895478>
- Keohane, R & Nye, J. (2000). *Introduction*. En: Nye, J y Donahue, J. (ed). *Governance in a globalizing world*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Kuhn, R. L. (2013). *Understanding the Chinese dream*. China Daily.
- Liu, H. S. (2014). *China's proposing behavior in Global Governance: the cases of the WTO Doha Round negotiation and G-20 process*. Rev. Bras. Polít. int. 57 (special edition): 121-137
- Mansfield, E. & Milner, H. (1999). *The new wave of regionalism*. *International Organization*, v. 53, n. 3, 1999, p. 589-627
- Merino, G. (2019). *Guerra comercial y América Latina*. Revista de relaciones internacionales de la UNAM, 134, 67-98.
- Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) (2018). *China 's Position Paper on WTO Reform*. Disponible en: <https://www.mfa.gov.cn/ce/celt/eng/xwdt/t1616985.html>
- Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) (2023). *The World Trade Organization substantively concluded part of the negotiations on global digital trade rules*. Disponible en: <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/202401/20240103465590.shtml>

Moncada Durruti, M. (2011). *Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: evolución histórica y conceptual*. Documentos CIDOB, Asia 27.

Müller, M. T. & Fernando, S. (2019). *Partner Country Choices in China's Free Trade Agreements*. The Chinese Economy, 52:3, 263-278

Li, C.; Wang, J. & Whalley, J. (2014). *China's regional and bilateral trade agreements*. National Bureau of economic research. Working Paper 19853

Organización Mundial del Comercio. (2010). *Entender la OMC*. Publicaciones de la OMC.

Organización Mundial del Comercio (2023). *China acepta formalmente el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news23_s/fish_27jun23_s.htm#:~:text=El%20Acuerdo%20proh%C3%ADbe%20las%20ayudas,el%20Acuerdo%20entre%20en%20vigor

Organización Mundial del Comercio (2025). *Documento de posición de China sobre el Trato Especial y Diferenciado en la OMC*. Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/GC/274.pdf&Open=True>

Oviedo, E. D. (2007). *Nuevo rol de China en el sistema internacional y su impacto en las relaciones con América Latina*. CONICET – UNR

Popović, V. et al. (2025). *Agri-food export strategies in free trade agreements: The case study of Serbia in the Serbia-China FTA*. Amfiteatru Economic, ISSN 2247-9104, The Bucharest University of Economic Studies, Bucharest, Vol. 27, Iss. 69, pp. 351-366, <https://doi.org/10.24818/EA/2025/69/351>

Ramirez Ruiz, R. (2015). *El sueño chino de Xi Jinping. La quinta generación de dirigentes y su programa de gobierno*. La Albolafia Revista de Humanidades y Cultura.

Salvador Chamorro, A. I. (2008). *El proceso de reforma de China y su adhesión económica a la OMC*. Pecunia.

Spanish China (2025). *China evaluará fallo de OMC sobre disputas con UE acerca de patentes esenciales estándar*. Disponible en: http://spanish.china.org.cn/txt/2025-07/23/content_117991829.htm

Soler, J. (2003). *El despertar de la nueva China*. Madrid: Editorial Catarata.

Song, G. Y. y Yuan J. Y. (2012). *China's Free Trade Agreement Strategies*. Center for Strategic and International Studies The Washington Quarterly. 35:4 pp. 107 119 <https://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2012.726425>

Vogelmann, J. (2020). *Ascending China and the Hegemonic United States*. Springer VS. Globale Gesellschaft und internationale Beziehungen. ISSN 2626-2339.

Wang, G.G. (2011). *China's FTAs: Legal Characteristics and Implications*. The American Journal of International Law , Vol. 105, No. 3 (July 2011), pp. 493 516.

Wang, H. (2017). *The RCEP and Its Investment Rules: Learning from Past Chinese FTAs*. The Chinese Journal of Global Governance 3 (2017) 160–181

Wilhelmy, M. (2000). *El proceso de reformas en China y su política exterior*. Estudios Públicos

Winters, A. L (2021). *China in the world trading system. Will “in and up” be replaced by “down and out”?* en Hoekman, B. M. y Zedillo, E. *Trade in the 21st century. Back to the past?*. Brookings Institution Press.

Xinhua (2023). *China y Nicaragua firman acuerdo de libre comercio para impulsar lazos económicos*. Disponible en:

<https://spanish.xinhuanet.com/20230831/09827f42f54b4c34a1ed95caa284f2d8/c.html>

Yang, J. (2008). *China's Competitive FTA Strategy: Realism in a Liberal Slide*. Ibuka International Conference Hall, Waseda University, Tokyo, Japan. May 30 to 31, 2008.

Yu, C; Xue, L.X.; y Hong, S. (2006). *China y los acuerdos de libre comercio*. Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración, n. 7, 2006, p. 121-132.

Zelicovich, J. (2017). *China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI*. Estudos Internacionais. Belo Horizonte, ISSN 2317-773X, v.4 n.3, p.113 - 129

Zelicovich, J. (2022). *El comercio internacional en la disputa de poder: ¿En qué quedó la Guerra Comercial?*. Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional. Análisis CIPEI N°26 9/2022

Zhao, L.Y. (2015). *China Trade Strategy: FTAs, Mega-Regionals, and the WTO*. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Global Governance Programme. RSCAS PP 2015/11

America First 2.0: el giro geoeconómico en la política comercial de Trump y el acuerdo EE.UU.- Reino Unido como primera respuesta

Manuel Rodríguez Aieta

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de ciertos fenómenos y tendencias que delinean un nuevo paradigma que reemplaza al libre comercio: el proteccionismo geoeconómico. En este modelo, el comercio internacional deja de ser una herramienta para la eficiencia global o el desarrollo conjunto, y se convierte en un campo de batalla por el poder. Las alianzas económicas ya no responden a principios universales de apertura, sino a cálculos de interés nacional, compatibilidad estratégica y control normativo. Como se analizará en las secciones siguientes, esta transformación permite comprender no sólo la retórica y práctica comercial de Trump, sino también el resurgimiento del proteccionismo en detrimento del libre comercio y del bilateralismo en menoscabo del multilateralismo. En este sentido, el acuerdo EE.UU.-Reino Unido es un caso representativo de estas tendencias, en tanto constituye el primer acuerdo de respuesta frente a las primeras medidas en materia de política comercial por parte de la administración Trump.

Durante los primeros cien días del segundo mandato de Donald J. Trump, la política comercial de Estados Unidos viró abruptamente hacia el proteccionismo. En su discurso del *Liberation Day*, pronunciado el 2 de abril de 2025, Trump declaró que “el comercio global ya no puede regirse por reglas que no beneficien a los trabajadores estadounidenses” y denunció décadas de liberalización como un proceso de “saqueo” contra el país (Trump, 2025). Este tono marcó la ruptura definitiva con la lógica de promoción del libre comercio que había orientado la política comercial estadounidense desde los años noventa.

Apenas días antes de ese discurso, el Presidente había firmado el memorándum presidencial titulado *America First Trade Policy*, en el que ordenaba una revisión exhaustiva de los principales acuerdos comerciales y establecía una nueva línea de acción basada en la prioridad absoluta del interés nacional (White House, 2025). El documento instruyó a agencias clave, como el USTR, el Departamento de Comercio, el Tesoro y el Departamento de Defensa, a investigar las causas de los déficits comerciales persistentes de EE.UU. y recomendar mecanismos correctivos, como la implementación de un “arancel global complementario”. En palabras del propio memorándum, el objetivo era remediar desequilibrios estructurales “que han debilitado nuestra base industrial y amenazado nuestra seguridad nacional” (White House, 2025).

La *2025 Trade Policy Agenda*, publicada por la Oficina del Representante Comercial (USTR), profundizó los conceptos que sostienen esta lógica proteccionista. El documento argumenta que cualquier futuro acuerdo comercial debe estar subordinado a objetivos de seguridad nacional, incluyendo la defensa de industrias críticas y tecnologías sensibles (USTR, 2025).

A medida que se consolidaba esta orientación proteccionista, el sistema comercial global comenzó a mostrar signos de fragmentación. En su análisis sobre el segundo mandato de Trump, Bukhari et al. (2025) destacan que la estrategia *America First 2.0* socava activamente los marcos multilaterales tradicionales, como la OMC, al priorizar un enfoque transaccional y de competencia interestatal. La política comercial ya no se concibe como un medio para maximizar eficiencia o generar prosperidad compartida, sino como una herramienta para preservar capacidades nacionales estratégicas y limitar la interdependencia con rivales sistémicos. Este cambio doctrinario se expresa, por ejemplo, en la preferencia por acuerdos bilaterales selectivos donde EE.UU. puede extraer concesiones mediante su peso económico, sin los compromisos simétricos de los esquemas multilaterales.

Esta transición representa el final del libre comercio como default. La escalada arancelaria iniciada durante el primer mandato de Trump no solo persistió, sino que se intensificó con medidas más amplias y generalizadas (Evenett y Fritz, 2025). Los aranceles están siendo utilizados cada vez más como “placebos políticos” para responder a demandas internas, especialmente en sectores afectados por la desindustrialización, pero con efectos colaterales negativos sobre la estabilidad del orden comercial internacional (Baldwin, 2025). La fragmentación resultante implica una multiplicación de acuerdos paralelos, marcos regulatorios contradictorios y un debilitamiento de las reglas compartidas.

Además, Evenett y Fritz (2025) advierten que los líderes políticos, al adoptar este tipo de medidas, corren el riesgo de provocar reacciones en cadena que deterioren aún más la gobernanza global. En lugar de cooperar para enfrentar desafíos comunes (como subsidios distorsivos, dumping tecnológico o dependencia estratégica), los países tienden a responder con contramedidas unilaterales. Esta dinámica reactiva mina la confianza en los foros multilaterales y fomenta la búsqueda de ventajas a corto plazo mediante poder económico relativo.

El USTR (2025) también respalda este diagnóstico. En su agenda oficial se establece que Estados Unidos no suscribirá nuevos acuerdos que comprometan su liderazgo tecnológico ni su base industrial. El texto explicita que la política comercial se orientará a “garantizar que ninguna concesión ponga en peligro sectores clave para la seguridad nacional” y enfatiza la necesidad de mantener autonomía en materia de estándares regulatorios y cadenas de suministro críticas. Esta formulación confirma el desplazamiento desde un paradigma cooperativo hacia uno competitivo y selectivo.

Las tendencias que moldean el comercio internacional en la actualidad

El giro geoeconómico, el desacople estratégico y el retorno del bilateralismo están reconfigurando la arquitectura del comercio internacional. Las alianzas ya no se construyen sobre principios de apertura general, sino sobre intereses de seguridad, compatibilidad ideológica y control estatal.

En el marco del nuevo proteccionismo impulsado por la administración Trump durante su segundo mandato, el comercio internacional comenzó a operar cada vez más como una

herramienta de competencia geopolítica. Este desplazamiento conceptual es lo que Babić et al. (2024) definen como el “*giro geoeconómico*”: un proceso mediante el cual las decisiones económicas, especialmente en el ámbito del comercio exterior, se subordinan progresivamente a los objetivos estratégicos del Estado. En este nuevo paradigma, las relaciones comerciales ya no se conciben como un vehículo para maximizar la eficiencia, sino como una extensión del poder de los Estados.

Este giro implica un cambio estructural respecto al liberalismo económico de las décadas anteriores. La apertura multilateral orientada a maximizar la eficiencia global es reemplazada por estrategias nacionales que privilegian el control sobre sectores clave, la autonomía productiva y la resiliencia ante choques externos. Esto se traduce en una “renacionalización” de la economía global, donde el Estado recupera capacidad de decisión directa sobre los flujos de comercio e inversión, en especial en sectores considerados estratégicos como tecnología, energía o defensa. El comercio ya no es exclusivamente una herramienta de crecimiento compartido, sino una palanca de influencia geopolítica (Babić et al., 2024). Estados Unidos, en este sentido, orienta sus políticas industriales y comerciales no solo para generar empleo, sino para salvaguardar capacidades que considera esenciales para su seguridad nacional y su posición global.

En este marco, Barbieri (2025) desarrolla el concepto de *desacople estratégico*, con referencia especial a las relaciones entre Estados Unidos y China. Este concepto describe el proceso mediante el cual grandes potencias buscan reducir su interdependencia económica en sectores críticos (como los semiconductores, la inteligencia artificial o las cadenas de suministro de minerales estratégicos) con el fin de evitar vulnerabilidades geopolíticas. A diferencia de un desacople absoluto, este es selectivo: los vínculos se mantienen cuando son funcionales a objetivos nacionales, pero se cortan o redirigen cuando implican riesgos tecnológicos, ideológicos o militares.

Esta estrategia se ha visto reflejada en una serie de políticas concretas, como las restricciones tecnológicas a empresas chinas (caso Huawei), los incentivos a la relocalización de industrias (*reshoring*), y el impulso de marcos normativos más estrictos sobre inversiones extranjeras. Todo esto se inscribe en un uso instrumental del comercio como herramienta de seguridad nacional: “La competencia económica se integra ahora a la competencia estratégica entre potencias” (Barbieri, 2025). En el caso de Estados Unidos, el desacople con China ha sido promovido activamente mediante aranceles, controles a la exportación, restricciones a la inversión extranjera directa, vigilancia sobre cadenas de suministro y exigencias de localización de datos.

El desacople estratégico representa, en términos concretos, un intento por reducir la dependencia de socios considerados poco confiables y reconfigurar las interdependencias económicas en clave nacional o regional. El objetivo no es tanto la autosuficiencia absoluta como la construcción de redes económicas resilientes entre aliados, lo cual da lugar a una nueva forma de regionalismo selectivo y políticamente alineado.

Frente a estas transformaciones, las principales economías del mundo comenzaron a adaptar sus políticas comerciales. La creciente imprevisibilidad de la política arancelaria de Estados Unidos, bajo la agenda de "*America First 2.0*", ha impulsado una marcada vuelta al bilateralismo estratégico. Los países buscan cada vez más acuerdos selectivos con socios políticamente alineados para garantizar acceso preferencial a mercados, tecnologías o inversiones en sectores clave (European Student Think Tank, 2025). Autores como Bukhari et al. (2025) documentan cómo las naciones asiáticas, por ejemplo, han respondido a esta nueva realidad fortaleciendo la integración regional y profundizando la cooperación con otros países distintos de la potencia norteamericana. Estos movimientos, lejos de buscar una liberalización global, tienen como objetivo asegurar vínculos comerciales confiables y asegurar la posición estratégica de cada nación en un entorno de creciente fragmentación.

Entre otros, la Unión Europea reactivó negociaciones con India y Mercosur; Japón firmó un nuevo acuerdo de cooperación comercial con el Reino Unido; y países del Sudeste Asiático comenzaron a estructurar alianzas regionales más cerradas, como el refuerzo de la ASEAN+3. En todos estos casos, la lógica subyacente no fue la apertura generalizada, sino la consolidación de espacios de cooperación seguros, funcionales al desacople con actores percibidos como riesgosos o inestables. "Los acuerdos comerciales se han transformado en instrumentos de política estratégica más que en marcos de integración económica multilateral" (Evenett y Fritz, 2025).

Esta proliferación de acuerdos bilaterales ha ido acompañada por una crisis profunda del multilateralismo. Instituciones como la Organización Mundial del Comercio han visto limitada su capacidad para resolver disputas, dado el bloqueo del Órgano de Apelación por parte de Estados Unidos y la negativa a acatar resoluciones desfavorables. En consecuencia, como señalan Evenett y Fritz (2025), "el sistema multilateral de comercio se ha vuelto irrelevante para resolver los conflictos comerciales más importantes de la actualidad".

Este desplazamiento hacia el bilateralismo tiene efectos más amplios. Por un lado, permite a los Estados con mayor capacidad de negociación establecer condiciones favorables y consolidar su influencia. Por otro lado, excluye a los países con menos poder relativo, que quedan al margen de los nuevos regímenes preferenciales. Se produce así una "fragmentación jerárquica" del sistema comercial, donde el acceso a mercados estratégicos depende del alineamiento geopolítico y no del cumplimiento de reglas comunes (Babić et al., 2024).

Como destacan Evenett y Fritz (2025), la arquitectura institucional global construida alrededor de la OMC ha sido sistemáticamente debilitada. La negativa de Estados Unidos a nombrar jueces para el Órgano de Apelaciones, la proliferación de medidas unilaterales sin consulta previa y la expansión de acuerdos bilaterales al margen de los principios de nación más favorecida (NMF) ilustran este proceso de erosión institucional. La creciente desconfianza en los mecanismos multilaterales se combina con un escepticismo generalizado respecto a su capacidad de responder a los desafíos contemporáneos: subsidios industriales, competencia tecnológica, seguridad nacional.

Como ha señalado Baldwin (2025), la estrategia comercial de Trump 2.0 no busca una reforma abierta del sistema multilateral, sino su “hacking” desde dentro: aprovechar las reglas, excepciones y vacíos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para obtener beneficios unilaterales y, al mismo tiempo, debilitar los principios que sostienen el libre comercio como norma por defecto. Este enfoque combina el uso expansivo de cláusulas de seguridad nacional, la imposición de aranceles “recíprocos” y la presión bilateral para forzar concesiones que difícilmente podrían lograrse en foros multilaterales. El resultado es un entorno en el que las reglas globales siguen existiendo formalmente, pero su aplicación queda condicionada por la voluntad política de las principales potencias, lo que erosiona la previsibilidad y universalidad del sistema.

En términos de Susan Strange (1988), esta táctica puede entenderse como un ejercicio de poder estructural: la capacidad de determinar las reglas y marcos institucionales que organizan la economía global, definiendo “cómo se hacen las cosas”. El “hacking” del sistema comercial no es, por tanto, un fin en sí mismo, sino un medio para reforzar el control de Estados Unidos sobre los parámetros básicos del comercio internacional, desplazando el foco de la eficiencia económica hacia la primacía estratégica. Entonces, Trump pretende imponer condiciones vía acuerdos bilaterales e influir en el diseño y funcionamiento de los regímenes internacionales e instituciones multilaterales para que sean funcionales a sus intereses nacionales. En otras palabras, Estados Unidos utiliza su poder para manipular las fuerzas del mercado y canalizar flujos económicos a su favor, de forma coherente con sus intereses: pareciera ser evidente que la relación entre seguridad y economía es interactiva y recíproca (Gilpin, 2001). Esto se manifiesta en la práctica cuando Estados Unidos, aprovechando su posición privilegiada en la estructura de poder global, impone aranceles de forma repentina para obligar a los demás Estados a negociar, deviniendo dichas negociaciones en acuerdos bilaterales asimétricos que benefician a Washington en ámbitos que trascienden lo económico.

El acuerdo Estados Unidos–Reino Unido como caso testigo

El acuerdo comercial entre Estados Unidos y el Reino Unido, anunciado en mayo de 2025 bajo el nombre de “*US-UK Economic Prosperity Deal (EPD)*”, constituye un ejemplo paradigmático del giro geo-económico y del retorno al bilateralismo como ejes rectores de la política comercial estadounidense. Más que un simple tratado de liberalización recíproca, este instrumento se concibe como una pieza estratégica para reordenar el mapa de alianzas económicas en torno a criterios de seguridad nacional, exclusión normativa y control de cadenas de suministro críticas. Se trata, además, del primer gran acuerdo bilateral de la administración Trump 2.0, lo que le otorga un valor simbólico y político que trasciende su contenido económico inmediato en tanto primer acuerdo de respuesta ante las medidas del presidente norteamericano.

Aunque las conversaciones técnicas entre Washington y Londres se remontan a los años posteriores al Brexit, el impulso definitivo vino dado por el nuevo contexto político inaugurado en enero de 2025. Apenas semanas después de la firma del *Presidential*

Memorandum on the America First Trade Policy (White House, 2025) y de la publicación de la *2025 Trade Policy Agenda* (USTR, 2025), ambas capitales acordaron acelerar un proceso que durante años había quedado en segundo plano. El contexto geopolítico jugó un papel decisivo: ya desde comienzos de la década existía una tendencia clara hacia la conformación de “alianzas regulatorias” entre potencias afines, con el objetivo de fijar estándares incompatibles con los de rivales estratégicos como China (Hopewell, 2021). El tratado con el Reino Unido se inscribe plenamente en esta lógica, aunque con un diseño mucho más explícitamente orientado a la preservación del poder estructural estadounidense.

En este sentido, podríamos decir que el acuerdo constituye la culminación de un proyecto más amplio de “*alineamiento estratégico económico*” entre dos socios históricos que comparten no solo lazos culturales y militares, sino también un diagnóstico común sobre la fragilidad del orden multilateral y la necesidad de respuestas selectivas (Policy Exchange, 2025). Desde esta óptica, el acuerdo no solo regula flujos comerciales, sino que busca garantizar la interoperabilidad tecnológica, la convergencia en políticas industriales críticas y la coordinación frente a amenazas geoeconómicas. Es, en palabras del documento, un “tratado de integración estratégica parcial” más que un convenio de libre comercio tradicional, y hay evidencia de esto en cada una de las 6 breves secciones que componen al acuerdo:

- ***Barreras arancelarias***, cuyo primer apartado establece que tanto Estados Unidos como Reino Unido tiene la intención de reducir sus aranceles aplicados de forma preferencial a una gama de productos (White House, 2025).
- ***Barreras no arancelarias***, donde se enfatiza la importancia del cumplimiento de normas fitosanitarias y de la facilitación del acceso al mercado agrícola.
- ***Aumento del comercio digital***, donde se establece que “Ambos países confirman que negociarán un ambicioso conjunto de disposiciones sobre comercio digital que incluirán dentro de su alcance los servicios, incluidos los financieros” (White House, 2025).
- ***Fortalecimiento de la alineación y la colaboración en materia de seguridad económica***, donde se hace más que evidente el carácter geoeconómico del acuerdo, en tanto que se establece que “Ambos países tienen la intención de fortalecer la cooperación en materia de seguridad económica, incluso mediante la coordinación para abordar políticas no comerciales de terceros países” (White House, 2025).
- ***Consideraciones y oportunidades comerciales***, donde queda plasmado el compromiso de ambos países a seguir negociando “para aumentar la integración económica en industrias críticas y la preparación para la defensa, aprovechando las políticas, licencias y programas gubernamentales y la participación del sector privado para facilitar dichas transacciones” (White House, 2025).

- **Otros asuntos**, donde ambos países afirman que tienen la intención de negociar derechos de propiedad intelectual, prácticas laborales, y ambos reconocen que “el propósito de este acuerdo es profundizar nuestra relación comercial basada en la confianza mutua y un compromiso compartido con el comercio justo y recíproco” (White House, 2025).

Entonces podemos observar que, tal como detalla Lester (2025), la arquitectura del acuerdo se aparta de los cánones del libre comercio clásico en varios aspectos fundamentales:

En primer lugar, el acceso a los mercados es asimétrico y condicional: mientras que el Reino Unido concede liberalización inmediata para un amplio espectro de bienes agrícolas, industriales y energéticos estadounidenses, Estados Unidos no sólo conserva el arancel del 10% establecido en el Liberation Day, sino que también mantiene la potestad de imponer aranceles correctivos en cualquier momento si determina que un sector “crítico” se ve amenazado. Esta cláusula de salvaguardia se refuerza con una disposición de revisión quinquenal obligatoria, que permite renegociar o incluso abandonar el acuerdo si alguna de las partes considera que los “beneficios estratégicos” han disminuido (Hopewell, 2021).

En el sector automotriz, el Reino Unido consiguió un contingente arancelario que le permite exportar la mayor parte de sus autos habituales a EE. UU. con un arancel del 10 %. Según Lester (2025), los primeros 100.000 vehículos exportados cada año por fabricantes británicos pagarán ese 10 %, mientras que cualquier cantidad adicional quedará sujeta a un 25 %. También se prevé un arreglo equivalente para las piezas de repuesto asociadas. Esto supone una reducción significativa respecto al arancel previo del 27,5 %, lo que ahorrará cientos de millones anuales a marcas como Jaguar Land Rover. La cuota cubre prácticamente el total exportado por el Reino Unido el año anterior. Aunque la medida afecta sobre todo a vehículos de lujo (Rolls Royce, Aston Martin, Bentley, McLaren), los productores británicos están en mejor situación que con las tarifas completas de la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial (la cual permite al presidente imponer aranceles, eludiendo al Congreso, si entiende que está en juego la seguridad nacional), aunque peor que antes de su implementación.

En agricultura, un tema clave para los estados agrícolas de EE. UU., el acuerdo ampliará de forma significativa el acceso de productos estadounidenses al mercado británico. Según la White House (2025) y el USTR (2025), incluye más de 700 millones de dólares en exportaciones de etanol y 250 millones de dólares en otros productos agrícolas, como la carne de res.

En cuanto al acero, Lester (2025) señala que el Reino Unido parece haberse librado en gran medida de los aranceles de la Sección 232. La industria del acero, que hacía pocas semanas estaba al borde del colapso, ya no tendrá que enfrentar estos impuestos gracias a la eliminación del arancel del 25 %, lo que permitirá que los productores británicos continúen exportando a Estados Unidos. Esto se suma a la intervención reciente del gobierno británico para tomar el control de British Steel y salvar miles de empleos.

Lester (2025) también describe que, durante la conferencia de prensa de anuncio del acuerdo, se mencionó (aunque no en el texto principal del tratado) que una aerolínea británica adquiriría aviones por valor de 10.000 millones de dólares a Boeing. Informes posteriores confirmaron que IAG realizó un nuevo pedido de 32 aviones Boeing 787-10 para British Airways y 21 Airbus A330-900neo, además de haber ejercido opciones para seis Airbus A350-900, seis Airbus A350-1000 y seis Boeing 777-9.

En segundo lugar, el tratado consagra una serie de excepciones estratégicas que permiten suspender obligaciones en materia de inversión extranjera, comercio digital y acceso a recursos naturales cuando se invoque la seguridad nacional. Esta disposición podría interpretarse como un mecanismo deliberado para blindar sectores sensibles frente a adquisiciones o influencias externas, especialmente de países catalogados como adversarios estratégicos. Esto implica, en la práctica, que el compromiso de apertura está subordinado a una evaluación continua de riesgos, y no a la estabilidad normativa (Policy Exchange, 2025).

Un tercer elemento distintivo es la ausencia de un mecanismo de solución de disputas de carácter obligatorio. En lugar de recurrir a tribunales arbitrales o a la OMC, el tratado establece un sistema de consultas políticas bilaterales sin efectos jurídicamente vinculantes. Esto refleja, como señalan Evenett y Fritz (2025), la convicción trumpista de que los compromisos internacionales no deben limitar la libertad de acción nacional, y refuerza la capacidad de Washington de ejercer presión política directa sobre sus socios. En palabras de Baldwin (2025), podríamos decir que este constituye uno de los intentos de Trump de “hackear” el sistema comercial.

En contratación pública, aunque el Reino Unido obtiene acceso a licitaciones federales estadounidenses, Washington se reserva la aplicación de criterios de “compra nacional” (*Buy American*) en sectores estratégicos, lo que limita el beneficio recíproco (Lester, 2025).

Una de las innovaciones más llamativas es la inclusión de disposiciones explícitas de *managed trade*, un modelo que Evenett y Fritz (2025) describen como característico de la “nueva generación” de acuerdos bilaterales estratégicos. En lugar de dejar el comercio a la dinámica de oferta y demanda, el tratado fija volúmenes mínimos de importación y exportación en sectores clave como energía (GNL y derivados del petróleo), productos agrícolas (granos, carne, lácteos) y tecnología (equipos médicos, semiconductores). Estas cuotas no solo garantizan mercados cautivos para las exportaciones estadounidenses, sino que también funcionan como palancas para condicionar el comportamiento político del socio.

La idea de *normative leasing* añade una capa adicional de flexibilidad estratégica. Este mecanismo permite suspender compromisos regulatorios si se considera que afectan la competitividad en sectores críticos. En la práctica, esto significa que el marco jurídico del acuerdo puede adaptarse rápidamente a cambios en el entorno geopolítico, reforzando su carácter instrumental (Policy Exchange, 2025).

El acuerdo se convierte en un vehículo para proyectar poder más allá del comercio, alineando al Reino Unido con la estrategia estadounidense de contención tecnológica y exclusión de determinados proveedores globales. Según Hopewell (2021), este tipo de acuerdos no buscan fomentar la convergencia multilateral, sino crear “clubes regulatorios” cerrados, donde el acceso a beneficios comerciales se concede sólo a quienes aceptan un alineamiento estratégico amplio.

En términos de impacto esperado, se pueden identificar tres grandes beneficios para Estados Unidos: asegurar mercados preferenciales para sus exportadores, consolidar un socio fiable en la definición de estándares globales y reforzar la capacidad de respuesta coordinada frente a amenazas económicas. Para el Reino Unido, los beneficios son más modestos y se concentran en el acceso al mercado agrícola y energético estadounidense, así como en la posibilidad de atraer inversiones de empresas tecnológicas norteamericanas (Policy Exchange, 2025). Sin embargo, como advierten, esta asimetría en los beneficios económicos se ve compensada —al menos para Londres— por el valor político de reafirmar su “relación especial” con Washington en un contexto global cada vez más fragmentado (Evenett y Fritz, 2025).

No obstante, el acuerdo no está exento de críticas. Organizaciones de la sociedad civil han expresado preocupación por la ausencia de compromisos vinculantes en materia medioambiental o laboral, por ejemplo, lo que, a su juicio, limita la capacidad del acuerdo para promover objetivos regulatorios más amplios (Policy Exchange, 2025). En el plano estadounidense, ciertos analistas han señalado que la amplia discrecionalidad para suspender compromisos comerciales, amparada en cláusulas de seguridad nacional, puede reducir la previsibilidad y credibilidad del país como socio comercial, aunque para la administración Trump esa flexibilidad constituye precisamente una herramienta estratégica (Evenett y Fritz, 2025).

En definitiva, el acuerdo Estados Unidos–Reino Unido de 2025 encarna de forma ejemplar los principios de la política comercial de Trump 2.0: bilateralismo estratégico, condicionalidad política, gestión administrada del comercio y alineamiento normativo frente a rivales geopolíticos. Vemos que no sería correcto hablar de este acuerdo como un TLC, ya que es evidente que el mismo no apunta a la liberalización indiscriminada ni a la búsqueda de eficiencia, sino que más bien puede caracterizarse como un anuncio político donde se establecen lineamientos generales que orientarán las negociaciones de ambos países en el futuro. Es, al mismo tiempo, una pieza de la estrategia de desacople selectivo respecto de China y un laboratorio de un modelo de gobernanza comercial que privilegia la seguridad nacional sobre la apertura indiscriminada.

Conclusión

El segundo mandato de Donald J. Trump marcó una ruptura decisiva en la trayectoria de la política comercial estadounidense, reemplazando la lógica de apertura multilateral por un proteccionismo geoeconómico explícito y sostenido. Podemos identificar tres dimensiones centrales de este cambio: el giro geoeconómico, que subordina el comercio exterior a

objetivos estratégicos de seguridad nacional; el desacople estratégico, que reconfigura interdependencias para reducir vulnerabilidades frente a rivales sistémicos; y el retorno del bilateralismo, que privilegia acuerdos selectivos con socios alineados ideológicamente frente a marcos multilaterales percibidos como restrictivos o ineficaces.

Lejos de tratarse de medidas aisladas, estas transformaciones responden a una reconfiguración doctrinaria de la política comercial como instrumento de poder estructural. En este sentido, la política comercial de Trump 2.0 se aleja del paradigma liberal que, desde los años noventa, vinculaba la apertura con el crecimiento global compartido. En su lugar, promueve un enfoque transaccional y jerárquico, donde el acceso a beneficios comerciales depende del alineamiento estratégico y de la aceptación de estándares regulatorios definidos por Estados Unidos. Este patrón erosiona la previsibilidad y universalidad del sistema multilateral de comercio, debilitando instituciones como la OMC y multiplicando marcos normativos fragmentados.

El acuerdo comercial entre Estados Unidos y el Reino Unido de 2025 constituye un caso paradigmático de esta nueva lógica, en la medida en que no se trata de un fenómeno aislado, sino de una manifestación de un patrón estructural. El pacto articula compromisos asimétricos, cláusulas de salvaguardia y mecanismos de gestión administrada del comercio, por lo que sería incorrecto decir que se trata de un TLC, en la medida en que está más que claro que su objetivo no es la liberalización indiscriminada. El hecho de que carezca de un mecanismo de solución de controversias vinculante y que consagre excepciones amplias por razones de seguridad nacional refuerza su carácter flexible y políticamente condicionado, en línea con la estrategia de “hacking” del sistema comercial descrita por Baldwin (2025).

Las implicancias de este modelo trascienden el caso bilateral analizado. A corto plazo, permite a Estados Unidos maximizar su capacidad de negociación y asegurar ventajas normativas y de mercado frente a sus socios. Sin embargo, a mediano y largo plazo, contribuye a una fragmentación jerárquica del comercio internacional, donde el acceso a mercados estratégicos y tecnologías críticas se condiciona al alineamiento político, y donde las reglas multilaterales pierden relevancia frente a acuerdos cerrados y adaptables (Hopewell, 2021; Policy Exchange, 2025). Este escenario no solo amplifica las asimetrías entre grandes potencias y países periféricos, sino que también debilita los incentivos para la cooperación global en temas de interés común, como la regulación de subsidios, la gobernanza de cadenas de suministro o la respuesta a crisis sistémicas.

En definitiva, el proteccionismo geoeconómico de la administración Trump 2.0 no debe entenderse únicamente como una reacción coyuntural ante déficits comerciales o competencia externa, sino como la expresión de una estrategia más amplia orientada a remodelar las reglas y estructuras del comercio internacional para reforzar la primacía estadounidense. El giro geoeconómico, el desacople selectivo y el bilateralismo estratégico no son elementos transitorios, sino componentes de un nuevo paradigma que redefine los términos de la interdependencia global (Baldwin, 2025). En este marco, el acuerdo EE.UU.–Reino Unido

aparece como un laboratorio de gobernanza comercial alineada a intereses de seguridad nacional, cuyas lógicas podrían replicarse en futuros tratados con otros aliados clave.

El propio gobierno estadounidense presentó el tratado como un acuerdo “histórico”, cuyo alcance trasciende la liberalización comercial tradicional. Según la Casa Blanca (2025), el pacto busca “fortalecer la relación especial entre Estados Unidos y el Reino Unido” al tiempo que “maximiza la competitividad y asegura cadenas de suministro críticas en sectores estratégicos como la agricultura, la energía y la industria aeroespacial”. La retórica oficial insiste en que el acceso preferencial a componentes aeroespaciales británicos, la apertura del mercado británico a productos agrícolas estadounidenses y el fortalecimiento de los flujos energéticos bilaterales forman parte de un esfuerzo deliberado por integrar comercio y seguridad nacional. Este énfasis confirma que el acuerdo no puede interpretarse solo como un tratado económico, sino como un instrumento geoeconómico de alineamiento estratégico frente a un orden multilateral en crisis.

Si esta tendencia se consolida, el sistema comercial internacional se encaminará hacia una arquitectura más fragmentada, competitiva y selectiva, en la que la cooperación multilateral cederá espacio a clubes regulatorios cerrados y a redes de alianzas económicas condicionadas por la geopolítica. Ello plantea un desafío importante para los países con menor poder relativo, que deberán redefinir sus estrategias de inserción internacional en un entorno donde las ventajas comparativas tradicionales ceden protagonismo a la compatibilidad estratégica y a la capacidad de adaptación a estándares y consideraciones geoestratégicas impuestas por las potencias líderes.

Referencias

- Babić, M., de Graaff, N., Linsi, L., & Weinhardt, C. (2024). The geoeconomic turn in international trade, investment, and technology. *Politics and Governance*, 12, Article 9031. <https://doi.org/10.17645/pag.9031>
- Baldwin, R. (2025). *The Great Trade Hack: How Trump's trade war fails and the world moves on*. CEPR Press. <https://cepr.org/press/great-trade-hack-how-trumps-trade-war-fails-and-world-moves>
- Barbieri, K. (2025). *Geopolitics and International Trade*. En Z. Cope (ed.), *The Palgrave Handbook of Contemporary Geopolitics* (págs. 957-975). Springer Nature Switzerland AG. https://doi.org/10.1007/978-3-031-47227-5_49
- Bukhari, Q. S. R. H., Jalal, S. U., Ali, M., Inam, U. H., & Irshad, A. U. R. B. (2025). America First 2.0: Assessing the Global Implications of Donald Trump's Second Term. *Qlantic Journal of Social Sciences and Humanities*, 6(1), 51–63. <https://doi.org/10.55737/qjssh.vi-i.25296>
- European Student Think Tank. (2025, 4 de febrero). *America First 2.0: The new Trump administration and the next four years*. European Student Think Tank. <https://esthinktank.com/wp-content/uploads/2025/02/Publication-America-First-2.0-The-new-Trump-administration-and-the-next-four-years-2.pdf>

Evenett, S. J., & Fritz, J. (2025). *US reciprocal tariffs: Upending the global trade policy landscape*. VoxEU Column, CEPR.
<https://cepr.org/voxeu/columns/us-reciprocal-tariffs-upending-global-trade-policy-landscape>

Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the Economic International Order*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.

Hopewell, K. (2021). *Trump & Trade: The Crisis in the Multilateral Trading System*. *New Political Economy*, 26(2), 271–282. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1841135>

Lester, S. (2025). *The General Terms of the US–UK Trade Deal*. International Economic Law and Policy Blog.
<https://ielp.worldtradelaw.net/2025/05/the-general-terms-of-the-us-uk-trade-deal.html>

Office of the United States Trade Representative (USTR). (2024). *Report on the President's Trade Enforcement Priorities*.
https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2024/2024%20Trade%20Enforcement%20Priorities%20Report_07.29.2024%20final.pdf

Office of the United States Trade Representative (USTR). (2025). *The President's 2025 Trade Policy Agenda and 2024 Annual Report*. USTR.
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2025/President%20Trump%27s%202025%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>

Policy Exchange. (2025, 15 de julio). *The Case for Full UK–US Strategic Economic Alignment*.
<https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/The-Case-for-Full-UK-US-Strategic-Economic-Alignment.pdf>

Strange, S. (1988). *States and markets: An anatomy of power and production in the global political economy*. London: Pinter Publishers.

The White House. (2025, 8 de mayo). *General terms for the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Economic Prosperity Deal*.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/general-terms-for-the-united-states-of-america-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-economic-prosperity-deal/>

The White House. (2025). *Presidential Memorandum on the America First Trade Policy*.
<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>

The White House. (2025). *Fact sheet: U.S.–UK reach historic trade deal*.
<https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/05/fact-sheet-u-s-uk-reach-historic-trade-deal>

Trump, D. J. (2025, 2 de abril). *Transcript of President Trump Remarks at Liberation Day Event*. Singjupost.
<https://singjupost.com/transcript-of-president-trump-remarks-at-liberation-day-event-april-2-2025/>

La Unión Europea como actor comercial: adaptación estratégica y poder normativo en tiempos de giro geoeconómico.

Valeria Cortese.

El nexo entre geopolítica y comercio internacional, si bien siempre ha existido, en los últimos años ha vuelto a ser foco de atención tanto por parte de quienes hacen política como de quienes la estudian y analizan. Esta relación compleja ha impactado en la gobernanza comercial, de hecho “la dinámica de la geopolítica influye profundamente en las políticas comerciales y, a su vez, estas políticas tienen amplias repercusiones para la estabilidad y el desarrollo económico global” (Barbieri 2024, p. 972-973). Asimismo, en este contexto conviven el ascenso de la rivalidad geoeconómica entre las grandes potencias, el resurgimiento de tendencias proteccionistas, y la crisis del multilateralismo. La contemporaneidad de estos fenómenos no solo contribuye a generar un escenario marcado por la incertidumbre y las disputas de poder, sino que da lugar a una transformación en la forma en la que los actores comercian e interactúan entre sí.

En este marco, la Unión Europea (UE) constituye un caso particularmente relevante para el análisis. Por su peso económico y político, el bloque es uno de los principales arquitectos y beneficiarios del orden comercial multilateral, lo que convierte a sus respuestas en un termómetro de la adaptación del sistema internacional. Al mismo tiempo, su carácter *sui generis* —pues algunas de sus instituciones son supranacionales, mientras que otras comparten rasgos de los gobiernos nacionales, especialmente en el ámbito de la política comercial— plantea desafíos singulares para proyectar coherencia y autonomía estratégica en un escenario global cada vez más fragmentado.

Tradicionalmente defensora de un sistema multilateral basado en reglas, la UE se ha visto obligada en la última década a replantear su posición y sus estrategias para preservar su capacidad de influencia. A priori, por su historia y su diseño institucional singular, el bloque europeo no parecía estar bien posicionado para afrontar el giro geoeconómico actual. En tanto que organismo multilateral sustentado en un mercado único con libertad de movimiento, la UE mostraba una menor capacidad institucional y política, en comparación con otras economías avanzadas, para responder a los desafíos de la desglobalización, la fragmentación y la instrumentalización de la economía en la política internacional (Danzman y Meunier, 2024, p. 1097). Sin embargo, la UE llevó adelante una serie de medidas para responder al nuevo contexto. El proceso de redefinición no se limita a ajustes institucionales, sino que se extiende a múltiples dimensiones: la actualización de sus marcos normativos, la incorporación de nuevos valores, el despliegue de estrategias adaptadas a la multipolaridad, la creación de instrumentos innovadores y la formulación de discursos que vinculan comercio, geopolítica y sostenibilidad.

Este capítulo analiza cómo la UE ha redefinido su rol en la gobernanza del comercio internacional a lo largo de la última década, atendiendo a cinco dimensiones principales: instituciones, valores, estrategias, instrumentos y discursos. La pregunta de investigación que guía el estudio es: ¿de qué manera la Unión Europea ha reformulado su rol en la gobernanza del comercio internacional a través de sus instituciones, valores, estrategias, instrumentos y discursos en el contexto de los cambios del orden económico internacional de la última década?

El objetivo es ofrecer un análisis comprehensivo que permita entender cómo la UE combina elementos institucionales y normativos con un uso estratégico de instrumentos y discursos, dando lugar a un perfil renovado de actor comercial. Además de contribuir a la literatura sobre política comercial europea, el capítulo busca aportar una lectura que ilumine las tensiones entre normatividad y geoeconomía, y que muestre cómo la UE adapta su acción exterior en un escenario internacional desafiante, ofreciendo claves tanto para comprender su proyección global como para interpretar las transformaciones más amplias en la gobernanza del comercio mundial.

La estructura del capítulo es la siguiente: tras esta introducción, la segunda sección presenta un breve estado del arte sobre la política comercial de la UE. La tercera sección expone el marco conceptual, centrado en la economía política internacional, el concepto de actorness, y el poder normativo europeo. La cuarta sección detalla la metodología y las fuentes utilizadas. La quinta sección desarrolla el análisis por dimensiones (instituciones, valores, estrategias, instrumentos y discursos). Finalmente, la sexta sección ofrece las conclusiones, donde se sintetizan los hallazgos y se discuten las proyecciones del rol de la UE en el comercio internacional.

Estado del arte: transformaciones y debates en torno a la política comercial europea.

En las dos últimas décadas, la política comercial de la UE ha suscitado un creciente interés en la literatura especializada, en buena medida como consecuencia de la transformación del contexto internacional y de los debates internos acerca de su formulación, legitimación y rol en el plano externo. La mayoría de los estudios coinciden en señalar el carácter dinámico de este campo, en el que conviven elementos de continuidad y cambio. Leblond y Viju-Miljusevic (2019) destacan que, pese a las transformaciones del contexto internacional, la política comercial europea mantiene un fuerte anclaje en la tradición multilateral y liberal que caracterizó al bloque desde su fundación. En la misma línea, Borchert et al. (2020) examinan el peso de los objetivos no comerciales en la política de la UE, subrayando la capacidad de Bruselas para incorporar dimensiones como derechos humanos, sostenibilidad o estándares laborales en sus acuerdos, lo que refuerza la noción de una política comercial orientada a valores. Por su parte, De Ville y Siles-Brügge (2016) aportan un análisis centrado en el papel de las ideas y discursos en la legitimación de las estrategias comerciales, mostrando cómo la construcción narrativa del comercio ha sido crucial tanto para sostener como para redefinir la política europea. Estos enfoques sugieren que, lejos de un viraje

abrupto, la UE se ha caracterizado por un proceso de adaptación gradual en el que persisten elementos fundacionales, aún en un entorno global cada vez más cambiante.

Un segundo eje de la literatura identifica un cambio más estructural: el llamado giro geoeconómico de la política comercial europea. Danzman y Meunier (2023) argumentan que, contra todo pronóstico, la UE ha pasado de ser un actor rezagado a constituirse en un innovador institucional frente a la creciente instrumentalización del comercio con fines estratégicos. De manera complementaria, Herranz-Surrallés, Damro y Eckert (2023) analizan cómo incluso el mercado único, tradicionalmente concebido como un espacio económico despolitizado, ha experimentado presiones geoeconómicas que lo reconfiguran en clave estratégica. Christou y Damro (2023) subrayan el papel de los “frames” y la vinculación de temas (issue linkage) en esta transformación, al mostrar cómo la política comercial se ha entrelazado con preocupaciones de seguridad, tecnología o medioambiente. Weinhardt, Mau y Pohl (2022), por su parte, plantean la pregunta de fondo sobre si la UE puede considerarse realmente un actor geoeconómico, al tiempo que Meunier y Nicolaïdis (2019) conceptualizan esta tendencia como una creciente “geopolitización” de la política comercial y de inversión. En conjunto, estos trabajos reflejan un consenso emergente: la política comercial ha dejado de ser un dominio tecnocrático y se ha convertido en un espacio de contestación política y competencia de poder.

Paralelamente, se ha desarrollado una literatura centrada en la materialización de este giro en nuevas estrategias e instrumentos. La noción de autonomía estratégica abierta ha recibido múltiples interpretaciones: mientras Gehrke (2022) advierte sobre las tensiones y “trampas” de un enfoque excesivamente geoeconómico, Schmitz y Seidl (2022) analizan el proceso de construcción política de este concepto y su función en la redefinición de prioridades comerciales. Jacobs et al. (2021) vinculan la retórica de autonomía y resiliencia con el impacto de la pandemia de Covid-19, señalando cómo las crisis actúan como catalizadores del cambio en política comercial. A su vez, Eliasson y García-Durán (2021) examinan la formulación de la política “abierta, sostenible y asertiva”, que condensa la tensión entre apertura económica y mecanismos defensivos. Desde un ángulo más instrumental, Freudlsperger y Meunier (2022) estudian el diseño del llamado “mecanismo anti-coercitivo”, que ejemplifica la voluntad de la UE de desplegar herramientas innovadoras para defenderse en un escenario de crecientes presiones externas. En conjunto, esta literatura muestra cómo la UE ha complementado sus marcos normativos con estrategias defensivas y nuevos instrumentos, reforzados por narrativas que legitiman una mayor asertividad en su acción comercial.

Este recorrido permite situar el presente trabajo en diálogo con una literatura en expansión, que reconoce la centralidad de la UE en los debates sobre la gobernanza del comercio internacional, aunque mantiene abiertas discusiones sobre el alcance real de su capacidad de acción. A pesar de la riqueza analítica acumulada, los estudios tienden a enfocarse en una sola dimensión (institucional, ideacional, normativa o instrumental) sin ofrecer marcos integrales que conecten estos planos. El aporte de este capítulo consiste en un esfuerzo por intentar superar esa fragmentación, proponiendo un análisis sistemático de cómo la UE ha

reformulado su rol en la gobernanza del comercio internacional a través de cinco dimensiones analíticas —instituciones, valores, estrategias, instrumentos y discursos. De este modo, se busca aportar una visión comprensiva que permita observar la interacción entre continuidad y cambio en la política comercial europea en los últimos años.

La UE como actor comercial: entre *actorness* y poder normativo.

El estudio de la política comercial de la UE requiere un marco conceptual que permita articular las dimensiones económicas y políticas en juego. Es por eso que este capítulo se inscribe en la Economía Política Internacional (EPI), que parte de la premisa de que lo político y lo económico son dimensiones inseparables en el análisis de los fenómenos nacionales e internacionales. En esta clave, “la acción política está en el corazón del sistema económico; los intereses económicos están en el corazón de la política, cuya autonomía es siempre relativa” (Tussie, 2015, p.160), y lo doméstico y lo externo constituyen planos íntimamente entrelazados que deben analizarse de manera conjunta. Así, desde la EPI se observa cómo los hacedores de política son afectados por las fuerzas económicas y cómo ellos, a su vez, afectan a esas fuerzas. El Estado —y en este caso, la UE como actor *sui generis*— no dispone de poder omnímodo, sino que su comportamiento resulta tanto de la interacción entre intereses en pugna y dinámicas de gobernanza multinivel internas, como de dinámicas de poder externas.

Frente al reciente giro geoeconómico y cambios en el contexto internacional, la EPI ofrece un paraguas teórico para situar la acción de la UE y particularmente para comprender a la política comercial ya no únicamente como un instrumento de eficiencia económica, sino como un recurso estratégico en disputas de poder.

Sobre esta base, el capítulo adopta la noción de *actorness* de Klose. Según el autor “la *actorness* —la capacidad de una entidad para comportarse de manera activa y deliberada en relación con otros actores en el sistema internacional— denota la capacidad de una entidad para imaginar y realizar roles para su ‘yo’ en (contextos específicos de) los asuntos internacionales” (Klose 2018, p.5). Desde una perspectiva interaccionista, Klose afirma que esta capacidad surge de la interacción de tres elementos: las expectativas de rol (domésticas y externas), los recursos (sociales y materiales) y la acción creativa. El resultado es una *actorness* concebida como fenómeno social en negociación constante, no como atributo estático.

En este sentido, la perspectiva interaccionista plantea que frente a una situación problemática o ante la incertidumbre, un actor intentará estabilizar su “yo” en la sociedad. En ese intento, se combinan dos momentos: primero, actúa a través de su “yo-agente”, que genera el impulso creativo hacia un determinado curso de acción, mientras que su “yo-social” (segundo momento) capta el significado social de ese impulso al anticipar las reacciones de los demás. Esta interacción permite al actor reflexionar y reimaginar sus roles. “Generan, en otras palabras, un proceso de aprendizaje en el cual un actor desarrolla una (nueva) comprensión acerca de ‘quién es’ y ‘qué quiere’” (Klose 2018, p. 4). Se desprende entonces que el

concepto de *actorness* habilita una lectura dinámica y no determinista de la evolución de un actor en un determinado contexto.

Por último, Klose propone un marco analítico constituido por tres pasos para estudiar la emergencia de la *actorness* en un contexto específico. El primero consiste en analizar la experiencia de la UE y su reacción frente a situaciones problemáticas. Una situación problemática refiere a un momento de incertidumbre que pone en cuestión las rutinas establecidas del desempeño de los roles y puede surgir cuando los roles establecidos son desafiados por procesos de contestación doméstica, cambios en las expectativas externas o variaciones de los recursos. El segundo paso examina los esfuerzos de la UE por materializar los roles (re)imaginados en su interacción con los otros significativos. En particular, se considera cómo la UE procura asignar roles a terceros (*alter-casting*) movilizandorecursos sociales y materiales, y cómo los otros reaccionan a esa construcción de roles por parte de la UE. Finalmente, el tercer paso observa las implicancias de ese proceso, esto es, se examina hasta qué punto la UE ha logrado persuadir a otros para asumir roles acordes con el que ha imaginado para su propio “yo”. En este sentido, este paso pretende explorar si la UE ha conseguido afirmarse como actor internacional a través de la realización de un rol específico.

Aplicado a nuestro objeto, este marco permite conceptualizar la evolución de la UE como actor comercial en un entorno crecientemente geopolítico, atravesado por crisis del multilateralismo, disrupciones en cadenas de valor y rivalidad entre potencias. En términos del primer paso, interpretamos ese entorno como “situación problemática” que desestabiliza rutinas previas; en el siguiente paso, observamos cómo la UE (re)imagina y trata de realizar un rol de “poder comercial resiliente y normativamente anclado” mediante coaliciones, acuerdos y nuevos instrumentos, asignando roles a socios y competidores; y, en el tercer paso, evaluamos si y cómo ese rol se consolida tanto hacia dentro como hacia fuera en la gobernanza del comercio internacional.

Complementariamente, este marco se apoya en el concepto de *normative power Europe* acuñado por Manners quien plantea que el rasgo distintivo de la UE en el sistema internacional no reside tanto en lo que hace o dice, sino en lo que es: una entidad construida sobre una base normativa que la predispone a actuar de manera normativa en la política mundial (Manners 2002, p. 252). Ello implica la capacidad de “dar forma a las concepciones de lo ‘normal’” (Manners y Diez 2007, p. 175) en las relaciones internacionales, difundiendo principios como derechos humanos, sostenibilidad o multilateralismo.

Particularmente en el campo del comercio, la codificación progresiva del *acquis communautaire* en torno al mercado único consolidó un conjunto de normas y estándares compartidos que no solo han servido de base para las políticas exteriores comunes de la UE en materia de comercio y temas relacionados con el comercio, sino que también le han otorgado una identidad diferenciada en el ámbito del comercio y la inversión (Woolcock 2010, p. 6). Esta especificidad normativa ha proyectado a la UE como referencia para procesos de integración regional en otras partes del mundo, al promover una forma de

liberalización económica acompañada de marcos regulatorios que resguardan valores sociales y ambientales.

En conjunto, este marco conceptual orienta el análisis de la redefinición del rol de la UE en la gobernanza del comercio internacional. La EPI sitúa la política comercial europea en la intersección de lo político y lo económico, y de lo doméstico y lo internacional. El concepto de *actorness* permite captar la capacidad de la UE para adaptarse e innovar frente a entornos problemáticos y redefinir su papel en el comercio global. Finalmente, la noción de poder normativo ilumina la dimensión identitaria y valorativa de su acción, destacando el modo en que la UE proyecta normas y principios en un escenario marcado por rivalidades geoeconómicas y tensiones en la gobernanza multilateral.

Estrategia metodológica para el análisis de la política comercial de la UE.

Este capítulo se inscribe en un enfoque cualitativo de carácter exploratorio, orientado a analizar la adaptación de la política comercial de la UE en el marco de un entorno internacional marcado por la creciente tensión geoeconómica. La elección del caso responde tanto al peso específico de la UE en el comercio mundial como a su configuración institucional *sui generis*, que combina rasgos propios de una organización internacional con capacidades similares a las de un actor estatal.

El diseño metodológico parte de una operacionalización analítica en cinco dimensiones (instituciones, valores, estrategias, instrumentos y discursos) que permite sistematizar el estudio de manera coherente. La elección de estas dimensiones se sustenta en el marco conceptual. El concepto de *actorness* de Klose (2018) orienta la atención hacia las expectativas de rol, los recursos y la acción creativa. En esta clave, las dimensiones institucional y estratégica permiten examinar los recursos y las respuestas políticas; la dimensión instrumental traduce esas orientaciones en mecanismos concretos; mientras que las dimensiones normativa y discursiva reflejan tanto la proyección de valores como la interacción de la UE con sus “otros significativos”. Asimismo, el concepto de poder normativo (Manners, 2002) refuerza la inclusión de valores y discursos como planos analíticos centrales, al subrayar que la UE no solo actúa a través de reglas o medidas comerciales, sino también configurando concepciones de lo legítimo en el comercio internacional.

Cada dimensión se traduce en un conjunto de indicadores observables: en el plano institucional, se consideran tanto los dispositivos institucionales internos que encuadran la política comercial como las instituciones internacionales en las que la UE participa y las reformas que impulsa; en el plano normativo, se observa la inclusión de cláusulas sobre derechos humanos, sostenibilidad o género en los acuerdos comerciales; en el plano estratégico, se analizan las respuestas políticas concretas que la Comisión Europea (CE) implementa para adaptarse al nuevo contexto; en el plano instrumental, se relevan las diversas herramientas que despliega la UE para implementar sus objetivos comerciales; y en el plano discursivo, se examina las narrativas con las que la UE justifica sus acciones.

La investigación se realiza a partir de la obtención de información a partir de diversas fuentes. Se privilegian, en primer lugar, documentos oficiales de la CE (reglamentos y propuestas legislativas, y estrategias de política comercial) y acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales. En segundo lugar, se consideran declaraciones y discursos de alto nivel de la Comisión, el Parlamento y el Consejo, así como intervenciones en foros internacionales como la OMC. En tercer lugar, se recurre a fuentes secundarias producidas por la literatura académica especializada en la temática.

El tratamiento de estas fuentes combina distintas técnicas. Por un lado, se aplica análisis documental, a fin de rastrear la evolución institucional, regulatoria y estratégica de la política comercial de la UE. Por otro lado, se emplea análisis de discurso para identificar las narrativas y marcos de interpretación que legitiman las políticas adoptadas y que proyectan una determinada imagen de la UE como actor internacional.

La Tabla 1 resume la estrategia metodológica y explicita la relación entre cada dimensión analítica, los conceptos clave que la guían, los indicadores observables que permiten identificar cambios y continuidades, y las principales fuentes de evidencia a examinar. Cabe aclarar que estas dimensiones no se abordan como compartimentos estancos, sino como planos interrelacionados que, en conjunto, ofrecen una visión integral del modo en que la UE (re)imagina, proyecta y redefine su papel en la gobernanza del comercio internacional en un contexto global en transformación.

Tabla 1: Operacionalización por dimensiones: conceptos, indicadores y fuentes.

Dimensión	Concepto clave	Indicadores analíticos	Fuentes principales
Instituciones	Participación institucional y gobernanza	- Foros de actuación (OMC, acuerdos bilaterales, instrumentos autónomos)- Reformas impulsadas o resistidas	Estrategias de la Comisión, DG Trade, comunicados en OMC, documentos oficiales, propuestas legislativas
Valores	Proyección normativa de la UE	- Inclusión de cláusulas sobre derechos humanos, género, sostenibilidad, transparencia en TLCs- Referencias explícitas a “valores europeos”	Textos de TLC, declaraciones institucionales, resoluciones del PE

Estrategias	Respuestas políticas ante desafíos globales	- Autonomía estratégica, resiliencia de cadenas de valor, diversificación- Selección de socios según perfil geopolítico- Mecanismos de cooperación selectiva	Estrategias de política comercial, comunicados de alto nivel, relaciones bilaterales recientes
Instrumentos	Herramientas legales, económicas y regulatorias	- CBAM (ajuste de carbono)- Instrumento anti-coerción- <i>Screening</i> de inversiones- Mecanismos de defensa comercial reforzados- Reglamentación sobre materias primas críticas	Reglamentos, propuestas legislativas, fichas técnicas de la Comisión, artículos especializados
Discursos	<i>Framing</i> y <i>reframing</i> del rol de la UE	- Cambio de lenguaje: de “libre comercio” a “soberanía económica”, “resiliencia” o “seguridad”- Identificación de competidores sistémicos- Repetición de conceptos clave	Documentos oficiales de las últimas estrategias comerciales de la CE, discursos de comisarios, comunicados del Consejo

Fuente: Elaboración propia

Dimensiones analíticas de la política comercial de la Unión Europea.

Dimensión institucional: estructuras y marcos decisorios.

La arquitectura institucional constituye un punto de partida indispensable para comprender la evolución de la política comercial de la UE. La misma es, siguiendo a Meunier (2003), la política común más antigua y mejor integrada del bloque. Desde el Tratado de Roma, la política comercial fue delegada en la entonces Comunidad Económica Europea otorgándole la

competencia exclusiva de la misma. El fundamento jurídico de esta política se hallaba en el artículo 113 de dicho tratado, posteriormente recogido en Maastricht, que confería a la Comisión la iniciativa en la formulación de propuestas y la conducción de negociaciones internacionales bajo la supervisión del Consejo. Con el Tratado de Ámsterdam, este artículo pasó a ser el 133, ampliando su alcance a los servicios y a la propiedad intelectual, aunque bajo la condición de unanimidad en el Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo. Este entramado institucional se mantuvo prácticamente inalterado por más de cinco décadas, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que introdujo modificaciones sustanciales.

En efecto, el Tratado de Lisboa transformó de manera significativa la arquitectura de la política comercial común en tres aspectos. En primer lugar, fortaleció el papel del Parlamento Europeo, que pasó a ser co-legislador junto al Consejo en esta materia, de modo que toda la legislación básica en comercio, así como los acuerdos internacionales, requieren de su aprobación para ser adoptados. Asimismo, se institucionalizó un deber de información por parte de la Comisión hacia el Parlamento, estableciendo un mecanismo de escrutinio inédito en el ámbito de las negociaciones internacionales (Comisión Europea, 2011,p.1).

En segundo lugar, el Tratado clarificó y amplió las competencias de la Unión en comercio. La UE adquirió una base más sólida para regular de manera autónoma el comercio de servicios y la propiedad intelectual. Se incorporaron también como competencias de la UE el comercio en servicios culturales, audiovisuales, educativos, sociales y de salud con reglas específicas de votación. La innovación más destacada fue la incorporación de la inversión extranjera directa (IED) como competencia exclusiva de la política comercial.

En tercer lugar, se modificó el sistema de toma de decisiones en el Consejo, estableciendo la mayoría cualificada como regla general en todos los aspectos de la política comercial común. La unanimidad quedó reservada únicamente para aquellos compromisos que pudieran afectar la diversidad cultural y lingüística del bloque, así como la organización nacional de servicios sociales, educativos o sanitarios, además de ciertos casos vinculados a la adopción de normas internas.

La dimensión institucional también se proyecta hacia el plano multilateral. Tradicionalmente, Bruselas ha sido uno de los principales defensores del orden multilateral basado en reglas. Baldwin plantea que la UE y la OMC son un “*natural fit*” no solo por el origen (los primeros quince miembros de la UE fueron también miembros fundadores del GATT en 1947), sino también por los aspectos prácticos: la sede de la OMC se encuentra en Suiza, a corta distancia de Bruselas y de otras capitales europeas. Su localización en Europa le confiere también una identidad europea:

la OMC “se siente europea” en su misión e incluso en su política: comenzó con la apertura del comercio entre sus miembros sobre una base en gran medida voluntaria, evolucionó hacia la adopción de normas vinculantes (con consecuencias), y se consolidó en torno a la idea de una soberanía compartida, aunque esta vez a escala global. (Baldwin, 2006, p.932).

Así, frente al estancamiento del sistema multilateral, la UE pasó a ocupar un rol central en la reforma de la OMC. Ante el ritmo acelerado de la transformación de la economía mundial, la OMC había quedado por detrás generando una brecha entre los cambios del entorno global y la capacidad de respuesta institucional. Dado este diagnóstico, la CE debía asumir el papel de liderazgo en el proceso de reforma institucional para actualizar a la OMC al nuevo contexto y fortalecer su efectividad (Comisión Europea, 2018). En 2020 la UE impulsó el “Procedimiento arbitral de apelación provisional entre varias partes” para desbloquear la parálisis del Órgano de Apelación de la OMC y poder dirimir los litigios comerciales de manera institucionalizada (Comisión Europea, 2020).

En síntesis, la política comercial europea se desenvuelve en un entramado institucional consolidado, pero atravesado por una negociación constante en torno a la distribución de competencias y la definición de prioridades. La Comisión refuerza su centralidad como negociadora y ejecutora, intentando al mismo tiempo preservar su capacidad de reacción en un entorno geoeconómico cada vez más competitivo; el Parlamento amplía progresivamente su influencia como garante de legitimidad democrática y foro de articulación de demandas sociales y partidarias; y el Consejo permanece como un espacio crucial de mediación de intereses nacionales. Tal como advierte Weinhardt, este arreglo institucional genera desafíos adicionales que, en determinados contextos, limitan la capacidad de la UE de desplegar su poder económico (2022, p. 128). A ello se suma la posición de la OMC que, aunque debilitada por la crisis del multilateralismo, sigue siendo el foro de referencia en el que la UE intenta sostener un papel de liderazgo. El resultado es una arquitectura institucional compleja que condiciona no solo la coherencia interna de la política comercial, sino también el alcance de la proyección de la UE como actor global en la gobernanza del comercio internacional.

Dimensión de valores y principios en la política comercial.

Con el Tratado de Lisboa la política comercial pasó a formar parte de la acción exterior de la UE (artículo 207). Particularmente el comercio exterior está enmarcado dentro de la Parte V relativa a la Acción Exterior, mientras que el artículo 205 dispone que dicha acción debe orientarse por los principios y objetivos generales establecidos en el Capítulo 1 del Título V del Tratado de la Unión Europea. Dichos principios incluyen nociones generales, como la promoción de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos; junto con objetivos más concretos, entre ellos el fomento del desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental; la incorporación progresiva de todos los países a la economía mundial mediante la reducción paulatina de barreras al comercio; la protección ambiental y la gestión sostenible de los recursos globales; así como el fomento de una buena gobernanza global.

De aquí se desprende que la UE, como uno de los actores más importantes del comercio mundial, suele emplear su capacidad comercial como un recurso de proyección diplomática. Siguiendo a Borchert, “la Unión conduce sus relaciones exteriores, incluidas las comerciales, con el declarado propósito de promover sus valores” (2021, p.1). En este sentido, el concepto de *normative power Europe* es central, en tanto la política comercial, al articular

compromisos legales y narrativas discursivas, constituye uno de los espacios más visibles para el despliegue de este poder normativo.

En efecto, los “objetivos no comerciales” como el desarrollo sostenible, derechos humanos y buena gobernanza han pasado a ocupar un lugar central en los tratados que la UE negocia con terceros, funcionando como un instrumento para extender la influencia normativa del bloque más allá de sus fronteras (Borchert, 2021, p.2). No obstante, la efectividad de estas cláusulas es objeto de debate. Como muestran De Ville y Siles-Brügge, la UE no puede utilizar con facilidad la condicionalidad de la política comercial para alcanzar este tipo de objetivos no estrictamente comerciales debido a que las normas multilaterales de comercio restringen la capacidad de la UE para recompensar a sus socios (mediante aranceles más bajos) o sancionarlos (mediante aranceles más altos) en función de su cumplimiento o incumplimiento de objetivos no comerciales (2016, p.19).

Los tratados de nueva generación ampliaron este acervo normativo. El CETA con Canadá (2016) y el acuerdo con Japón (2018) incorporan capítulos específicos sobre comercio y desarrollo sostenible, que incluyen compromisos vinculados a la protección del medio ambiente, la implementación del Acuerdo de París y los estándares laborales de la OIT. El acuerdo con Mercosur, aún pendiente de ratificación, ha generado intensas controversias en torno a la deforestación y las salvaguardas ambientales. Al respecto, el PE ha jugado un rol central en las negociaciones comerciales garantizando la inclusión de disposiciones no estrictamente comerciales en los acuerdos (Christou y Damro, 2024, p.1090). En 2020 el PE adoptó la “Resolución sobre la aplicación de la política comercial común” donde planteó que el respeto a los compromisos ambientales, en particular el Acuerdo de París, debe ser una condición indispensable para la entrada en vigor de cualquier acuerdo comercial (Parlamento Europeo, 2020).

Asimismo, la defensa de estos valores y su inclusión en los tratados con terceros actores, constituye un elemento central de su legitimidad externa e interna. En su estrategia comercial “Comercio para todos” la CE expresó que “la UE debe colaborar con sus socios para promover los derechos humanos, los derechos laborales y la protección del medio ambiente, la salud y los consumidores, apoyar el desarrollo y desempeñar su papel en la erradicación de la corrupción” (Comisión Europea, 2015, p.35). Este aspecto se retomará en los apartados siguientes para ver la tensión, los límites y contradicciones de esta proyección normativa en un entorno de giro geoeconómico.

Dimensión estratégica: objetivos y orientaciones de acción

La adaptación de la política comercial europea en la última década no puede comprenderse sin atender a las estrategias que el bloque ha ido diseñando frente a un entorno internacional que está en “constante cambio” (Comisión Europea, 2017). A diferencia de las instituciones o los valores, que constituyen dimensiones más estables, las estrategias remiten a la capacidad de la UE para formular respuestas políticas a los desafíos globales, en clave tanto reactiva como proactiva.

De ser un actor identificado principalmente con la apertura y la defensa del multilateralismo, la UE ha pasado a diseñar una agenda en la que el comercio se vincula de manera más estrecha con la seguridad económica, la resiliencia y la competencia geopolítica. Este giro, definido en la literatura como una “reorientación geoeconómica” (Danzman & Meunier, 2023; Herranz-Surrallés, Damro & Eckert, 2023), se traduce en nuevas prioridades estratégicas, expresadas en conceptos como autonomía, resiliencia y competitividad. Para comprender el cambio, es necesario retomar la estrategia comercial “Comercio para todos” que precedió a la actual.

La misma fue lanzada en 2015 y representó un punto intermedio entre la tradición liberal-multilateral de la UE y las crecientes demandas de mayor legitimidad interna. El documento ponía el acento en la transparencia, la sostenibilidad y la inclusión de valores en los acuerdos, en respuesta a la contestación social generada por las negociaciones del TTIP y el CETA. Como señalan De Ville y Siles-Brügge (2016), este giro discursivo buscó reforzar la legitimidad de la política comercial en un contexto de politización creciente del comercio y protestas ciudadanas.

La estrategia se sustentaba en los principios de eficacia, transparencia y valores, y orientaba su acción hacia cuatro dimensiones prioritarias. En primer lugar, buscaba promover una integración más profunda de la economía de la UE en las cadenas globales de valor. En segundo término, planteaba la necesidad de reforzar la aplicación de los acuerdos comerciales ya existentes, asegurando que sus beneficios se materialicen de manera efectiva. Asimismo, enfatizaba la importancia de una política comercial y de inversión más transparente, que generara confianza tanto dentro como fuera de la UE. Finalmente, proponía consolidar una política basada en los valores europeos, lo cual implicaba mantener altos estándares en ámbitos como la salud, la seguridad, la protección del consumidor, así como en cuestiones laborales y medioambientales (Parlamento Europeo, 2025).

La estrategia comercial lanzada en el 2021, denominada “*Open Strategic Autonomy*” (Autonomía Estratégica Abierta), parte de un diagnóstico en el que se reconoce un entorno global marcado por crecientes tensiones geopolíticas, la vulnerabilidad de las cadenas de suministro, el impacto de la pandemia de la COVID-19 y la necesidad de avanzar hacia un modelo de crecimiento sostenible delineado en el Pacto Verde Europeo y la Estrategia Digital Europea. La Comisión define la nueva orientación estratégica como una política comercial “*open, sustainable and assertive*”, lo que implica conciliar la tradicional apertura de la UE al comercio global con una mayor capacidad de defensa de sus intereses económicos y normativos. Sus objetivos se articulan en tres ejes: “apoyar la recuperación y la transformación fundamental de la economía de la UE en consonancia con sus objetivos ecológicos y digitales; configurar las normas globales para una globalización más sostenible y justa; y aumentar la capacidad de la UE para defender sus intereses y hacer valer sus derechos, incluso de forma autónoma cuando sea necesario” (Comisión Europea, 2021).

La estrategia coloca la sostenibilidad en el núcleo de la acción comercial, integrando compromisos climáticos, medioambientales y sociales en todos los acuerdos. Reforzando

además la dimensión defensiva, busca diversificar cadenas de valor y reducir dependencias críticas, al tiempo que promueve la reforma del sistema multilateral, sin descartar la acción autónoma. Este giro defensivo se vincula con lo que Weinhardt (2021) ha señalado:

“la aplicación de la autonomía estratégica al ámbito económico resuena con el concepto de geoconomía. Sin embargo, no es idéntica, en el sentido de que enfatiza una posición más defensiva, en lugar de ofensiva, frente a la interdependencia económica... la autonomía estratégica está más orientada a reducir las dependencias de los demás a fin de evitar quedar sujeto a las iniciativas geoeconómicas de otros.” (Weinhardt, 2022, p.111).

Ahora bien, reducir la autonomía estratégica a un repliegue meramente defensivo resulta insuficiente para captar la lógica de la estrategia de 2021. Esta no se limita a blindar a la UE frente a vulnerabilidades externas, sino que también persigue objetivos proactivos, en particular al declarar la voluntad de “*shaping global rules*”; al condicionar a terceros a través de estándares regulatorios; al promover alianzas comerciales selectivas y al desarrollar nuevos instrumentos. En este sentido, la autonomía estratégica abierta encarna un doble movimiento: por un lado, limitar las dependencias que podrían ser explotadas por rivales geopolíticos, y por otro, utilizar la capacidad regulatoria de la UE como un instrumento de poder en la gobernanza global.

En esta línea, como han señalado Meunier y Nicolaïdis, “*one tool in the EU’s geopolitical arsenal is to forge trade alliances that discriminate against non-members. To this end, the EU has accelerated the negotiation of trade agreements with a variety of partners in recent years*” (2019, p. 108). Bruselas ha acelerado la conclusión de acuerdos con regiones y países considerados prioritarios en el nuevo escenario geopolítico. La firma del Acuerdo de Asociación Económica con Japón (2018), la modernización de los acuerdos con México y Chile, y el impulso al acuerdo con Mercosur forman parte de una agenda que busca ampliar el alcance global de la UE y reducir la dependencia de socios tradicionales. En paralelo, se han explorado mecanismos de cooperación con África y el Indo-Pacífico, en los que el comercio se combina con objetivos de política exterior y seguridad (Consejo de la UE, 2021). Asimismo, en la estrategia se cataloga a la relación transatlántica como “la asociación más grande y de mayor importancia económica del mundo” y se define a China como “un socio para la cooperación y la negociación, un competidor económico y un rival sistémico” (Comisión Europea, s.f.).

Se observa, por tanto, que mientras la estrategia comercial de 2015 conservaba un fuerte anclaje en la lógica de apertura, priorizando el multilateralismo y la integración en las cadenas globales de valor como motor de prosperidad y competitividad; la revisión de 2021 se enmarca en un contexto de incertidumbre y multipolaridad en el que la interdependencia económica se concibe simultáneamente como oportunidad y como fuente de riesgo. En este escenario, la resiliencia y la autonomía decisional adquieren una centralidad inédita, dando lugar a una estrategia más híbrida que combina la apertura con mecanismos de protección, la defensa con la proyección normativa, y que redefine el lugar de la política comercial en la

construcción de una Europa más resiliente y con mayor capacidad de incidencia en el sistema internacional. No se trata de un abandono de la tradición liberal de la UE, sino de un reposicionamiento estratégico que articula elementos históricos de su política comercial con nuevas prioridades impuestas por la rivalidad geoeconómica y la crisis del multilateralismo. Esta nueva orientación debe entenderse como una estrategia “paraguas”, bajo la cual se enmarcan y coordinan los distintos instrumentos de acción comercial que serán analizados en la siguiente sección.

Dimensión instrumental: herramientas y medidas de política comercial

La dimensión instrumental de la política comercial muestra cómo incluso los mecanismos tradicionales han sido modernizados para responder a un entorno internacional más hostil. Los instrumentos tradicionales de defensa comercial (antidumping, antisubsidios y salvaguardias), que históricamente operaban como correctivos dentro del marco multilateral, han sido reforzados con el fin de hacerlos “*stronger and more effective*” (European Commission, 2018, p. 1). Como recuerda Woolcock (2010, p. 11), la política comercial no se limita a la negociación de acuerdos, sino que implica también la implementación cotidiana de estos instrumentos. En esta línea, la reforma de 2016 y la modernización de 2017-2018 introdujeron cambios sustantivos en los plazos y procedimientos: investigaciones más rápidas, imposición temprana de medidas provisionales, flexibilización de los cálculos de márgenes, posibilidad de imponer derechos más elevados en casos de distorsiones significativas de materias primas, así como una mayor participación de sindicatos y pymes en los procesos. Además, los nuevos reglamentos integran criterios sociales y ambientales en la determinación de costes y márgenes de daño, reforzando la coherencia entre la política comercial y los compromisos normativos de la UE.

En paralelo a la actualización de los instrumentos tradicionales, la última década ha sido testigo de la creación de un nuevo arsenal de herramientas “asertivas” que desbordan los límites clásicos de la política comercial. Como subrayan Freudlsperger y Meunier, “these novel ‘assertive’ tools, designed both to restore a level playing field and to address issues at the porous border between economic and national security” (2022, p.1063). Estas iniciativas deben leerse como un intento de Bruselas por reforzar su capacidad autónoma para proteger sus intereses estratégicos. Estos instrumentos buscan no solo garantizar condiciones de competencia equitativas, sino también ampliar el margen de maniobra, proyectando al mismo tiempo una agenda normativa propia. En este sentido, la expansión de la caja de herramientas comerciales ilustra cómo la política comercial europea ha evolucionado hacia una combinación de apertura regulada y capacidad defensiva, constituyéndose en un pilar central de la autonomía estratégica abierta.

El Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) constituye uno de los instrumentos más innovadores y la pieza central del vínculo reforzado entre comercio y sostenibilidad en la estrategia de Open Strategic Autonomy. Como destaca Gehrke, la sostenibilidad es uno de los términos más frecuentes en la nueva estrategia, y aunque ya había sido incorporada de forma incremental en acuerdos comerciales, la Comisión se ha comprometido a impulsarla ahora de

manera más autónoma (2022, p.72). El CBAM, concebido en el marco del Pacto Verde Europeo, introduce un ajuste en frontera que grava las importaciones intensivas en carbono (como cemento, electricidad, fertilizantes, hierro y acero, y aluminio) siempre que no estén sujetas a precios equivalentes en sus países de origen. De este modo, el mecanismo busca mantener la igualdad de condiciones para las empresas europeas sometidas al régimen de comercio de emisiones (ETS), evitar la “fuga de carbono” y reforzar la coherencia entre acción climática y competitividad industrial (European Commission, 2021).

Desde una perspectiva geoeconómica, el CBAM cumple una doble función: protege a la industria europea frente a la competencia externa y, al mismo tiempo, proyecta la capacidad normativa de la UE al exportar sus estándares ambientales a terceros países interesados en mantener acceso al mercado europeo. Sin embargo, no está exento de controversias: aunque la CE declara que fue diseñado para ser compatible con las normas de la OMC, socios comerciales como China, India, Brasil y Sudáfrica lo han calificado como una medida unilateral y discriminatoria (Kudryavtsev, 2024).

El Mecanismo Europeo de Control de Inversiones Extranjeras Directas, establecido por el Reglamento (UE) 2019/452 y en vigor desde 2020, constituye otro ejemplo de instrumentos relevantes en esta nueva etapa. Este mecanismo es un paso significativo hacia la supranacionalización de competencias en un ámbito tradicionalmente reservado a los Estados miembros. Por primera vez, la UE cuenta con un marco coordinado que permite examinar inversiones que puedan “afectar a la seguridad o al orden público” (art. 4 ISR), en sectores estratégicos como infraestructuras críticas, tecnologías avanzadas, seguridad energética o medios de comunicación. Como señala Gehrke (2022), aunque la decisión última sigue siendo prerrogativa de los Estados receptores, la Comisión adquiere un rol central como coordinador y evaluador, lo que supone un cambio institucional relevante. Esta innovación refleja la creciente preocupación por el control de activos estratégicos y por reducir dependencias de actores considerados “competidores sistémicos”, en particular China.

En la misma línea, Meunier y Nicolaïdis (2019) subrayan que el ISR permite compartir información entre Estados miembros y dar voz a la Comisión y a otros países de la UE en casos de inversiones sensibles, configurando así un instrumento de política geoeconómica dirigido a “reinar in investment with geostrategic motives – above all from China”. No obstante, como advierte Weinhardt (2022), el alcance del ISR como herramienta geoeconómica es limitado: la CE no puede bloquear ni imponer condiciones a una inversión, únicamente analizar y recomendar medidas. Además, el propio concepto de “seguridad” u “orden público”, que estructura el mecanismo, carece de una definición jurídica precisa y se interpreta políticamente, otorgando amplio margen de discrecionalidad a los gobiernos. En este sentido, el ISR representa un equilibrio ambiguo: por un lado, asegura que la UE siga siendo un espacio abierto a la inversión, y por otro, provee un marco para “proteger sus intereses esenciales” (European Commission, 2021, 22 de junio).

El Mecanismo Anticoercitivo, aprobado en 2023, representa uno de los desarrollos más significativos y controvertidos en el giro geoeconómico de la UE. Su creación responde a un

entorno en el que las interdependencias económicas son cada vez más utilizadas como palanca de presión política. El detonante inmediato fue el episodio de las represalias chinas contra Lituania en 2021, tras la apertura en Vilna de una oficina de representación taiwanesa, que evidenció la vulnerabilidad de los Estados miembros frente a medidas coercitivas externas. El mecanismo dota a la CE de la capacidad de reaccionar rápidamente mediante contramedidas proporcionales (arancelarias, regulatorias o de acceso a mercados) frente a terceros países que utilicen instrumentos económicos para forzar cambios en las posiciones políticas de la UE o de sus Estados miembros.

Como subrayan Freudlsperger y Meunier (2022), este instrumento es un ejemplo del abandono de una visión meramente tecnocrática de la política comercial, consolidando su dimensión geopolítica y la capacidad de la Unión para disuadir presiones externas. Más allá de su carácter reactivo, el mecanismo constituye un caso paradigmático de lo que los autores denominan “foreign policy becoming trade policy”: un instrumento concebido en principio como sanción propia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que pasa a inscribirse en la competencia exclusiva de la Política Comercial Común bajo el ya mencionado artículo 207 del TFUE. En este sentido, el mecanismo no solo amplía el margen de acción de la Comisión al incorporar la coerción en el ámbito del comercio, sino que también refuerza el nexo entre comercio y seguridad dentro de la estrategia de seguridad económica de la UE (European Commission, 2023).

Estratégicamente, este instrumento es “defensivo” en tanto busca sobre todo disuadir prácticas de coerción antes de que ocurran; sin embargo, al prever un abanico amplio de sanciones económicas en caso de que la disuasión falle, se convierte en un símbolo del esfuerzo de la Unión por adaptarse a la interdependencia “armada” y proyectar mayor autonomía en un contexto de rivalidad sistémica (Freudlsperger y Meunier, 2022, p. 1065).

El diseño de instrumentos enfocados en garantizar el acceso a materias primas críticas constituye una línea central de la estrategia de resiliencia de la UE en su política comercial. Impulsado por las disrupciones originadas por la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, el Plan de Acción sobre Materias Primas Críticas (2020) y la posterior Ley (Reglamento) de Materias Primas Críticas (2023) reflejan la decisión de reducir la dependencia hacia proveedores estratégicos externos. Según la CE, el Critical Raw Materials Act tiene como objetivos fortalecer todas las fases de la cadena de valor (extracción, procesamiento, reciclaje), diversificar las importaciones, mejorar la sostenibilidad y reforzar la resiliencia de la Unión. Para 2030, se han fijado metas concretas: cubrir al menos un 10 % de la demanda mediante extracción en la UE, un 40 % mediante procesamiento y un 25 % mediante reciclaje, con un límite del 65 % de dependencia respecto de un solo país tercero en cualquier fase. Estas medidas incluyen procedimientos administrativos más ágiles, acceso facilitado a financiación, creación de mecanismos de monitoreo de riesgos y la canalización de proyectos estratégicos a través de una estructura de apoyo institucional.

En conjunto, los nuevos instrumentos introducidos reflejan una evolución sustantiva de su política comercial, marcada por la incorporación de dimensiones estratégicas que trascienden

el marco liberal clásico. Más que una ruptura con el pasado, esta transformación evidencia un proceso de hibridez institucional, en el que los instrumentos tradicionales se han reforzado y combinado con nuevas herramientas de carácter innovador. La UE ha logrado articular sostenibilidad, control de inversiones, resiliencia de cadenas de suministro, disuasión frente a coerción externa y seguridad económica dentro de un mismo marco estratégico. Como sostienen Danzman y Meunier (2023), lo que emerge es un verdadero “innovador institucional”, capaz de expandir su repertorio de acción más allá de los límites clásicos de la política comercial para preservar su capacidad de influencia y proyección normativa.

Dimensión discursiva: narrativas y legitimación de la acción

El análisis del plano discursivo es clave para comprender la redefinición del rol de la UE en la gobernanza del comercio internacional. A diferencia de los instrumentos legales o normativos, los discursos revelan cómo las élites europeas construyen narrativamente el lugar del comercio en la acción exterior y legitiman determinadas orientaciones estratégicas. Como destacan De Ville y Siles-Brügge (2016), la política comercial no es únicamente un terreno de negociación material, sino también un campo de lucha ideacional en el que las instituciones buscan apoyo y legitimidad. En este sentido, los discursos no solo reflejan decisiones, sino que también las configuran, enmarcando el comercio como una herramienta de poder, sostenibilidad o resiliencia.

En la última década se ha producido un giro discursivo notable. Hasta mediados de los años 2010, la narrativa oficial de la Comisión se centraba en la apertura de mercados, la competitividad y el crecimiento económico. La estrategia Trade for All (2015) mantenía todavía un tono liberal, destacando transparencia, derechos humanos y sostenibilidad como pilares de la identidad de la UE como poder normativo. Sin embargo, a partir de 2019 emergió con fuerza el concepto de “autonomía estratégica”, originalmente vinculado al ámbito de la seguridad y formalizado en la Estrategia Global de la UE del 2016 (Smith, 2018), pero luego extendido a otras áreas de política, incluidas las relaciones económicas (Weinhardt, 2022). La presidencia de Ursula von der Leyen terminó de consolidar este desplazamiento semántico al introducir el término “autonomía estratégica abierta” en la Trade Policy Review (2021).

Este concepto refleja tanto la voluntad de adaptarse a un contexto internacional más hostil como la necesidad de conciliar distintas sensibilidades dentro del bloque. Como señala Gehrke (2022), no todos estuvieron de acuerdo con la noción de autonomía o soberanía en el terreno económico. La Dirección General de Comercio advirtió repetidamente que aspirar a una “autonomía” plena no era viable ni deseable para una economía exportadora como la de la UE (Gehrke, 2022, p. 62). Sin embargo, tras aparecer en los discursos inaugurales de Von der Leyen, eliminar la noción de autonomía resultaba políticamente inviable. La solución discursiva fue añadir el adjetivo “abierto”, con el fin de mantener la credencial de la UE como economía abierta y de libre comercio, contrarrestando así las connotaciones más proteccionistas del término “autonomía”.

La ambigüedad deliberada del concepto explica su fuerza política. Para la Comisión, la autonomía estratégica abierta funciona como un marco integrador que combina apertura con resiliencia. Sin embargo, el término ha sido reinterpretado por distintos actores: el Parlamento lo asocia a exigencias más estrictas en materia laboral y ambiental, mientras que algunos Estados miembros lo han invocado como justificación de políticas proteccionistas. Como apuntan Schmitz y Seidl (2022), esta polisemia permite construir consensos, pero también revela las tensiones internas en la definición de la política comercial.

Los discursos de Von der Leyen y Borrell reflejan la securitización progresiva del comercio. En sus discursos sobre el Estado de la Unión (2020 y 2021), Von der Leyen vinculó el comercio tanto a la transición verde y digital como a la necesidad de “defenderse en un mundo de potencias que usan la interdependencia como arma” (Comisión Europea, 2021). Borrell, por su parte, insistió en abandonar la visión ingenua de la interdependencia, reconociendo que el comercio puede ser instrumentalizado como mecanismo de coerción por rivales geopolíticos. Esta transformación discursiva se profundizó en la Brújula Estratégica (Consejo de la UE, 2022), que conecta explícitamente la política comercial con la autonomía industrial, la seguridad económica y la transición energética. Conceptos como *friendshoring* y *de-risking* han ingresado al lenguaje oficial, legitimando la diversificación de socios y la reducción de dependencias estratégicas.

Pese a este cambio semántico, la UE mantiene de forma consistente su autodefinición como guardiana del multilateralismo basado en reglas. Tanto la Comisión como el Consejo insisten en que la legitimidad de su política comercial se apoya en la defensa del derecho internacional y en la promoción de valores universales como los derechos humanos, la democracia o la sostenibilidad. Los capítulos de desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales son presentados discursivamente como parte de este compromiso normativo, más que como imposiciones unilaterales (Borchert et al., 2022).

En suma, la dimensión discursiva revela que la política comercial europea ha transitado de un *framing* liberal centrado en la apertura hacia una narrativa híbrida que combina resiliencia, autonomía estratégica y seguridad. Este desplazamiento discursivo cumple funciones clave: legitima la adopción de instrumentos más asertivos, prepara a la opinión pública para políticas defensivas y proyecta hacia el exterior la identidad de la UE como actor capaz de defender sus intereses estratégicos en un mundo de rivalidad geoeconómica. En este marco, las palabras no son un mero acompañamiento retórico, sino un instrumento constitutivo de la redefinición del papel de la UE en la gobernanza del comercio global.

Conclusión

El recorrido por las cinco dimensiones ha permitido ir observando cómo la UE ha ido realizando ajustes para reformular su rol en la gobernanza del comercio internacional en un contexto caracterizado por la crisis del multilateralismo, la rivalidad entre grandes potencias y el resurgimiento de tendencias proteccionistas.

Desde la perspectiva de la *actorness* propuesta por Klose, la política comercial de la UE puede leerse como un proceso dinámico en el que el bloque reimagina y estabiliza su identidad en reacción a un “entorno problemático”. El primer paso (la reacción frente a situaciones problemáticas) se evidencia en la combinación de factores externos (guerra comercial EE.UU.–China, pandemia, guerra en Ucrania, paralización del Órgano de Apelación de la OMC) e internos (contestación social a acuerdos como TTIP o Mercosur). Estas tensiones desafiaron rutinas previas basadas en la apertura y el multilateralismo, obligando a la UE a redefinir su papel.

En un segundo momento, la UE trató de materializar los roles reimaginados desplegando recursos institucionales, normativos e instrumentales. En el plano institucional, ya el Tratado de Lisboa consolidó competencias y reforzó al Parlamento, dotando a la política comercial de mayor legitimidad democrática y capacidad de acción; y en el ámbito externo la UE ha promovido activamente la reforma de la OMC. En el plano de los valores, los tratados de nueva generación incorporaron cláusulas ambientales y sociales, evidenciando el esfuerzo de la UE por proyectarse como un “poder normativo”. En el plano estratégico, el tránsito de *Trade for All* (2015) a la *Open Strategic Autonomy* (2021) mostró cómo la Comisión buscó conciliar apertura con resiliencia, y multilateralismo con capacidad defensiva y mayor autonomía. Finalmente, en el plano instrumental y discursivo, la creación de mecanismos como el CBAM o el Mecanismo Anticoercitivo, así como nueva reglamentación sobre instrumentos tradicionales y materiales críticos, junto con narrativas centradas en “resiliencia” y “autonomía estratégica”, ilustran la voluntad de la UE de asignar roles a terceros (*alter-casting*), al exigir el cumplimiento de estándares regulatorios y al redefinir los términos de la interdependencia.

El tercer paso planteado por Klose se vincula con las implicancias de este proceso: hasta qué punto la UE logra afirmarse como actor internacional persuadiendo a otros a reconocer su rol. Aquí los resultados son ambiguos. Por un lado, la UE ha conseguido consolidar estándares normativos que se difunden globalmente (como en materia ambiental y laboral, de protección de datos o de defensa comercial) y sigue siendo un polo de atracción para procesos de integración regional. Por otro lado, enfrenta resistencias externas (ej. críticas al CBAM o al acuerdo con Mercosur) y tensiones internas que limitan la coherencia de su acción.

Este balance se entiende mejor a la luz del concepto de *normative power Europe* de Manners. La UE no se limita a defender intereses económicos: su identidad se apoya en la capacidad de “dar forma a lo normal” en la gobernanza comercial global. La progresiva codificación del *acquis communautaire* y la inclusión de cláusulas de sostenibilidad en los tratados ilustran cómo la política comercial es, simultáneamente, un vehículo de intereses y un canal de proyección normativa. Sin embargo, la tensión entre normatividad y geoeconomía constituye la paradoja central de la última década: Bruselas promueve valores universales mientras fortalece instrumentos defensivos y selectivos que responden a la lógica de poder.

En síntesis, la UE ha logrado reconfigurar su política comercial como una estrategia híbrida que combina instituciones consolidadas, valores normativos, nuevas estrategias, instrumentos

innovadores y discursos legitimadores. Este proceso confirma que su *actorness* no es una propiedad dada, sino una construcción en constante negociación. La UE aparece así como un actor comercial resiliente y normativamente anclado, capaz de adaptarse a la fragmentación global y de proyectar una identidad diferenciada en la gobernanza del comercio internacional. La cuestión abierta es si esa identidad híbrida le permitirá sostener un liderazgo en un mundo donde el comercio se ha convertido cada vez más en un terreno de disputa geopolítica.

Referencias

- Barbieri, K. (2024). *Geopolitics and International Trade*. En I. Liakh & M. Mayer (Eds.), *The Palgrave Handbook of Contemporary Geopolitics* (pp. 1–23). Palgrave Macmillan.
- Baldwin, M. (2006) EU trade politics — heaven or hell?, *Journal of European Public Policy*, 13:6, 926-942
- Bauerle Danzman, S., & Meunier, S. (2024). *The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator*. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 1097–1115.
- Borchert I. et al. (2021). The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy. *World Trade Review* 1–25.
- Christou, A. & Damro, C. 2024. "[Frames and Issue Linkage: EU Trade Policy in the Geoeconomic Turn](#)," *Journal of Common Market Studies*, Wiley Blackwell, vol. 62(4), pages 1080-1096, July.
- Comisión Europea (2011). Policymaking - What did the Lisbon Treaty change? Disponible en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/c23d542d-d668-49c2-b5ca-76885f5b1ae2/details>
- Comisión Europea. (2017). A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a4b13f2-e3a6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>
- Comisión Europea. (2018). Europe's Trade Defence Instruments - Now stronger and more effective. Disponible en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/2e3865ad-3886-4131-92bb-a71754fffec6/library/a43ebafe-aefc-46f6-a56c-e3a4896a7c71/details>
- Comisión Europea. (2021). EU Trade Policy Day 2021. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/events/eu-trade-policy-day-2021-2021-04-26_en?prefLang=es
- De Ville, F., & Siles-Brügge, G. (2018). The role of ideas in legitimating EU trade policy: from the Single Market Programme to the Transatlantic Trade and Investment Partnership. In S. Khorana, & M. García (Eds.), *Handbook on the EU and International Trade* (pp. 243-262). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785367472.00022>
- Dür, A., Eckhardt, J., & Poletti, A. (2019). Global value chains, the anti-globalization backlash, and EU trade policy: A research agenda. *Journal of European Public Policy*, 26(12), 1836–1856. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619802>
- Eliasson, L. J., & García-Durán, P. (2021). New is old? The EU's open, sustainable and assertive trade policy. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1–19.

European Commission. (2015). Trade for all Towards a more responsible trade and investment policy. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf

European Commission. (2018). European Commission presents comprehensive approach for the modernisation of the World Trade Organisation. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_5786

European Comission. (2020). EU concept paper on WTO reform. Disponible en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/42115f40-e2ba-4a49-9162-de92098f15bd/details>

Freudlsperger, C., & Meunier, S. (2022). When foreign policy becomes trade policy: The EU's Anti-Coercion Instrument. *European Foreign Affairs Review*, 27(SI), 145–164.

Gehrke, T. (2022). EU open strategic autonomy and the trappings of geoeconomics. *European Foreign Affairs Review*, 27(Special Issue), 61–78.

Herranz-Surralles, A, Damro, C & Eckert, S 2024, 'The geoeconomic turn of the Single European Market? Conceptual challenges and empirical trends', *Journal of Common Market Studies*, vol. 62, no. 4, pp. 919- 937. <https://doi.org/10.1111/jcms.13591>.

Jacobs, T., Gheyle, N., De Ville, F., & Orbie, J. (2022). The hegemonic politics of ‘strategic autonomy’ and ‘resilience’: COVID-19 and the dislocation of EU trade policy. *Journal of European Integration*, 44(6), 805–822.

Klose, S. 2018. “Theorizing the EU’s Actorness: Towards an Interactionist Role Theory Framework.” *Journal of Common Market Studies* 56 (5): 1144–1160. <https://doi.org/10.1111/jcms.12725>.

Kudryavtsev, S. (2024). How different countries around the world reacted to CBAM introduction in the EU. Disponible en: <https://gmk.center/en/infographic/how-different-countries-around-the-world-reacted-to-cbam-introduction-in-the-eu/>

Leblond, P., & Viju-Miljusevic, C. 2019. EU trade policy in the twenty-first century: Change, continuity and challenges. *Journal of European Public Policy*, 26(12), 1836–1846. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1678059>

Manners, I. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?," *Journal of Common Market Studies*, Wiley Blackwell, vol. 40(2), pages 235-258, June.

Manners, I., & Diez, T. (2007). Reflecting on Normative Power Europe. In F. Berenskoetter, & M. J. Williams (Eds.), *Power in World Politics* (pp. 173-188). Routledge.

Meunier, S. (2003). Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union. *Comparative European Politics* (1), 67-90.

Meunier, S., & Nicolaidis, K. (2019). The geopoliticization of European trade and investment policy. *Journal of Common Market Studies*, 57(S1), 103–113.

Parlamento Europeo. (2020). Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de octubre de 2020, sobre la aplicación de la política comercial común: informe anual de 2018. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_ES.html

Parlamento Europeo. (2025). The 'Trade for All' strategy In "International Trade – INTA. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-international-trade-inta/file-trade-for-all-strategy>

Schmitz, L., & Seidl, T. (2021). As open as possible, as autonomous as necessary: Understanding the rise of open strategic autonomy in EU trade policy. *European Foreign Affairs Review*, 26(4), 447–466.

Tussie, Diana (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48).

Weinhardt, C., Mau, K., & Hillebrand Pohl, J. (2022). The EU as a geoeconomic actor? A review of recent European trade and investment policies. *European Foreign Affairs Review*, 27(SI), 25–44.

Woolcock, S. (2010) *The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade*. ECIPE Working paper (1/2010). ECIPE, Brussels, Belgium.

Entre la Pampa y Bruselas: El Efecto de la EUDR en la Descomoditización y la Gobernanza Multinivel de la Soja Argentina

Georgina Sabattini

La entrada en vigor de la Regulación de Deforestación de la Unión Europea (EUDR) marca un punto de inflexión para los países exportadores de materias primas agrícolas. La EUDR exigirá que todos los productos derivados de la soja importados por la UE sean libres de deforestación posterior al 31 de diciembre de 2020, cuenten con trazabilidad verificable a lo largo de toda la cadena de suministro y garanticen la segregación física de los flujos para asegurar el cumplimiento de los requisitos ambientales (Weerdenburg, 2023). Esta normativa, que prohíbe el uso de mecanismos de compensación y exige la identificación y separación de la soja destinada al mercado europeo en cada etapa de la cadena, tiene un impacto directo sobre el 40% del valor de las exportaciones argentinas a la UE, siendo la soja el principal producto involucrado (De la Vega, 2024).

La EUDR debe analizarse en el marco del giro geoeconómico que caracteriza al comercio internacional contemporáneo, donde la política, la economía y la sostenibilidad ambiental se entrelazan cada vez más. Como señalan Babić et al. (2024), este giro implica que los instrumentos económicos y regulatorios son empleados por los Estados para alcanzar objetivos estratégicos y reconfigurar las reglas del intercambio global. En este contexto, la Unión Europea despliega su capacidad regulatoria a escala internacional a través del denominado “efecto Bruselas”, concepto desarrollado por Anu Bradford (2020), que describe cómo la UE puede imponer unilateralmente sus estándares y moldear los mercados globales. La EUDR se convierte así en una manifestación concreta de este proceso, en el que la regulación ambiental europea trasciende sus fronteras y redefine las condiciones de acceso a los mercados internacionales.

Este escenario plantea un desafío transversal para la industria argentina, específicamente del *crushing* de soja, que debe encontrar el equilibrio entre mantener la competitividad internacional y avanzar hacia prácticas productivas más sostenibles y transparentes a lo largo de toda la cadena de valor (Arias Mahiques et al., 2024). La tendencia global hacia la sostenibilidad y la trazabilidad exige dejar atrás la lógica tradicional de producción masiva y estandarizada, típica de los *commodities*, para avanzar hacia un enfoque donde la diferenciación basada en atributos ambientales y sociales se convierte en un factor clave de competitividad.

En términos estructurales, Argentina se distingue por su fuerte orientación agroexportadora, con un sector agrícola que impacta tanto en la economía nacional como en el comercio global de productos primarios (Contardi & Terré, 2024). En los últimos años, la soja ha sido el principal motor de las exportaciones argentinas, ocupando un lugar central en el comercio exterior del país. En la campaña 2023/24, el 80% de la producción nacional de soja fue destinada a mercados internacionales, principalmente en forma de subproductos como harina y aceite, lo que contrasta con la estrategia exportadora de Brasil y Estados Unidos, más centrada en el poroto de soja (Rodríguez Zurro et Al, 2024). Argentina mantiene una posición de liderazgo mundial en la exportación de harina y aceite de soja, concentrando aproximadamente el 40% del mercado global de estos productos (Contardi & Terré, 2024; INDEC, 2025). El destino de estas ventas es sumamente diversificado, con Europa y Asia como principales mercados, lo que refuerza el rol estratégico de la soja argentina en el escenario internacional.

No obstante, la expansión de la frontera agrícola, especialmente en regiones como el Gran Chaco, ha estado asociada a la conversión de ecosistemas nativos y a la pérdida de biodiversidad (Fehlenberg et al., 2017). Si bien la mayor parte de la soja argentina se produce en la denominada zona núcleo¹¹ -una región agrícola históricamente consolidada-, los debates internacionales sobre deforestación vinculada a la soja suelen centrarse en la región del Gran Chaco, donde la expansión agrícola ha tenido un impacto ambiental más significativo.

En este contexto, la industria de la soja argentina -que abarca desde productores primarios y cooperativas hasta acopiadores, procesadores, exportadores y proveedores logísticos- se ve impulsada a repensar sus estrategias productivas y comerciales. Esta transición no sólo abre nuevas oportunidades en mercados exigentes, sino que también plantea retos técnicos, económicos y organizacionales para todos los actores involucrados.

Es por ello que el objetivo del presente trabajo es analizar cómo la EUDR genera un desafío de adaptación que transforma tanto las prácticas de producción como las estrategias de gestión de la cadena agrícola argentina, evidenciando el poder estructurante de la regulación europea y la necesidad de nuevas formas de gobernanza y descomoditización para mantener la competitividad internacional.

Consideraciones teóricas

Esta investigación se sostiene en un conjunto de conceptos y teorías de alcance medio que ayudan a entender tanto el poder de la UE como el alcance de los instrumentos bajo estudio. En primer término, el “efecto Bruselas”, desarrollado por Anu Bradford (2020), describe la capacidad de la Unión Europea para proyectar sus estándares regulatorios más allá de sus fronteras, influyendo en la organización y funcionamiento de cadenas globales de valor. Este fenómeno se observa cuando regulaciones europeas, diseñadas para el mercado interno,

¹¹ El término “zona núcleo” se utiliza para referirse principalmente a la región central de la provincia de Buenos Aires, el sudeste de Córdoba y el sur de Santa Fe. Esta área concentra las tierras de mayor aptitud agrícola del país y constituye el corazón productivo de los principales cultivos extensivos, en particular la soja y el maíz

terminan siendo adoptadas internacionalmente debido al peso de la UE como mercado de destino y a la centralidad de sus estándares en el comercio global.

Bradford (2020) identifica que el efecto Bruselas se apoya en el tamaño y la atraktividad del mercado europeo, lo que lleva a que empresas y países de fuera de la UE adapten sus productos y procesos a los estándares europeos para no perder acceso a ese mercado estratégico. La autora destaca que, una vez que una empresa ajusta sus prácticas para cumplir con la normativa de la UE, suele resultar más eficiente aplicar esos mismos estándares a toda su operación global, lo que refuerza la influencia internacional de las reglas europeas.

En el caso argentino, la EUDR constituye un ejemplo paradigmático de este proceso, ya que condiciona el acceso al mercado europeo a la adopción de criterios ambientales y de trazabilidad que deben ser implementados por los países exportadores. Este poder estructurante de la regulación europea no solo redefine las prácticas productivas, sino que también impulsa transformaciones en los modos de gestionar las cadenas de valor.

Por su parte, la descomoditización refiere al proceso mediante el cual un producto tradicionalmente considerado *commodity* -como la soja- deja de ser percibido como un bien indiferenciado y pasa a valorizarse por características específicas, tales como la sostenibilidad ambiental y la trazabilidad que lo diferencian en el mercado. En el contexto de la EUDR, este proceso implica que la soja argentina debe diferenciarse para cumplir con nuevas exigencias regulatorias y de mercado. Como señalan Sztulwark y Girard (2022), “*el proceso de descomoditización [...] cobra sentido económico en la medida en que el rasgo diferencial del producto sea el que explica el plus de rentabilidad que ese producto puede realizar en el mercado respecto de la variante convencional del producto existente*” (p. 101).

De esta manera la diferenciación por sostenibilidad se convierte en una estrategia clave para acceder a nuevos mercados en un contexto de aumento de normativas medioambientales.

Finalmente es preciso referir a la gobernanza multinivel. Esta alude al entramado de relaciones y mecanismos que facilitan la coordinación entre diferentes niveles de gobierno -local, regional, nacional y supranacional- y entre actores públicos y privados, con el objetivo de diseñar e implementar políticas públicas complejas. De acuerdo con CEPAL (2022), este enfoque permite que actores autónomos colaboren mediante la articulación de competencias y recursos, utilizando tanto instrumentos formales, como normativas y organismos de decisión, como mecanismos informales, tales como valores compartidos y espacios de diálogo.

Este tipo de gobernanza opera tanto de manera vertical, articulando los distintos niveles de gobierno, como horizontal, facilitando la coordinación entre actores dentro de cada nivel. Este enfoque es especialmente relevante para el desarrollo productivo, ya que comprender y actuar sobre las dinámicas territoriales requiere integrar diferentes escalas geográficas y promover la cooperación entre múltiples actores y jurisdicciones (CEPAL, 2022).

En la misma línea, Barca (2009) define la gobernanza multinivel como “*un sistema en el que la responsabilidad del diseño y la aplicación de las políticas se distribuyen entre los*

diferentes niveles de gobierno y las instituciones locales con fines especiales (asociaciones privadas, órganos conjuntos de autoridades locales, cooperación a través de las fronteras nacionales, asociaciones público-privadas, etc.)” (Barca, 2009, p. 41).

En síntesis, la gobernanza multinivel implica coordinar y alinear estrategias, políticas y acciones entre diversos actores y escalas territoriales para lograr respuestas públicas coherentes frente a desafíos complejos. Este enfoque resulta relevante ante regulaciones internacionales como la EUDR, que exigen la colaboración entre gobierno, sector privado y organismos de la sociedad civil. Más adelante, se analizará cómo la plataforma Visec constituye un ejemplo concreto de este tipo de gobernanza en la cadena argentina de soja, articulando múltiples actores para responder a los nuevos estándares de sostenibilidad.

La EUDR como manifestación del poder estructurante del efecto Bruselas

En las últimas décadas, la relación entre la geopolítica y el comercio internacional se ha vuelto cada vez más compleja e interdependiente. Diversos autores destacan que las decisiones comerciales de los países no pueden entenderse sin considerar factores estratégicos, de seguridad y de poder, ya que los intereses económicos y políticos suelen estar profundamente entrelazados. Esta dinámica se ha intensificado en el contexto actual, donde las tensiones comerciales y tecnológicas entre grandes potencias, como Estados Unidos y China, han modificado las redes globales de suministro y las políticas comerciales, evidenciando cómo los objetivos de seguridad nacional y los intereses económicos se entrecruzan y condicionan mutuamente (Barbieri, 2025)

En este escenario, distintos análisis han identificado lo que se conoce como un “*giro geoeconómico*”, es decir, una tendencia en la que los Estados recurren cada vez más a herramientas regulatorias, comerciales y tecnológicas para fortalecer su posición en la competencia internacional (Babic et al., 2024). A diferencia de la etapa de globalización neoliberal, este giro implica que las políticas económicas y comerciales ya no se orientan únicamente a la apertura de mercados, sino que buscan proteger intereses nacionales y responder a desafíos estratégicos. Como señala Babic (2024), esta transformación se traduce en una mayor fragmentación de las reglas globales, la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales y el surgimiento de nuevas barreras regulatorias, especialmente en ámbitos como el ambiental y el tecnológico. Por su parte, Dadush (2023) observa que las disputas sobre subsidios, empresas estatales, propiedad intelectual, transferencia tecnológica forzada y regulaciones climáticas están dificultando la resolución de controversias en el ámbito multilateral, lo que contribuye a la fragmentación del comercio mundial y refuerza la importancia de las estrategias nacionales en este nuevo contexto.

En este escenario de competencia estratégica y fragmentación regulatoria, la transición verde y la expansión de normativas ambientales extraterritoriales han adquirido un rol central en la agenda internacional. La Unión Europea se ha posicionado como un actor clave en este proceso, utilizando la magnitud y el atractivo de su mercado para impulsar estándares ambientales que trascienden sus propias fronteras. Este efecto puede observarse en diversos

sectores, y en los últimos años ha cobrado especial relevancia en las cadenas globales de valor vinculadas a productos agrícolas y materias primas, donde las nuevas regulaciones ambientales europeas han comenzado a transformar los estándares internacionales.

En este contexto, la European Union Deforestation Regulation (EUDR) surge como una de las manifestaciones más recientes y ambiciosas del efecto Bruselas en materia ambiental. Esta regulación, que forma parte del paquete del Green Deal europeo orientado a alcanzar la neutralidad de carbono para 2050, establece exigencias obligatorias para el acceso al mercado europeo de productos considerados impulsores de la deforestación global, como la soja, la carne, el café, el cacao, el aceite de palma, el caucho y la madera (CEI, 2023, citado en De la Vega, 2024).

De acuerdo con la EUDR, los operadores que deseen exportar estos productos a la Unión Europea deberán demostrar que las materias primas no provienen de tierras deforestadas después del 31 de diciembre de 2020. Originalmente, la entrada en vigor estaba prevista para el 30 de diciembre de 2024 para grandes empresas y el 30 de junio de 2025 para pymes. Sin embargo, ante las dificultades técnicas y de implementación, la Comisión Europea propuso posponer la aplicación para la mayoría de los operadores en dos oportunidades, primero hasta el 30 de diciembre de 2025 (Zabel et al., 2024), y al momento de escritura de esta investigación la norma se encuentra en suspenso (Abnett & Brice, 2025).

Dentro de los numerosos requisitos, la EUDR exige un sistema de trazabilidad robusto que permita identificar la parcela o unidad productiva exacta de origen de la materia prima, así como la segregación física de los lotes certificados en toda la cadena de suministro. Los operadores están obligados a implementar procedimientos de “*due diligence*”, que implican recolectar, verificar y conservar información detallada sobre la ubicación geográfica, los volúmenes comercializados y los actores involucrados en cada etapa. Esta información debe estar disponible para las autoridades europeas y, en caso de auditoría, permitir la verificación de que el producto es “libre de deforestación”. Además, cada envío debe ir acompañado de una declaración obligatoria de cumplimiento. Asimismo, el principio de segregación, incorporado en la EUDR, obliga a separar físicamente los lotes que cumplen con la normativa de aquellos que no, lo que representa un desafío operativo y logístico considerable para exportadores y procesadores. El incumplimiento de los requisitos puede derivar en sanciones severas, incluyendo multas de hasta el 4% de la facturación anual en la Unión Europea, la exclusión del mercado y la destrucción de los productos no conformes, además de la obligación de informar públicamente las infracciones (Reglamento UE 2023/1115).

Un aspecto innovador de la EUDR es que prohíbe el ingreso al mercado europeo de productos y materias primas incluso si la deforestación fue legal bajo la normativa nacional del país exportador, estableciendo así un estándar ambiental uniforme y más estricto que el de muchos países productores (De la Vega, 2024).

A diferencia de otras iniciativas ambientales, como los compromisos privados de “cero deforestación”¹² (ZDCs) o los esquemas de certificación voluntaria implementados por el sector privado¹³, la EUDR es de cumplimiento obligatorio y su alcance es mucho más amplio y estricto. Mientras que en los esquemas voluntarios, la adhesión depende de la decisión de las empresas y las consecuencias de una no conformidad suelen limitarse a la suspensión de la certificación o la exclusión de ciertos mercados, la EUDR impone requisitos legales para acceder al mercado europeo y prevé sanciones económicas, la pérdida de acceso a uno de los principales mercados internacionales y posibles daños reputacionales para las empresas involucradas. Además, la EUDR abarca no solo materias primas como la soja, la carne, el café, el cacao, el aceite de palma, el caucho y la madera, sino también una amplia gama de subproductos derivados de estos.

En síntesis, la EUDR ejemplifica cómo la UE utiliza su capacidad regulatoria para proyectar estándares ambientales globales, reconfigurando las reglas del comercio internacional y presionando a las cadenas de valor agroindustriales a transformarse. Este proceso, enmarcado en el giro geoeconómico y el efecto Bruselas, anticipa una nueva etapa de la globalización, donde el acceso a los mercados estará cada vez más condicionado por el cumplimiento de exigentes normativas ambientales y de sostenibilidad.

Entre la exigencia y la oportunidad: la transformación de la soja argentina ante el poder regulatorio europeo

La respuesta argentina a la EUDR ilustra cómo el efecto Bruselas trasciende lo teórico y se manifiesta en la práctica, transformando no solo los productos, sino las propias estructuras productivas y comerciales de los países exportadores. Esta transformación representa un proceso profundo de descomoditización que redefine la cadena de valor del *crushing* de soja en Argentina.

Durante décadas, la soja argentina fue el emblema del *commodity*, un producto estandarizado, indiferenciado y sujeto a las lógicas del mercado internacional de materias primas. La cadena sojera argentina se estructuró bajo una lógica de eficiencia y escala, orientada a la exportación masiva de grano y subproductos, con un fuerte perfil industrializador y exportador. Esta dinámica permitió al país posicionarse como líder global en la exportación de harina y aceite

¹² Los compromisos privados de “cero deforestación” (Zero Deforestation Commitments, ZDCs) son acuerdos voluntarios asumidos por empresas, principalmente del sector agroindustrial y alimentario, para eliminar la deforestación de sus cadenas de suministro. Estos compromisos suelen implicar la adopción de políticas internas, sistemas de monitoreo y auditoría, y la colaboración con proveedores para asegurar que las materias primas —como soja, carne, aceite de palma, cacao y café— no provengan de áreas recientemente deforestadas

¹³ Entre los principales esquemas de certificación voluntaria se encuentran RTRS (Mesa Redonda sobre Soja Responsable) para soja, ISCC (International Sustainability and Carbon Certification) para diversos cultivos y biocombustibles, 2BSvs para biomasa, RSPO (Roundtable on Sustainable Palm Oil) para aceite de palma, Rainforest Alliance y UTZ para cacao y café, y GlobalG.A.P. o el sello Certified Sustainable Beef para carne bovina

de soja, con una demanda diversificada y atomizada en los principales mercados del mundo (Paolilli et al., 2019).

Sin embargo, a partir de la década de 2000, la presión internacional por la sostenibilidad ambiental y la trazabilidad comenzó a transformar la percepción y las exigencias sobre este producto. El avance de la frontera agrícola, especialmente en regiones sensibles como el Gran Chaco, puso en el centro del debate la relación entre soja y deforestación, y abrió la puerta a nuevas regulaciones y demandas de los mercados de destino (Fehlenberg et al., 2017). Es relevante mencionar que, aunque la expansión sojera en el Gran Chaco ha sido significativa desde los años 90, la región representa menos del 10% de la producción nacional de soja, y la mayor parte de la producción se concentra en la zona núcleo, donde no se registran procesos de deforestación asociados a la soja en los últimos 25 años (Brown, 2023).

En respuesta a estas demandas emergieron iniciativas privadas y estándares voluntarios de certificación ambiental y social, como RTRS (Round Table on Responsible Soy), 2BSvs (Biomass, Biofuel Sustainability Voluntary Scheme), EPA (Environmental Protection Agency), ISCC (International Sustainability and Carbon Certification), entre otros. Estas normativas ofrecían esquemas de trazabilidad y sostenibilidad, pero su adopción era optativa y respondía principalmente a nichos de mercado o a compromisos empresariales específicos. No obstante, la experiencia acumulada por los productores en la adaptación a estos esquemas voluntarios ha sido clave para facilitar la transición hacia regulaciones más estrictas, como la EUDR.

Un aspecto relevante es que la logística de exportación argentina favorece la segregación de flujos requerida por la EUDR. El llamado "*upriver*" -el complejo portuario del Gran Rosario- concentra la mayor parte de las exportaciones de soja y subproductos, provenientes principalmente de la zona núcleo, donde no existen procesos de deforestación recientes asociados a la soja. Esto facilita la trazabilidad y el cumplimiento de los requisitos europeos, ya que la soja del Chaco y la del núcleo no se mezclan en los mismos canales logísticos (Malheiros, 2024).

De esta manera vemos como el EUDR demuestra el poder normativo europeo para transformar prácticas productivas a escala global, convirtiendo lo que antes eran esquemas voluntarios de certificación en obligaciones legales ineludibles. Este proceso no es meramente regulatorio sino que representa una reconfiguración profunda de cómo se organiza y gestiona una cadena de valor global.

La cadena de la soja argentina, que ha sido históricamente estructurada bajo una lógica de eficiencia y escala, enfrenta ahora el desafío de reorganizarse para responder al poder estructurante de la regulación europea. Su complejidad tradicional -que involucra desde productores primarios y cooperativas hasta acopiadores, procesadores, exportadores y operadores logísticos- debe ahora articularse de manera coordinada para garantizar trazabilidad, segregación física y cumplimiento de estándares ambientales a lo largo de todos los eslabones. Esta transformación va más allá de los aspectos técnicos, la EUDR exige el

desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación que articulen eficazmente múltiples actores y escalas, que van desde el productor hasta los mercados internacionales, pasando por plantas de acopio, cooperativas, puertos y sistemas de monitoreo. Lo que antes funcionaba mediante relaciones comerciales relativamente simples, ahora requiere protocolos de información, sistemas de verificación y nuevas formas de gobernanza que permitan asegurar el cumplimiento de estándares europeos en cada etapa del proceso.

En este contexto, Argentina ha desarrollado respuestas innovadoras de gobernanza multinivel que analizaremos a continuación.

Gobernanza multinivel y estrategias de adaptación: el caso VISec

La cadena de valor de la soja argentina se caracteriza por una estructura compleja y diversificada, en la que intervienen numerosos actores a lo largo de distintos eslabones, desde la producción primaria hasta la llegada a los mercados internacionales. El primer eslabón está conformado por los productores, que incluyen tanto grandes empresas agroindustriales como medianos y pequeños agricultores familiares, lo que otorga a la cadena una notable heterogeneidad y diversidad territorial. La mayor parte de la producción nacional se comercializa a través de cooperativas y plantas de acopio, que cumplen un rol central en la agregación de volúmenes y en la logística inicial del grano, facilitando su almacenamiento, acondicionamiento y posterior comercialización.

En los eslabones intermedios se encuentran los corredores de granos y consignatarios, quienes actúan como intermediarios comerciales especializados. Finalmente, las empresas exportadoras son responsables de coordinar la etapa industrial, consolidar la documentación, gestionar la logística internacional y asegurar el cumplimiento de los requisitos de trazabilidad, sostenibilidad y debida diligencia que exigen los mercados internacionales. Además, las exportadoras suelen articular con plantas aceiteras, refinerías y plantas de biodiesel para transformar la materia prima en subproductos de mayor valor agregado, como harina, aceite y biocombustibles (Papendieck & Elverdin, 2025).

Esta complejidad estructural, que históricamente constituyó una ventaja competitiva basada en eficiencia y escala, debe ahora reorganizarse para poder exportar a la Unión Europea.

La exigencia de la EUDR en materia de trazabilidad y segregación física ha impulsado una respuesta sectorial en Argentina basada en la articulación público-privada y la gobernanza multinivel, materializada en la plataforma VISec (Visión Sectorial del Gran Chaco Argentino). Esta iniciativa ejemplifica cómo el efecto Bruselas no solo transforma productos, sino que impulsa la creación de nuevas institucionalidades para gestionar las cadenas globales de valor y articular múltiples actores en respuesta a regulaciones extraterritoriales.

Es importante destacar que VISec nació en 2019 como una iniciativa privada que estuvo coordinada por CIARA-CEC, Peterson, The Nature Conservancy y Tropical Forest Alliance, con el objetivo inicial de monitorear la trazabilidad de la soja y sus subproductos en el bioma del Gran Chaco, una de las regiones más sensibles a la deforestación en Argentina. La

aprobación de EUDR constituyó un punto de inflexión que llevó a que el alcance de la plataforma se expandiera estratégicamente a todo el territorio nacional, transformándose en una herramienta clave para la adaptación de la cadena sojera argentina a los nuevos estándares internacionales.

Esta evolución de VISec -desde una iniciativa regional focalizada en el Gran Chaco hasta una plataforma nacional integral- ilustra cómo el poder estructurante de la regulación europea redefine prioridades, escalas de intervención y formas de organización sectorial. Lo que inicialmente fue una respuesta a presiones ambientales específicas se transformó, bajo el impulso de la EUDR, en un sistema de gobernanza que articula actores públicos y privados, escalas locales y globales, y dimensiones técnicas y políticas del comercio internacional.

La plataforma representa así una manifestación concreta de gobernanza multinivel ya que coordina productores individuales con exportadores internacionales, integra sistemas públicos de información con plataformas privadas de verificación, y articula estándares nacionales con exigencias regulatorias europeas. En este sentido, VISec no es solo una herramienta técnica, sino una nueva institucionalidad que emerge como respuesta al poder regulatorio europeo y su capacidad para transformar cadenas globales de valor más allá de sus fronteras.

La plataforma utiliza un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), que permite rastrear eficientemente el flujo de productos a nivel nacional desde el campo hasta el puerto de embarque. Los instrumentos fundamentales para el registro de trazabilidad son las unidades productivas¹⁴ identificadas a través del Registro Nacional de Productos Agropecuarios (RENSPA) del SENASA y los movimientos de productos reflejados a través de la carta de porte electrónica (CPE) de ARCA (ex AFIP). VISec establece que una unidad productiva está habilitada cuando cumple con el requisito de estar libre de deforestación después del 31 de diciembre de 2020 y su conformidad con la legislación nacional. El monitoreo de deforestación es proporcionado por fuentes de información integradas especializadas exclusivamente en análisis de imágenes satelitales. El sistema incluye controles adicionales del volumen de salida respecto de las hectáreas productivas declaradas por cosecha y el rendimiento estadístico para evitar la doble contabilización de mercadería. Todas las operaciones en Argentina vía VISec son auditadas por Organismos de Verificación (OV) independientes habilitados (Papendieck & Elverdin, 2025.)

El esquema de financiamiento de VISec ilustra las complejidades económicas propias de la implementación de sistemas de trazabilidad ambiental. El sistema establece que es *“gratuito para productores, acopios, cooperativas y corredores de granos y financiado por los exportadores”* (Papendieck & Elverdin, 2025, p.88) , lo que evidencia una estrategia de distribución de costos que concentra la carga financiera en los eslabones exportadores de la cadena. Adicionalmente, *“cada operador tendrá su propio costo de verificación que estará determinado por volumen y escala con el OV seleccionado”* (Papendieck & Elverdin, 2024, p.53), lo que puede generar barreras diferenciadas de acceso según la escala productiva.

¹⁴ Se define como Unidad Productiva (UP) a la parcela de terreno (dentro de una propiedad) que dispondrá de una cosecha determinada como resultado de la producción de un productor definido

Dentro de los desafíos que enfrenta esta gobernanza multinivel, uno de los más significativos ha sido la resistencia de ciertos sectores y confederaciones del agro argentino. Por ejemplo, el 11 de septiembre de 2024, Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) anunció a través de redes sociales su desvinculación de la plataforma, lo que generó tensiones importantes en la gobernanza del sistema. Esta decisión fue comunicada públicamente y destacó diferencias estratégicas fundamentales en la forma de abordar los requerimientos europeos, ya que este actor considera que la normativa compromete tanto la soberanía como la competitividad del sector (La Nación, 2024). Esta resistencia evidencia que el poder estructurante de la Unión Europea no opera sin conflictos, sino que genera tensiones entre diferentes visiones sobre cómo responder a las regulaciones extraterritoriales y sus implicancias para la autonomía nacional.

Otro de los desafíos estructurales para la implementación de la EUDR en Argentina es la integración efectiva de los sistemas de trazabilidad entre el sector público y privado. Aunque ViSeC ha avanzado en el seguimiento desde la unidad productiva hasta el puerto, persisten brechas importantes en la interoperabilidad con bases oficiales como ARCA (ex AFIP) y SENASA. La integración automática de datos no está finalizada, debido a restricciones legales y la necesidad de consentimiento voluntario de los productores, lo que obliga a realizar cargas manuales y aumenta el riesgo de errores y demoras en la exportación. Como señalan Papendieck y Elverdin en su análisis

“Si bien el sistema ViSeC está preparado desde su desarrollo inicial para la integración con las bases de información pública, a la fecha este proceso de integración no está 100% concluido por la ley de secreto fiscal en Argentina. Para completar esta integración se debería generar dentro de los sistemas públicos un consentimiento voluntario de cada productor (...) La pendiente integración automática con las bases de información oficiales es uno de los gaps identificados en el sistema ViSeC” (Papendieck & Elverdin, 2024, p.70).

Asimismo, la plataforma presenta un desafío estructural no solo interno, sino también externo, ya que la normativa europea no prevé la aprobación previa de sistemas como ViSec, sino que establece que la responsabilidad de evaluar la documentación y trazabilidad recae directamente en los importadores europeos. Como señalan Papendieck y Elverdin, *“no existen obligaciones legales aplicables a los países no pertenecientes a la UE. La EUDR establece obligaciones para los operadores y comerciantes, así como para los Estados miembros de la UE y sus autoridades competentes”* (Papendieck & Elverdin, 2025, p.17). Esto genera una incertidumbre institucional considerable respecto a la aceptación de los certificados emitidos por ViSec en el proceso de debida diligencia exigido a los operadores europeos. El propio informe técnico enfatiza que

“será el importador, el sujeto de derecho alcanzado por la EUDR, el que deberá realizar una evaluación de riesgo de sus proveedores, implementar las medidas de mitigación que considere oportuno y pasar el proceso de debida diligencia correspondiente ante la autoridad europea. (...) Cuanto mayor sea el grado de

confiabilidad de la prueba respaldatoria que pueda suministrarle el exportador, menor será el riesgo que asumirá el importador, quien será sujeto de verificación por parte de la Comisión Europea” (Pappendieck & Elverdin, 2025, p. 22).

Por lo tanto, la plataforma argentina debe respaldar la confiabilidad y robustez de sus mecanismos de trazabilidad y documentación, a fin de que cada importador europeo pueda considerarlos suficientes para cumplir con la debida diligencia, minimizando así los riesgos y facilitando el acceso al mercado comunitario.

A pesar de estas limitaciones, ViSeC ha demostrado su viabilidad operativa a través de embarques piloto que constituyen hitos relevantes para la validación del sistema argentino. Entre diciembre de 2023 y principios de 2024, se realizaron tres embarques de harina de soja georreferenciada, es decir, más de 46.000 toneladas, desde las terminales portuarias de Viterra, LDC y Bunge, con destino a España e Irlanda, provenientes de más de 570 unidades productivas aprobadas. Estos envíos, alineados con los requisitos de la Regulación 2023/1115 de la Unión Europea, permitieron consolidar mercadería de campos libres de deforestación posterior a diciembre de 2020, garantizando la trazabilidad y segregación a lo largo de toda la cadena, desde el campo hasta el puerto. Según la cobertura periodística, estos embarques fueron resultado de pruebas piloto de la implementación del Protocolo ViSec en Argentina, y permitieron validar la funcionalidad del sistema en condiciones reales de comercio internacional (La Nación, 21 de febrero de 2024).

De esta manera el análisis de ViSec demuestra cómo el poder estructurante de la Unión Europea opera en la práctica, generando transformaciones profundas en los modos de producir y gestionar las cadenas de valor. La EUDR no solo exige el cumplimiento de estándares ambientales, sino que impulsa la creación de nuevas institucionalidades, sistemas tecnológicos y formas de coordinación entre actores públicos y privados.

La adaptación de Argentina al nuevo estándar europeo no es solo una cuestión técnica, sino también de articulación y diálogo entre múltiples actores. La experiencia reciente demuestra que, a pesar de los desafíos -como la integración total de los sistemas de trazabilidad y la falta de reconocimiento formal por parte de la Unión Europea-, el sector argentino ha dado pasos concretos que lo posicionan como referente regional en trazabilidad ambiental y cumplimiento regulatorio. Sin embargo, para que estos avances sean sostenibles a lo largo del tiempo, será clave seguir fortaleciendo la coordinación entre organismos públicos y privados, mejorar la interoperabilidad de los sistemas y garantizar que la documentación y trazabilidad sean confiables para los importadores europeos. ViSec no solo representa una respuesta innovadora al efecto Bruselas, sino también una oportunidad para que el país impulse su proceso de descomoditización y se diferencie en el escenario internacional, siempre que logre construir consensos duraderos y mecanismos de verificación sólidos.

Conclusiones

La entrada en vigor del EUDR representa un punto de inflexión para la cadena de valor de la soja argentina, evidenciando el alcance del “efecto Bruselas” y la creciente centralidad de la sostenibilidad ambiental en el comercio internacional. La EUDR genera un desafío de adaptación que transforma tanto los modos de producir como los modos de gestionar, demostrando el poder estructurante de la regulación europea para reconfigurar cadenas globales de valor más allá de sus fronteras.

Este poder estructurante impulsa la descomoditización de la soja argentina, obligando a dejar atrás la lógica tradicional del *commodity* para avanzar hacia la diferenciación basada en trazabilidad y atributos ambientales. La transformación no es meramente técnica, sino que requiere nuevas formas de coordinación institucional y la construcción de consensos entre múltiples actores.

Argentina ha respondido a este desafío mediante la articulación público-privada y la construcción de mecanismos de gobernanza multinivel, ejemplificados en la plataforma VISeC. Esta herramienta ha permitido avanzar en la trazabilidad y segregación física exigidas por la normativa europea, validando su operatividad a través de embarques piloto de harina de soja libre de deforestación. La experiencia argentina demuestra que la adaptación a regulaciones internacionales exige no solo capacidades técnicas, sino también la construcción de consensos y mecanismos de cooperación entre múltiples actores y escalas.

Sin embargo, persisten desafíos estructurales, como la integración total de los sistemas de información públicos y privados, la resistencia de ciertos sectores productivos y la incertidumbre respecto al reconocimiento formal de los certificados por parte de la UE. Estos desafíos revelan que el efecto Bruselas no es un proceso automático, sino que requiere negociaciones complejas entre actores con intereses diversos.

El fortalecimiento de la interoperabilidad, la confiabilidad documental y la gobernanza colaborativa serán claves para consolidar la posición de Argentina como proveedor competitivo y sostenible en mercados exigentes. La EUDR, lejos de ser solo una barrera, puede convertirse en una oportunidad para sumar valor, diferenciar la producción y posicionar al país como referente regional en trazabilidad ambiental.

Referencias

Arias Mahiques, M. V., de la Vega, P., Park, L., & Villafañe, M. F. (2024). *Desafíos y oportunidades comerciales en un mundo en lucha contra el cambio climático y la deforestación*. Fundación FUND.AR. <https://fund.ar/mision/generar-riqueza/>

Abnett, K., & Brice, M. (2025, 23 de septiembre). EU will delay anti-deforestation law by another year, commissioner says. Reuters. <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/eu-will-delay-anti-deforestation-law-by-another-year-commissioner-says-2025-09-23/>

- Babić, M., Garcia-Bernardo, J., & Heemskerk, E. M. (2024). *The geoeconomic turn in international trade, investment, and technology*. *Review of International Political Economy*, 31(2), 1–25. <https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2289896>
- Barbieri, K. (2025). *Geopolitics and trade*. *Journal of International Relations*, 44(3), 957–965.
- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>
- Brown, K. (2023). *Can the EU's deforestation law save Argentina's Gran Chaco from soy?* Mongabay. <https://news.mongabay.com/2023/06/can-the-eus-deforestation-law-save-argentinas-gran-chaco-from-soy>
- CEPAL. (2022). *Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel* (Draft). https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf
- Comisión Europea. (2023). *Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>
- Contardi, M., & Terré, E. (2024). *El agro argentino en el mundo: Ranking mundial de exportaciones. Bolsa de Comercio de Rosario*. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/el-agro>
- Dadush, U. (2023). *Preferential trade agreements, geopolitics, and the fragmentation of world trade*.
- De la Vega, P. (2024). *The European Union deforestation regulation: The impact on Argentina* (Documento de Trabajo CEDLAS N° 333). Universidad Nacional de La Plata. <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar>
- Fehlenberg, V., Baumann, M., Gasparri, N. I., Piquer-Rodríguez, M., Gavier-Pizarro, G., & Kuemmerle, T. (2017). *The role of soybean production as an underlying driver of deforestation in the South American Chaco*. *Global Environmental Change*, 45, 24–34. <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/67244>
- INDEC. (2025). *Complejos exportadores. Informe anual 2024*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipcext_02_25EC2B67B325.pdf
- La Nación. (2024, 11 de septiembre). *Controversia: una entidad del agro tomó una tajante decisión sobre una plataforma que busca cumplir*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/controversia-una-entidad-del-agro-tomo-una-tajante-decision-sobre-una-plataforma-que-busca-cumplir-nid11092024/>
- La Nación. (2024, 21 de febrero). *Hito: la Argentina cerró 2023 con una gran noticia en la venta de harina de soja libre de deforestación*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/hito-la-argentina-cerro-2023-con-una-gran-noticia-en-la-venta-de-harina-de-soja-libre-de-nid21022024/>
- Malheiros, G. (2024, 1 de marzo). *Argentina já exporta farelo de soja rastreável para a UE*. *Globo Rural*. <https://revistagloborural.globo.com>

Paolilli, M. C., Cabrini, S. M., Pagliaricci, L. O., Fillat, F. A., & Bitar, M. V. (2019). *Importancia de la cadena de soja en Argentina*. Revista de Tecnología Agropecuaria (RTA), 10(39), 42–46. <https://inta.gob.ar/documentos/importancia-de-la-cadena-de-soja>

Papendieck, S., & Elverdin, P. (2024). *Trabajo de identificación de gaps en los esquemas en desarrollo en Argentina: Esquema ViSeC y Proceso Verificado Provincia de Santa Fe para dar conformidad a la EUDR*. Documento de trabajo.

Papendieck, S., & Elverdin, P. (2025). *Comercio libre de deforestación y degradación forestal: Buenas prácticas públicas y privadas para la adecuación a la normativa europea en América Latina. Casos de soja, carne vacuna y madera*. IICA/BID/FAO.

Papendieck, S., & Elverdin, P. (2025). *Diálogo soja MERCOSUR–UE: Fortaleciendo una cadena de valor estratégica*. Relatorio. AL-INVEST Verde/GIZ/SAFE/BMLEH. https://alinvest-verde.eu/es_es/dialogo-soja-mercosur-ue/

Rodríguez Zurro, T., Marín, N., & Calzada, J. (2024). *En Argentina el 80% de la soja que se produce se exporta*. Bolsa de Comercio de Rosario. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/en-argentina-0>

Sztulwark, S., & Girard, M. (2022). *Bienes primarios, proceso de descomoditización y renta de innovación*. Journal of Technology Management & Innovation, 17(1), 100–108. <https://doi.org/10.4067/S0718-27242022000100100>

VISeC. (2024, 5 de junio). *¿Qué era el ViSeC?* <https://www.visec.com.ar/2024/06/05/que-era-el-visec/>

VISeC. (2024, 23 de febrero). *Argentina se posiciona con harina de soja libre de deforestación a Europa*. <https://www.visec.com.ar/2024/02/23/argentina-se-posiciona-con-harina-de-soja-libre-de-deforestacion-a-europa/>

Weerdenburg, F. (2023). *From bean to green: EU deforestation regulation and the soy supply chain (Master's thesis)*. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/642972>

Zabel, A., et al. (2025). *Time for change: Recommendations for action during the proposed EUDR postponement*. Ambio. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s13280-024-02127-z>

Evolución y Desafíos del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea (2020-2024)

Maria Cukar

El 28 de junio de 2019 marca una nueva era en las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE), al haberse anunciado el “acuerdo en principios” de la asociación birregional. Dicho acuerdo es un hito en la historia de la diplomacia y del comercio internacional para la región. En palabras de De Azevedo, et al (2019) este acuerdo “consiste en un marco de asociación amplio que presenta grandes oportunidades para ambos bloques y que permitirá la integración de dos mercados que conjuntamente representan un tercio del comercio global, un cuarto de la inversión extranjera directa y un mercado potencial de 778 millones de habitantes.” (De Azevedo et al., 2019, p 4)

A pesar de ello, tras 20 años de negociaciones, la efectiva concreción de la firma y ratificación del acuerdo continuó encontrando obstáculos. Entre 2020 y 2024, el proceso se vio afectado por tensiones políticas, críticas ambientales y cambios en el escenario internacional, lo cual llevó a una dilatación en el proceso de avance para su futura implementación.

Recién en diciembre de 2024, en el marco de la Cumbre del Mercosur en Montevideo, se anunció un nuevo acuerdo en principio, lo que permitió reactivar el proceso y abrir una etapa técnica centrada en la revisión legal del texto y su traducción oficial.

En el presente capítulo se busca responder cómo evolucionó el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea entre 2020 y 2024, y cuáles fueron los principales factores que condicionaron su avance.

Contexto general del acuerdo Mercosur–UE

Previo a la conformación del MERCOSUR, la Unión Europea —Comunidad Económica Europea, por ese entonces— ya se perfilaba como un socio de gran relevancia para cada uno de los países que posteriormente integrarían el bloque. Tras la firma del Tratado de Asunción en 1991, que dio origen formal al MERCOSUR, el diálogo entre ambas regiones se inició rápidamente. Apenas un mes después, los cancilleres de los países sudamericanos se reunieron en Luxemburgo con el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, y otros altos funcionarios comunitarios. En ese encuentro se discutió la posibilidad de establecer un acuerdo marco de cooperación entre ambas partes. Como resultado, el 20 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional, que vinculó formalmente al MERCOSUR con la Comisión Europea, sentando las bases para una relación estructurada y sostenida entre ambos bloques. Antonio Martínez Puñal señaló que “El papel de ese Acuerdo es el de inaugurar un diálogo formal de los dos lados del Atlántico con el fin de compartir las experiencias de la integración europea mediante el

intercambio de información, la formación de personal, la asistencia técnica y el apoyo institucional” (Puñal, 2003, p. 58).

El 15 de diciembre de 1995, la UE y el MERCOSUR firmaron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC). El mismo, en su Artículo 1.1, establece que el Acuerdo tiene por objeto el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional. En su Artículo 1.2 establece que para el cumplimiento de ese objetivo, abarca los ámbitos comerciales, económicos y de cooperación para la integración, así como otros campos de interés mutuo, con la finalidad de intensificar las relaciones entre las Partes y sus respectivas instituciones. Adrián Makuc, Gabriela Duhalde y Ricardo Rozemberg explican que el AMIC

“fue el puntapié inicial de un diálogo birregional amplio y diverso, que se transformó a partir del año 2000 en una negociación para la creación de una zona de libre comercio (ZLC). El AMIC contenía disposiciones generales sobre los mecanismos para promover el fortalecimiento de los vínculos birregionales, a través de tres componentes principales: el diálogo político, la cooperación y el comercio.” (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015, p. 17).

En el Artículo 25 del AMIC se acordó el establecimiento de un Consejo de Cooperación que supervisará la puesta en marcha del Acuerdo; el Consejo de Cooperación se reunirá a nivel ministerial con carácter periódico y cada vez que las circunstancias así lo exijan.

En el marco del Encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno del MERCOSUR, Chile y la Unión Europea, celebrado en Río de Janeiro el 28 de junio de 1999, se formalizó el lanzamiento oficial de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación interregional entre ambos bloques.

La primera reunión del Consejo de Cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Europea tuvo lugar en Bruselas el 24 de noviembre de 1999. En dicho encuentro, ambas partes avanzaron en la definición de la estructura institucional, la metodología de trabajo y el calendario que guiaría el proceso de negociaciones futuras. Como resultado de esta reunión, se puso en marcha una fase más intensa del vínculo birregional mediante la creación del Comité de Negociaciones Birregional (CNB), el órgano encargado de conducir las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE en el marco del proyectado Acuerdo de Asociación interregional.

El primer encuentro del CNB se realizó en Buenos Aires durante los días 6 y 7 de abril del 2000. Los resultados de ese encuentro fueron buenos, a pesar de la inexistencia de acuerdo respecto a la inclusión, en el texto final, de la referencia específica a las negociaciones en el área agrícola. En sus conclusiones, el Comité reafirma principios generales ya consensuados (single undertaking, inclusión de todos los sectores, liberalización comercial) y divide los temas de negociación en tres grupos: Diálogo Político, Cooperación y Cuestiones Comerciales. Además, también se definieron los principales objetivos que guiarán la

negociación entre ambos bloques. Entre ellos se destacaban la liberalización bilateral y recíproca del comercio de bienes y servicios, en conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC); la mejora en el acceso a los mercados de compras públicas; la promoción de un entorno abierto y no discriminatorio para las inversiones; la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual; el establecimiento de normas en política de competencia y en materia de defensa comercial, así como la creación de un mecanismo eficiente para la solución de controversias.

“A partir de ese momento comenzaron a explicitar las diferencias en diversos temas del ámbito comercial. Uno de los asuntos de mayor envergadura se refirió a los objetivos y contenidos de la ZLC a crear. Ello llevó a que en el inicio de las negociaciones arancelarias se encontraran dificultades para definir la metodología a encarar.” (Bizzozero Revelez, 2006, p. 18).

Las tensiones mencionadas, con el tiempo, condujeron a la interrupción de las negociaciones entre ambos bloques en 2004. Según Makuc, Duhalde y Rozemberg (2015), “los motivos de la interrupción [...] tienen componentes coyunturales, incluso accidentales, así como problemas relativos a la esencia de la negociación”. En primer lugar, los factores coyunturales como la ampliación de la Unión Europea con la incorporación de diez países de Europa Central y Oriental, así como el cambio en la Comisión Europea, generaron un sentido de urgencia para intentar cerrar el acuerdo antes de estos eventos. Por otro lado, desde una perspectiva esencial, las ofertas presentadas no lograron satisfacer los intereses de ninguna de las partes, evidenciando discrepancias profundas en sectores clave como el automotor y productos agrícolas. Finalmente, la mirada del MERCOSUR se centró en la insatisfacción por las reducciones en cuotas para productos exportables estratégicos y en el desacuerdo sobre otras áreas como servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual, lo que contribuyó a la paralización del proceso negociador. (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015)

Si bien esto supuso un periodo de seis años sin negociaciones, se mantuvieron los encuentros de nivel ministerial que ratificaron el interés mutuo en su reapertura. Luego de varios cambios tanto en el contexto internacional como en el plano regional de ambos bloques, en 2010 se reanudaron las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Entre los factores internacionales se destacan el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC, el impulso a la estrategia bilateral entre la UE y Brasil, la crisis financiera global de 2008–2009, y el ascenso de China junto con el creciente protagonismo de los países BRICS. A nivel regional, podemos mencionar la ampliación de la Unión Europea y la incorporación de Venezuela al MERCOSUR.

“A pesar de ese nuevo impulso político, no había variado la fractura interna en la UE respecto al proteccionismo agropecuario. La coalición “agrícola-ganadera”, liderada por Francia y con países como Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo o Polonia, junto a organizaciones de ese sector productivo, volvieron a cuestionar la reanudación de las negociaciones, frente a un bloque “liberal” integrado, entre otros países, por Alemania, Reino Unido y, de manera más matizada, por España” (Gómez Arana, 2017, p. 185)

“Tras la ronda de negociaciones de 2013, el intercambio de ofertas previsto para ese año fue aplazado por la UE para 2014. En paralelo, el Mercosur avanzó en la concreción de sus ofertas nacionales, que fueron presentadas como oferta única en la Cumbre del Mercosur de Caracas del mes de julio de ese año. En noviembre, la UE comunicó que aún no había definido su propia oferta. En junio de 2015, ambas partes acordaron que el intercambio de ofertas se llevaría a cabo antes de terminar ese año, si bien no se produjo hasta mayo de 2016.” (Sanahuja & Rodríguez, 2019, p. 16)

La nueva fase de negociaciones comenzó con el intercambio de ofertas de acceso a mercado en mayo de 2016, el primero desde 2004. A partir de allí, se llevaron a cabo 28 rondas de negociación, junto con numerosas reuniones técnicas, hasta que finalmente se alcanzó un acuerdo en una ronda final celebrada el 28 de junio de 2019.

En junio de 2018, en Montevideo, las partes alcanzaron un entendimiento político general respecto a la estructura y los lineamientos de los pilares de diálogo político y cooperación. Sin embargo, dicho entendimiento no implicó su cierre técnico definitivo, sino únicamente la fijación de criterios y áreas de trabajo comunes. En ese momento, el capítulo comercial continuaba abierto y las negociaciones seguían enfrentando importantes tensiones, principalmente, en torno a los intereses contrapuestos entre ambos bloques que aún seguían latentes. Sanahuja y Rodríguez explican que

“si solo se atiende a estos condicionantes económicos, y a la difícil compatibilidad de los intereses ofensivos y defensivos de las partes, es difícil explicar que se llegara a un acuerdo en materia comercial. Son varios los factores que explicarían la aceleración de las negociaciones desde 2018, y que pudieran cerrarse con éxito en junio de 2019”. (Sanahuja & Rodríguez, 2019, p. 14)

Dicho trabajo explica que factores como la crisis global de la globalización modificaron profundamente los incentivos de los actores involucrados en la negociación UE-Mercosur, el auge del megarregionalismo, que había sido central hasta 2016, se desvaneció rápidamente tras eventos clave como la elección de Donald Trump en Estados Unidos, el avance del Brexit en el Reino Unido y el ascenso de movimientos de ultraderecha en Europa y otras regiones. Estos acontecimientos no solo provocaron el abandono de negociaciones como el TTIP y la no ratificación del TPP, sino que también reflejaron un descontento social más amplio con el orden internacional liberal y sus instituciones, manifestado en un renovado proteccionismo y una crítica generalizada al multilateralismo.

En el nuevo escenario de crisis de la globalización, las negociaciones entre la UE y el Mercosur asumieron un carácter profundamente político, más allá de sus objetivos comerciales, consolidándose como una respuesta normativa frente al auge del nacionalismo y el proteccionismo. Esta dinámica se vio favorecida tanto por el giro liberal-conservador en América del Sur como por una UE decidida a defender el orden internacional liberal ante el Brexit y el nuevo rumbo de Estados Unidos (Sanahuja & Rodríguez, 2019, pp. 15–17).

Finalmente, ambos países decidieron hacer las concesiones necesarias en sus intereses y luego de 20 años, concluyeron las negociaciones en junio de 2019. De este modo, ambas partes acordaron una asociación con un acuerdo presentado como “histórico” por representar uno de los mayores tratados comerciales jamás negociados que incluye compromisos sobre comercio, cooperación y diálogo político y crea un mercado de 778 millones de habitantes.

“En el plano comercial, la UE se comprometió a liberalizar el 92% de las importaciones provenientes del MERCOSUR, mientras el bloque sudamericano liberará gradualmente el 91% de las importaciones europeas. Con la entrada en vigor del acuerdo, el MERCOSUR pasará a tener tratados de libre comercio con 23,5% del PBI global (vs. tan solo 1,4% hoy en día)” (De Azevedo et al., 2019, p 4).

Cronología del proceso de negociación del Acuerdo Mercosur-UE (2020-2024)

Luego de que en junio de 2019 se anunciara el cierre político de las negociaciones para el acuerdo comercial entre MERCOSUR y la Unión Europea, el proceso estuvo marcado por una importante ralentización y desafíos en el proceso hacia la ratificación y entrada en vigor del tratado. Los motivos de esta ralentización son varios y se dan por parte de ambos bloques.

Durante el 2020, el escenario internacional se vio sacudido por la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. En el momento más crítico de esta emergencia global, la Unión Europea debió afrontar además la salida del Reino Unido, efectivizada el 31 de enero de 2020. El proceso del *Brexit*, resultado de prolongadas negociaciones, absorbió gran parte de la atención del bloque europeo y generó repercusiones políticas y financieras de considerable magnitud.

Tras el anuncio de la concreción del acuerdo en principio entre ambos bloques, las primeras objeciones se efectuaron desde COPA-COGECA, el grupo de interés que nuclea a los sectores agrícolas de la UE. El 2 de julio de 2019, la organización emitió un comunicado en el que advirtió que el acuerdo fomentaría la importación de productos elaborados bajo estándares más bajos que los exigidos a los productores europeos, lo que pondría en riesgo el modelo productivo vigente en Europa. Asimismo, expresó su preocupación por la ausencia de garantías de que los países del MERCOSUR cumplan con sus compromisos en materia ambiental y de cambio climático. Señaló que, dada la marcada diferencia en los estándares de producción, las importaciones agrícolas procedentes del MERCOSUR generarían, en la práctica, un sistema de doble estándar y una competencia desleal para sectores productivos europeos estratégicos, amenazando su sostenibilidad. (Copa-Cogeca, 2019).

En los meses siguientes, se sumaron objeciones de gobiernos y parlamentos de países con sectores agrícolas de gran peso, como Francia, Irlanda y Polonia. Estas reservas resultaban previsibles, considerando los antecedentes históricos y los principales clivajes de economía política presentes en la negociación. No obstante, a ellas se añadieron nuevas formas de

oposición al acuerdo, que no habían estado presentes en etapas anteriores, principalmente en torno a la cuestión ambiental.

En junio de 2019, el incremento de los incendios en la Amazonia fue aprovechado por el presidente Emmanuel Macron para generar una tensión entre Francia y Brasil, y así fundamentar su rechazo al acuerdo alcanzado poco antes entre la Comisión Europea y los países del MERCOSUR. Esta postura recibió respaldo en 2020 con el informe elaborado por la Comisión Ambec¹⁵, encargada por el gobierno francés, que advirtió que el tratado no debía favorecer un aumento de la deforestación y debía ajustarse al cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo de París. Además, señaló que las exportaciones agroalimentarias del MERCOSUR hacia la UE tendrían que adecuarse plenamente a las normativas sanitarias y ambientales vigentes en el bloque europeo. De esta manera, los posicionamientos en contra del acuerdo emergieron con mayor fuerza aun en países como Alemania y Bélgica, en octubre de 2020 el Parlamento Europeo consideró que el acuerdo con el Mercosur no puede ratificarse tal como está.

“Sin embargo, la pandemia de covid-19 y la invasión rusa de Ucrania aumentaron el valor geopolítico del Acuerdo UE-Mercosur en términos de autonomía y resiliencia económica de la UE, como forma de evitar las dependencias excesivas de energía, minerales críticos o acceso a mercados”. (Bartesaghi, 2024, p.20)

Durante el 2021, se realizaron varios informes acerca de los impactos de la implementación del acuerdo, entre ellos podemos destacar aquel realizado por Amandine Van den Berghe, abogada especializada en comercio y medioambiente de ClientEarth —ONG internacional de derecho ambiental—. El informe critica que el Acuerdo UE-MERCOSUR se cerró sin completar la evaluación de impacto de sostenibilidad (SIA), lo que la Defensora del Pueblo Europea calificó como mala administración, y alerta sobre riesgos de deforestación —basándose en el informe francés de la Comisión Ambec que proyecta un aumento del 5 % anual— y la falta de garantías ambientales vinculantes. También cuestiona la escasa transparencia, el limitado rol de la sociedad civil y los intentos de la Comisión Europea de dividir el acuerdo para evitar la ratificación por los parlamentos nacionales, lo que, según el documento, violaría el mandato negociador original y el principio de cooperación leal. (European Parliament, 2021).

En 2022, la invasión rusa a Ucrania reconfiguró profundamente el escenario europeo y global, influyendo en la agenda del acuerdo UE-Mercosur. Esto, además de sus efectos geopolíticos, contribuyó a un cambio en el escenario de las relaciones exteriores, modificando las prioridades de los países, que comenzaron a centrarse en soluciones para afrontar las crisis, aumentar la resiliencia interna y reducir la dependencia de otros países, como en el caso del suministro de energía de Rusia a la UE. La búsqueda de alianzas estables y la diversificación quedaron en el centro, reforzando el valor

¹⁵ La Comisión Ambec es una comisión de expertos que fue formada por el gobierno francés para evaluar el impacto del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea.

estratégico del acuerdo e incrementando la presión para su avance entre 2023 y 2024. (da Conceição Lima, et al, 2024).

Al interior del bloque MERCOSUR, se dieron cambios políticos que también marcaron la agenda del acuerdo. La elección de Lula da Silva (PT) en Brasil en 2022, reavivó las expectativas por la conclusión del acuerdo. Tal como lo plantea da Conceição Lima, Lula se ha manifestado como un firme partidario tanto del Mercosur como del Acuerdo UE-Mercosur, lo que genera expectativas de un cambio en la dinámica de las negociaciones, tanto en el ámbito sudamericano como europeo, y de un impulso al multilateralismo mediante un posible “efecto dominó”. Desde su llegada al poder, Lula ha impulsado una política exterior más pragmática, dejando en claro que sus prioridades son las cuestiones sociales y ambientales, así como la consolidación de las relaciones multilaterales. Entre sus primeras acciones, destacó la reactivación del diálogo con los Estados miembros del Mercosur, con el objetivo de fortalecer el bloque y subrayar que la principal meta sería concretar la firma definitiva del acuerdo con la Unión Europea. (da Conceição Lima, Moreno Pires, & Nunes Resende, 2024).

Durante la presidencia de Alberto Fernández, Argentina manifestó su intención de acompañar a Brasil en una postura favorable a la profundización de la integración dentro del MERCOSUR. No obstante, las severas restricciones derivadas del acuerdo con el FMI heredado de la gestión de Mauricio Macri, sumadas a la crisis económica, el aumento de la pobreza, la pandemia de 2020 y la sequía más reciente, limitaron de manera considerable al gobierno. “En ese escenario, la victoria de Javier Milei (La Libertad Avanza) en las elecciones de noviembre de 2023 introdujo un obstáculo político significativo para avanzar en el proceso de integración económica del bloque” (Lucchesi & Monteiro, 2025, p.26).

En respuesta a las preocupaciones expresadas sobre los posibles impactos del acuerdo UE-Mercosur en el medio ambiente, incluida la deforestación, la Comisión propuso un documento al Mercosur en febrero de 2023 en el que se esbozaban los elementos de un posible “instrumento adicional”.

“Este reforzaba el capítulo ya existente sobre comercio y desarrollo sostenible, asegurando que se aplicarían los estándares más exigentes, pero sin reabrir el texto acordado. Se descartaba así incluir una cláusula ambiental con el carácter de «elemento esencial» que, como ocurre con la cláusula democrática de este tipo de acuerdos, permite adoptar sanciones ante un incumplimiento.” (Bartesaghi, 2024, p.20)

En octubre de 2023, a instancias de Argentina y Brasil, el Mercosur presentó su respuesta al borrador del instrumento adicional propuesto por la Unión Europea. En el documento se incluyeron varias demandas que implicaban reabrir el texto de 2019. Entre ellas, se planteaba que, en caso de disputas vinculadas con normas sociales, laborales o ambientales derivadas de regulaciones autónomas de la UE, se recurriera primero a instancias de consulta antes de aplicar sanciones, además de promover mecanismos de cooperación para elevar los

estándares en sectores afectados y reconocer los sistemas nacionales de certificación. Asimismo, se solicitaba la creación de un fondo europeo de 12.500 millones de euros destinado a financiar esas transiciones, y la posibilidad de utilizar las compras públicas y la política industrial para respaldar a sectores estratégicos. El documento aclaraba, en una nota al pie, que Paraguay y Uruguay no compartían plenamente estas posiciones y que el bloque no contaba con una postura común. De hecho, Uruguay manifestó estar de acuerdo con la agenda planteada por la UE y rechazó modificar el texto de 2019, al considerar que ello demoraría aún más el proceso. Aunque el cambio de gobierno en Argentina impidió realizar la que iba a ser la última ronda de negociación, la respuesta del Mercosur evidenció su disposición a continuar el diálogo, dejando abierta la expectativa de alcanzar un cierre en estos puntos pendientes. (Bartesaghi, 2024).

Cabe destacar también que, desde junio de 2023 hasta diciembre de 2024, el presidente Lula y la presidente de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, concretaron seis reuniones, lo que demuestra un apoyo de alto nivel político para la finalización del Acuerdo. Dicho proceso de negociación concluyó con la conclusión final de la negociación birregional del Acuerdo de Asociación entre ambos bloques el 6 de diciembre de 2024, en la 65ª Cumbre del MERCOSUR, en Montevideo, mediante el anuncio conjunto por parte de el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, el presidente argentino Javier Milei, el presidente paraguayo Santiago Peña y el presidente el uruguayo Luis Lacalle Pou, representantes de los Estados Partes Signatarios del Mercosur, y la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en nombre de La Unión Europea.

En este nuevo documento, la oferta de la UE de abrir el comercio de bienes permanece esencialmente sin cambios con respecto a la versión del acuerdo aprobada en 2019. No se ha ampliado el acceso al mercado para bienes de exportación clave del Mercosur. Cabe destacar, tal como lo plantean Viviana Barreto y Dorte Wollrad (2025) tres grandes innovaciones del acuerdo. En primer lugar, se introdujeron cambios en el capítulo referido al comercio y desarrollo sostenible. Las exigencias ambientales del Protocolo Adicional europeo de 2023 se suprimieron, limitándose al cumplimiento de compromisos internacionales como el Acuerdo de París y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Se incluyó el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y se estableció que las políticas ambientales no deben convertirse en barreras comerciales. En sintonía con la posición del gobierno de Lula, se reafirma la soberanía de los países del Mercosur en la certificación del cumplimiento ambiental en la producción.

En segundo lugar, se reforzó la protección del sector automotriz del Mercosur frente a lo pactado en 2019. Los plazos de liberalización se extendieron de 15 a entre 18 y 30 años, según el grado de innovación de los vehículos. Además, se habilita suspender por hasta cinco años las importaciones sin arancel si afectan la industria local, con el objetivo de resguardar el empleo. También se incorporó un capítulo nuevo sobre compensaciones ante distorsiones de competencia, que prevé arbitraje para definir daños y medidas correctivas. En tercer lugar, hay otra innovación significativa: se refiere a la atenuación de las obligaciones de liberalizar las compras del sector público (Barreto & Dörte, 2025).

La conclusión de las negociaciones del Acuerdo Mercosur-Unión Europea, anunciada el 6 de diciembre de 2024, constituye apenas el primer paso hacia su celebración y no genera efectos jurídicos inmediatos. Tras este anuncio político, los textos pasan por una revisión legal destinada a asegurar coherencia, uniformidad y corrección lingüística y estructural, a cargo de equipos jurídicos de ambas partes. Posteriormente, son traducidos a los dos idiomas oficiales del Mercosur y a las 24 lenguas oficiales de la Unión Europea. Una vez completadas estas etapas de revisión y traducción, la Comisión Europea debe solicitar al Consejo su conformidad para la firma. Luego de esto, los bloques procederán a la firma formal del Acuerdo como expresión de aceptación. A partir de la firma, cada parte deberá iniciar sus respectivos procesos de aprobación interna, aunque los mecanismos de ratificación difieren entre ambos bloques, como se examinará más adelante.

En el caso específico del MERCOSUR, de acuerdo con su dinámica intergubernamentalista, luego de la firma formal del Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea, no presupone una fase de aprobación en los órganos del bloque. El Parlamento del bloque (Parlasur) restringe su participación sólo como órgano consultivo durante todo el proceso de revisión de los textos. Así, el siguiente paso para tras la firma del Acuerdo corresponde a la incorporación del instrumento a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes mediante procedimientos apropiados, según corresponda. previsto en la respectiva legislación nacional. El acuerdo prevé una entrada en vigor bilateral provisoria, es decir, de cada miembro del Mercosur con la UE, independientemente de si el resto de los socios ya lo ratificaron.

Barreto y Wollrad señalan que no está claro cómo afectarán los cambios introducidos al Mercosur. Históricamente, el bloque ha actuado según los intereses nacionales de cada país, pero el acuerdo podría impulsar una planificación regional más sólida, especialmente en el ámbito productivo, y facilitar la gestión conjunta de sus impactos. En caso de no lograrse consenso interno, la entrada en vigor provisional con la UE podría fragmentar el mercado regional, lo que resalta la necesidad de cohesión y coordinación dentro del Mercosur. (Barreto & Wollrad, 2025).

El procedimiento en la Unión Europea se caracteriza por una mayor complejidad, en comparación con los procedimientos internos del Mercosur. Debido a la estructura supranacional del bloque, existe la participación del Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo para la celebración de acuerdos con terceros países o organizaciones internacionales. Según el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), una vez concluida la negociación, la Comisión presenta el acuerdo al Consejo de la Unión Europea. En este caso, la decisión del Consejo para firmar y concluir el acuerdo se adopta por mayoría cualificada, de conformidad con el artículo 218(8) TFUE, salvo que el contenido incluya materias que requieran unanimidad (por ejemplo, algunos aspectos de política exterior o cooperación que excedan la política comercial común). Además, el acuerdo requiere el consentimiento del Parlamento Europeo, que se otorga por mayoría de los votos emitidos. Dado que el Acuerdo Mercosur-UE es considerado mixto, su

entrada en vigor plena exige también la ratificación por los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros, conforme a sus procedimientos constitucionales.

Dado que el Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea requiere la aprobación de los 27 Estados miembros, su entrada en vigor completa podría demorarse significativamente, debido a que los procesos de ratificación nacional varían en ritmo y alcance. A esto se suma la resistencia expresada por varios países europeos: el 26 de noviembre de 2024, el primer ministro polaco, Donald Tusk, señaló que Polonia no aceptaría el Acuerdo en su forma actual; pocos días después, el 5 de diciembre, el presidente francés, Emmanuel Macron, afirmó enfáticamente que el Acuerdo era inaceptable. Tras el anuncio político de la conclusión de las negociaciones, el 18 de diciembre de 2024, la primera ministra italiana, Giorgia Meloni, advirtió que Italia no respaldaría el Acuerdo sin ajustes previos. Asimismo, el ministro irlandés de Empresa, Comercio y Empleo, Peter Burke, manifestó su preocupación por las posibles repercusiones del tratado. Las críticas de estos líderes se centran, sobre todo, en los impactos negativos que la asociación con el Mercosur podría generar en los sectores agrícolas de sus respectivos países.

Las principales asociaciones agrícolas de Europa han mostrado una fuerte oposición a la conclusión del Acuerdo. Su principal argumento es que las importaciones de productos agroindustriales del Mercosur no competirían en igualdad de condiciones con los productos europeos, debido a que los productores sudamericanos no cumplirían con los estrictos estándares de sostenibilidad y las normas sanitarias exigidas por la Unión Europea. A lo largo de las negociaciones, estas organizaciones han llevado a cabo diversas protestas y manifestaciones para expresar su rechazo.

Por otro lado, varios líderes europeos han defendido la celebración del Acuerdo Mercosur-Unión Europea. El 21 de noviembre de 2024, el ministro de Economía alemán, Robert Habeck, señaló que el acuerdo sería un mecanismo estratégico frente a las tensiones arancelarias con Estados Unidos y China, postura respaldada por el ministro de Comercio Exterior sueco, Benjamin Dousa, y por la ministra de Asuntos Exteriores de Letonia, Baiba Braze, quien esperaba una participación positiva de los países reticentes. Tras el anuncio político de la conclusión de las negociaciones, el 6 de diciembre de 2024, el presidente español, Pedro Sánchez, expresó su satisfacción, mientras que en febrero de 2025, el primer ministro portugués, Luís Montenegro, reafirmó la posición favorable de Portugal.

Frente a la incertidumbre sobre la aprobación del acuerdo en todos los Estados miembros, se ha planteado la posibilidad de dividirlo en dos instrumentos jurídicos distintos: un acuerdo mixto, que requiere la ratificación de la Unión Europea y de todos sus Estados miembros, y un acuerdo provisional, que cubra las disposiciones de competencia exclusiva de la UE y que podría entrar en vigor tras su aprobación por el Parlamento Europeo. De este modo, la parte comercial del acuerdo se separaría de otras disposiciones y, una vez ratificada por el Parlamento Europeo y por los Estados del Mercosur, podría aplicarse provisionalmente, mientras se avanza en la implementación del resto del acuerdo que exige la aprobación unánime de los Estados europeos. (Costa Tabatchnik, 2025, p.83)

Conclusión:

El proceso del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea en el período 2020-2024 revela las tensiones y complejidades que acompañan a un tratado de esta magnitud. La combinación de factores internos y externos —crisis sanitarias y geopolíticas, demandas ambientales crecientes, cambios de gobierno en Sudamérica y divisiones persistentes en Europa— condicionó su avance, dilatando durante años una definición que parecía próxima en 2019. La conclusión política alcanzada en diciembre de 2024 en Montevideo constituye un hito relevante, pero no implica su entrada en vigor inmediata: inaugura una etapa técnica y jurídica compleja y abre el camino hacia arduos procesos de ratificación en ambas orillas del Atlántico.

Desde la perspectiva institucional, la naturaleza mixta del acuerdo y el diverso calendario de ratificaciones nacionales convierten la próxima fase en un proceso prolongado y fragmentado. La opción jurídica de segmentar el paquete —separando disposiciones de competencia exclusiva de la UE para su entrada provisional— aparece como una solución pragmática para obtener efectos inmediatos en áreas concretas; pero simultáneamente plantea un riesgo de desarticulación del mercado regional si algunos Estados del Mercosur avanzan de forma individual. En consecuencia, la viabilidad del acuerdo dependerá tanto de maniobras jurídicas (provisionalidad, paquetes paralelos) como de la capacidad política de mantener un mínimo de coordinación regional.

Políticamente y socialmente, el tratado revela una polarización europea que no es solo técnica: la oposición fuerte de los actores agrarios y de varios gobiernos subraya que las preocupaciones distributivas y de sostenibilidad siguen siendo determinantes. Al mismo tiempo, la defensa del acuerdo por parte de un bloque de países y ministros revela una lectura estratégica que supera el comercio puro: para esos actores, el tratado es un instrumento de diversificación y resiliencia frente a tensiones globales. En el plano sudamericano, la posibilidad de usar el instrumento para impulsar políticas industriales y compras públicas abre una ventana para políticas activas; no obstante, su aprovechamiento exige grados de coordinación y planificación que históricamente han sido débiles en el Mercosur.

En definitiva, el período analizado permite concluir que el Acuerdo Mercosur-Unión Europea es, más que un tratado comercial, un espejo de las tensiones políticas, económicas y ambientales que atraviesan a ambos bloques. Su ratificación dependerá no solo de los equilibrios internos en cada región, sino también de la capacidad de ambos de articular una agenda compartida que combine apertura económica con sostenibilidad, protección social y cohesión política. El desenlace de este proceso no solo marcará la relación birregional, sino que también servirá como termómetro de la viabilidad del multilateralismo en un contexto global de creciente fragmentación.

Referencias

Barreto, V., & Wollrad, D. (2025, enero). Mercosur-Unión Europea: ¿al final hay acuerdo? *Nueva Sociedad*.

Berringer, T., & Granato, L. (2020). *O acordo de princípio Mercosul-União Europeia e os conflitos sociais em torno do seu avanço e ratificação*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (121), 93–118.

Bartesaghi, I. (2024, mayo-junio). *Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?* *Nueva Sociedad*, (311).

Copa-Cogeca. (2019, 28 de junio). *EU–Mercosur: Exiting Commission opens Pandora’s box of double standards in agriculture* [Comunicado de prensa, citado en CIDOB, 2020].

Costa Tabatchnik, S. (2025). *Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Análisis histórico-jurídico y desafíos para la ratificación* (Tesis de maestría, Programa de Postgrado en Derecho, Departamento de Derecho, PUCRio). Río de Janeiro.

da Conceição Lima, L. C., Moreno Pires, S., & Nunes Resende, D. (2024). Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur: Nuevas perspectivas para su implementación. *Novum Jus*, 18(2), 305-333.

De Azevedo, B., De Angelis, J., Michalczewsky, K., & Toscani, V. (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea* (Nota Técnica). Mercosur.

European Parliament. (2021). *EU-Mercosur Association Agreement: Governance issues in the EU trade decision-making process*. ClientEarth.

Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). *La negociación MERCOSUR–Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo vadis?* Fundación Konrad Adenauer y Red Mercosur.

MERCOSUR & Unión Europea. (1995). *Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea*. Tratado firmado en Madrid, 15 de diciembre de 1995.

Lucchesi, A. F., & Monteiro, M. B. (2025). La integración financiera en el MERCOSUR y los desafíos de la convergencia (2020-2024). *Aportes para la Integración Latinoamericana*

Puñal, A. M. (2003). *El MERCOSUR y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional*. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo.

Sanahuja Perales, J. A., & Damián Rodríguez, J. (2019). *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización*. Fundación Carolina.

El eje argentino-brasileño y la cohesión intrabloque: Dinámicas del MERCOSUR (2020–2024)

Josefina Blasco Firpo y Julieta Tubio

La cohesión regional en América del Sur ha atravesado, durante las últimas décadas, una serie de transformaciones que reflejan tanto cambios estructurales del sistema internacional como reconfiguraciones internas en los Estados miembros. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), fundado en 1991 bajo el espíritu de la integración económica y política, enfrenta desde hace varios años tensiones que ponen en cuestión su capacidad de actuar de manera coordinada y coherente.

Entre 2020 y 2024, el bloque experimentó un período particularmente complejo, signado por la pandemia de COVID-19, la polarización ideológica interna, la transición de gobiernos con orientaciones divergentes y una nueva competencia geopolítica global. Desde una perspectiva intergubernamentalista, la integración en el MERCOSUR depende en gran medida de las preferencias nacionales y de la voluntad política de los gobiernos. Por tanto, las variaciones en la cohesión del bloque deben analizarse en función de los cambios domésticos en los principales países: Argentina y Brasil.

Como señala Lorenzini (2022),

“Tanto los factores externos como los domésticos constriñen y habilitan, afectan y moldean en diversos grados e intensidades la política exterior de los Estados en general y de Argentina en particular. Asimismo, los climas de época –tanto políticos, económicos, comerciales y en materia de seguridad– inciden sobre las configuraciones de las prioridades de la agenda internacional, regional y de política exterior presentando oportunidades y desafíos para la inserción externa de todos los actores internacionales” (p. 18).

El intergubernamentalismo, como enfoque teórico, permite analizar la integración regional no como un proceso lineal o automático, sino como el resultado de negociaciones entre Estados que preservan su soberanía y cuyos intereses nacionales prevalecen en la toma de decisiones colectivas. En este sentido, el período 2020–2024 ofrece un terreno fértil para examinar cómo los cambios de gobierno, las estrategias de política exterior y las condiciones domésticas afectaron los niveles de cohesión política, económica e institucional dentro del MERCOSUR. Moravcsik (1998) establece tres principios básicos que guían el análisis intergubernamental de la integración, los cuales permiten comprender por qué los procesos regionales dependen en gran medida de la voluntad y las prioridades de los Estados soberanos. La pregunta que guía este capítulo es:

¿Cómo afectaron los cambios de orientación política en los gobiernos de Argentina y Brasil entre 2019 y 2023 la cohesión regional del MERCOSUR durante el período 2020–2024?

La hipótesis derivada de esta pregunta sostiene que los cambios de gobierno en los principales Estados miembros del bloque alteraron significativamente la dinámica intergubernamental del MERCOSUR, reduciendo los márgenes de cooperación regional durante los primeros años del período (2020–2022) y generando nuevas oportunidades de coordinación hacia 2023–2024, en función de la convergencia parcial de intereses y la adaptación a contextos externos y domésticos cambiantes. El objetivo de este capítulo es, por tanto, analizar las causas domésticas de Argentina y Brasil que explican la fluctuante cohesión del MERCOSUR en el último cuatrienio, considerando tanto factores domésticos –como los cambios de gobierno y la orientación ideológica de los Estados– como determinantes externos, incluyendo la pandemia, la crisis global y la nueva competencia geopolítica internacional.

Cambios políticos y contexto internacional: Argentina y Brasil

En Argentina, la victoria electoral de Alberto Fernández se produjo en un contexto marcado por un aumento de la polarización interna y la ausencia de consensos mínimos sobre la orientación de las políticas domésticas, lo que se sumó a un clima internacional conflictivo. Entre los factores sistémicos que influyeron en la política exterior argentina destacan el ascenso de movimientos nacionalistas y de fuerzas políticas de derecha en la región, con Jair Bolsonaro como principal exponente dentro del MERCOSUR; la intensificación de la competencia estratégica entre China y Estados Unidos, que incluye disputas económicas, militares, tecnológicas e ideológicas; y la irrupción inesperada de la pandemia de COVID-19. La implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio por parte del gobierno argentino, si bien buscaba contener el virus, generó restricciones significativas que afectaron a una economía ya debilitada, provocando incrementos en la inflación, el desempleo y la pobreza, así como una contracción económica generalizada. Además, los crecientes desacuerdos entre los distintos sectores de la coalición gobernante dificultaron la consolidación de una estrategia de política exterior coherente (Merke & Pereyra Doval, 2022).

La interacción de estos factores internos y externos complejiza la identificación de una visión clara de la política exterior de Fernández y del rumbo que debería seguir la integración regional. Entre las principales divergencias intra coalición se encontraban enfoques distintos sobre las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea, China y Rusia; la tensión entre posiciones nacionalistas y multilateralistas; la postura frente a países como Venezuela, Nicaragua y El Salvador; y las decisiones respecto al involucramiento con organismos de crédito tradicionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional. A ello se sumó, en 2022–2023, la necesidad de definir una posición frente al conflicto entre Rusia y Ucrania, considerando tanto sus implicancias políticas como económicas (Merke & Pereyra Doval, 2022; Lorenzini, 2022).

Brasil, bajo Jair Bolsonaro (2019–2022), presentó un enfoque nacionalista y unilateral, priorizando acuerdos bilaterales sobre compromisos regionales, lo que limitó la capacidad del MERCOSUR de implementar políticas comunes y generó bloqueos en áreas estratégicas como comercio y medio ambiente. La divergencia con Argentina evidenció cómo la cohesión intrabloque depende de la compatibilidad de preferencias nacionales y de la disposición política de los Estados más influyentes, confirmando los postulados del intergubernamentalismo sobre soberanía y racionalidad estratégica (Moravcsik, 1998; Bouzas & Da Motta Veiga, 2020).

La llegada de Javier Milei a la presidencia de Argentina en 2023 introdujo un giro hacia políticas liberal-conservadoras que privilegiaron la apertura comercial y la reducción del intervencionismo estatal, facilitando un acercamiento parcial con Brasil. Simultáneamente, la elección de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil reorientó la política exterior hacia un enfoque progresista y multilateralista, promoviendo la cooperación intrabloque y revitalizando proyectos conjuntos en comercio, infraestructura y políticas ambientales. Esta reconfiguración bilateral permitió la reducción de bloqueos históricos y el avance de negociaciones estratégicas, como las rondas finales para la firma del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, aunque la cohesión plena aún estuvo limitada por las diferencias persistentes en prioridades nacionales y contextos internos (Cancillería Argentina, 2024; Reuters, 2024).

Desde el enfoque intergubernamentalista, esta situación ejemplifica cómo la falta de convergencia entre las preferencias nacionales de los Estados centrales genera bloqueos en los procesos de integración (Moravcsik, 1998). La cohesión política del MERCOSUR alcanzó así su punto más bajo entre 2020 y 2021, cuando las tensiones ideológicas entre Alberto Fernández y Jair Bolsonaro paralizaron la agenda común y redujeron los espacios de concertación diplomática.

La llegada de Luiz Inácio Lula da Silva al poder en 2023 significó un cambio sustancial. Brasil retomó su papel de liderazgo regional, impulsando una agenda de cooperación económica, ambiental y social, y promoviendo el fortalecimiento de las instituciones regionales. Simultáneamente, la elección de Javier Milei en Argentina ese mismo año introdujo un giro hacia políticas liberal-conservadoras que, aunque críticas del multilateralismo, favorecieron una agenda comercial más abierta (Reuters, 2024).

El reencuentro pragmático entre ambos gobiernos posibilitó la reanudación de las negociaciones con la Unión Europea y un diálogo más fluido en torno a infraestructura y comercio (MERCOSUR, 2023). Como advierte Zelicovich (2024b), esta nueva etapa puede interpretarse como un intento de “reconstruir el eje argentino-brasileño bajo condiciones de realismo pragmático”, lo que sugiere un retorno parcial de la cohesión intrabloque.

En este contexto, la dimensión económica del bloque comenzó a mostrar signos de recuperación. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el comercio entre los miembros del MERCOSUR creció un 4,2 % en 2023, impulsado

principalmente por los sectores automotor y agroindustrial, a pesar de la caída general del 4,1 % en las exportaciones extrarregionales (CEPAL, 2024a). Asimismo, alrededor del 60 % de las exportaciones del MERCOSUR hacia América Latina y el Caribe se dirigieron a países del propio bloque, mientras que cerca del 66 % de las importaciones regionales del bloque provinieron también de socios intrabloque (CEPAL, 2024b).

En el caso argentino, las exportaciones intrarregionales pasaron de representar aproximadamente el 16,8 % del total exportado en 2016 a cerca del 10,5 % en 2023, reflejando tanto la pérdida de dinamismo del comercio intra-MERCOSUR como la creciente diversificación de destinos extrarregionales (Fundar, 2023). Sin embargo, esta caída relativa fue compensada por un repunte en los volúmenes transados a partir de 2023, asociado a la flexibilización arancelaria y al aumento del comercio de manufacturas de origen industrial, especialmente autopartes y bienes intermedios (Lorenzini, 2022).

En conjunto, estos indicadores permiten observar una recuperación paulatina de la cohesión económica, que se explica por factores pragmáticos más que ideológicos. Como señala Lorenzini (2022), los ciclos de convergencia y distanciamiento en el MERCOSUR “responden menos a proyectos políticos compartidos que a la utilidad estratégica que los gobiernos perciben en la integración económica”. Así, el bloque parece haber entrado en una fase de realineamiento funcional, en la cual la cooperación económica y comercial sirve de base para recomponer la confianza política.

El análisis de la cohesión regional del MERCOSUR durante el período 2020–2024 evidencia que la integración sudamericana sigue siendo un proceso altamente contingente, condicionado tanto por los factores internos de cada Estado miembro como por el contexto internacional. La fase comprendida entre 2020 y 2021 estuvo marcada por una fuerte divergencia ideológica entre los gobiernos de Alberto Fernández en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil, lo que redujo significativamente los márgenes de coordinación intrabloque y paralizó buena parte de la agenda política y económica común. Esta situación confirma la premisa central del intergubernamentalismo: la integración depende en gran medida de la convergencia de preferencias nacionales y de la voluntad política de los Estados más influyentes, mientras que los mecanismos institucionales funcionan como facilitadores, pero no como agentes coercitivos capaces de imponer decisiones vinculantes (Moravcsik, 1998; Bouzas & Da Motta Veiga, 2020).

Conclusiones

La irrupción de la pandemia de COVID-19, la polarización interna en Argentina, y la competencia estratégica creciente entre Estados Unidos y China, actuaron como factores externos que acentuaron la fragmentación, generando choques de prioridades y limitaciones materiales para avanzar en la cooperación intrabloque (Lorenzini, 2022; Merke & Pereyra Doval, 2022). Durante este período, la cohesión política alcanzó su punto más bajo, mientras que la cohesión económica y la institucional mostraron resiliencia parcial, reflejando la

capacidad del MERCOSUR para sostener estructuras básicas de cooperación aun en contextos adversos (Zelicovich, 2024a, 2024b).

La llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a Brasil y de Javier Milei a Argentina en 2023 constituyó un punto de inflexión. La reorientación pragmática de ambos gobiernos permitió avanzar en negociaciones estratégicas, como la reanudación del diálogo MERCOSUR–Unión Europea y la coordinación en áreas de infraestructura, comercio y políticas ambientales (MERCOSUR, 2023; Reuters, 2024). Este reencuentro pragmático evidencia cómo la cooperación económica puede servir como base para reconstruir la confianza política, facilitando un retorno parcial de la cohesión intrabloque, aun cuando persistan diferencias en las prioridades nacionales y los estilos de política exterior (Zelicovich, 2024b).

Los datos de comercio intrarregional respaldan esta interpretación. Entre los años 2020 y 2023, el comercio intrabloque mostró una recuperación gradual, con un aumento del 4,2 % en 2023 en comparación con el año anterior, mientras que el 60 % de las exportaciones regionales hacia América Latina y el Caribe se destinaron a socios del MERCOSUR, y aproximadamente el 66 % de las importaciones provinieron también de países miembros del bloque (CEPAL, 2024a, 2024b). En Argentina, aunque la proporción de exportaciones intrabloque disminuyó del 16,8 % al 10,5 % entre 2016 y 2023, los volúmenes comerciales comenzaron a repuntar gracias a la apertura comercial y a la flexibilización de políticas sectoriales (Fundar, 2023). Estos indicadores muestran que la recuperación económica intrarregional constituye un factor tangible de cohesión funcional que complementa los esfuerzos diplomáticos y políticos del bloque.

En síntesis, la experiencia del MERCOSUR entre 2020 y 2024 confirma que su resiliencia depende de la capacidad de articular intereses nacionales divergentes en torno a objetivos comunes, combinando pragmatismo y negociación estratégica. La integración regional no es un proceso lineal ni automático, sino un delicado equilibrio entre soberanía estatal, prioridades domésticas y oportunidades derivadas del contexto internacional. La fase reciente demuestra que, aun frente a crisis políticas y económicas, el MERCOSUR puede mantener su relevancia como actor regional, adaptando sus mecanismos institucionales y promoviendo la cooperación funcional entre sus miembros.

La capacidad del MERCOSUR para sostener la cohesión regional en escenarios complejos reside en su habilidad para transformar tensiones ideológicas y divergencias domésticas en un enfoque pragmático de cooperación, consolidando su papel como actor estratégico, resiliente y adaptable dentro de la región.

Referencia

Bouzas, R., & Da Motta Veiga, P. (2020). *Mercosur y sus dilemas: entre la fragmentación y la resiliencia*. FLACSO.

Cancillería Argentina. (2021). *Comunicado sobre la coordinación regional frente a la pandemia*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Cancillería Argentina (2024). Centro de Economía Internacional. *Mercosur. Evolución del comercio de bienes y servicios*. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/2024-07_ppt_mercosur.pdf

Cancillería Argentina. (2024). *Avances en las negociaciones del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea*.
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-conjunto-de-los-estados-partes-del-mercosur-1>

CEPAL. (2024a). *Las exportaciones de los países del MERCOSUR se mostraron resilientes frente a la caída del resto de las ventas del bloque*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2024b). *La mayor diversificación y densidad del comercio entre los países del MERCOSUR es un factor decisivo para la resiliencia regional*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fundar. (2023). *Las exportaciones intra-MERCOSUR se debilitan, aunque siguen siendo centrales para las pymes argentinas*. Buenos Aires: Fundar.

De Benedictis, M. C. (2020). *El péndulo del Mercosur: Entre el regionalismo autónomo y el regionalismo abierto*.

Itamaraty. (2021). *Discursos del Ministro de Relaciones Exteriores sobre soberanía e integración regional*. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

MERCOSUR. (2023). *Comunicado conjunto de los Estados Parte sobre negociaciones MERCOSUR-Unión Europea*. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR.

Merke, F., & Pereyra Doval, S. (2022). *Política exterior argentina y regionalismo latinoamericano: Continuidades y desafíos en el MERCOSUR*. Revista de Relaciones Internacionales de América Latina, 18(2), 45–67.

Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.

Lorenzini, M. E. (2022a). América del Sur en el contexto de pos pandemia: análisis de los principales factores externos y domésticos que inciden sobre las políticas exteriores. En M. E. Lorenzini, M.E, Pereyra Doval, G. (2022). (Eds.), *Sudamérica en Movimiento. Política exterior, vínculos externos y temas de agenda* (pp. 14-34). Rosario, Argentina: UNR Editora.

Lorenzini, M. E. (2022b). *La política exterior argentina en tiempos de crisis: tensiones, actores y estrategias*. Universidad Nacional de Rosario.

Reuters. (2024). *Milei seeks to reopen Argentina's markets while reassessing Mercosur commitments*. Londres: Reuters.

Zelicovich, J. (2024a). *Una política exterior para la "jungla": Argentina en el contexto internacional*. *Nueva Sociedad*, (308), noviembre–diciembre.

Zelicovich, J. (2024b). *El MERCOSUR frente a los nuevos realismos: diplomacia, resiliencia e intereses nacionales*. Rosario: UNR Editora.

OMC en tiempos de transición: tensiones institucionales, reformas incipientes y nuevos espacios de gobernanza

Giovanna Mattiacci

La Organización Mundial del Comercio (OMC) se creó en 1995 como sucesora del GATT de 1948, cuyo objetivo era “fomentar la interdependencia entre las naciones y evitar otro conflicto”, asegurando además la cláusula de nación más favorecida y la no discriminación entre miembros (Ibáñez, 2022). Durante décadas fue pilar central del sistema multilateral, garante de reglas claras y previsible. Sin embargo, casi tres décadas después atraviesa una crisis de legitimidad y funcionamiento que cuestiona su capacidad para sostener el orden comercial. La parálisis del Órgano de Apelación desde 2019, el estancamiento de la Ronda de Doha y la proliferación de acuerdos bilaterales, regionales o plurilaterales reflejan la dificultad de la OMC para adaptarse a la transición de poder global y a la fragmentación de consensos.

Según Dzierzanowski (2024), esta degradación responde a transformaciones más amplias: el ascenso de China y el proteccionismo estadounidense, la creciente voz de los países del Sur y la erosión de la confianza en las instituciones multilaterales. En este escenario, las reglas de la OMC enfrentan inercia y bloqueos internos, mientras emergen esquemas alternativos de gobernanza que conviven, se superponen o compiten con el sistema multilateral. La interdependencia tecnológica y las políticas industriales reactivas intensifican estas fricciones.

El interrogante central que guía este capítulo es: ¿cómo responde la OMC a la reconfiguración del orden económico internacional y cuáles son los límites y oportunidades de su transformación como espacio de gobernanza? Para responderlo se examinan sus déficits institucionales y las iniciativas de revitalización, evaluando su capacidad de resiliencia normativa y la interacción entre mecanismos multilaterales, plurilaterales y regionales.

Análiticamente, el trabajo se apoya en tres conceptos centrales. Primero, el de gobernanza global, entendida como el entramado de instituciones y normas que regulan la interacción económica en un contexto de transición de poder. Segundo, la tensión entre multilateralismo y *minilateralismo*: mientras el primero aspira a reglas universales e inclusivas, el segundo se basa en acuerdos más flexibles y pragmáticos. Tercero, la noción de fragmentación normativa, que da cuenta de la proliferación de regímenes paralelos (muchos de ellos de *soft law*) que desafían la coherencia y universalidad de la OMC.

La estrategia metodológica combina análisis cualitativo de documentos institucionales, comunicados ministeriales, declaraciones de actores clave y literatura académica reciente, con un estudio de caso sobre la Duodécima Conferencia Ministerial (MC12, 2022) y la Decimotercera Conferencia Ministerial (MC13, 2024). Estos hitos permiten observar los esfuerzos de reforma en curso, las nuevas alianzas entre países desarrollados y en desarrollo y

los márgenes de maniobra de la OMC en un contexto de contestación creciente. También se examinan debates como la reforma del sistema de solución de diferencias y la negociación en materia de comercio electrónico, que ilustran tensiones estructurales e innovaciones institucionales incipientes.

La pertinencia de abordar esta cuestión en un libro sobre negociaciones comerciales radica en la centralidad que la OMC aún conserva, a pesar de su crisis. Aunque su protagonismo ha disminuido, continúa siendo la única institución con vocación universal para regular el comercio mundial. De allí que cualquier cambio, reforma o desplazamiento que experimente tendrá efectos directos sobre la arquitectura normativa global y sobre las estrategias comerciales de los Estados. Comprender sus dinámicas de transformación resulta imprescindible para repensar el futuro del comercio internacional en un escenario de fragmentación creciente.

Este capítulo sostiene que, lejos de desaparecer, la OMC atraviesa un proceso de reconfiguración expresado en el avance de mecanismos plurilaterales dentro de la institución, en la emergencia de nuevas agendas de negociación (digitalización, sostenibilidad, subsidios industriales), en los intentos de reforma del sistema de solución de diferencias y en el surgimiento de coaliciones del Sur Global. Se argumenta que su destino dependerá de encontrar un equilibrio entre inclusión, flexibilidad y credibilidad normativa.

La estructura del capítulo refleja este recorrido: tras la introducción, el marco teórico sitúa a la OMC dentro de los debates sobre gobernanza global y multilateralismo fragmentado. Luego se presenta un diagnóstico de sus problemas estructurales, seguido de un análisis de los procesos recientes vinculados a la MC12 y la MC13. A continuación, se examinan las nuevas formas de regulación dentro y fuera de la OMC. Finalmente, se discuten perspectivas de futuro y conclusiones sobre los escenarios posibles para su rol como espacio de gobernanza.

En suma, la OMC atraviesa una crisis que cuestiona su eficacia y centralidad, pero al mismo tiempo se mantiene como foro indispensable y en transformación. Explorar sus tensiones, reformas incipientes y los nuevos espacios de gobernanza resulta fundamental para comprender la reconfiguración del orden económico internacional en tiempos de transición.

Marco teórico

La literatura sobre órdenes internacionales muestra que las instituciones multilaterales no pueden comprenderse al margen de los cambios en la distribución de poder. Desde la perspectiva de la estabilidad hegemónica, autores como Kindleberger (1973) y Gilpin (2001) sostuvieron que el comercio global funciona con mayor estabilidad cuando una potencia predominante provee bienes públicos, absorbe costos de coordinación y asegura el cumplimiento de reglas. Sin embargo, cuando la supremacía del hegemón se erosiona y emergen nuevas potencias, se intensifican las disputas sobre quién fija las normas y cómo se distribuyen los beneficios. Organski y Tammen (1998), desde la teoría de transición de poder,

explican que esos momentos suelen acarrear tensiones estructurales, al aumentar la incertidumbre sobre jerarquías normativas y acceso a mercados.

Frente a este diagnóstico más materialista, enfoques institucionalistas y constructivistas como los de Keohane, Ikenberry o Nye remarcan que las instituciones no desaparecen con el debilitamiento del hegemón. Al generar expectativas, transparencia y costos de reputación, amortiguan el conflicto y preservan marcos de cooperación en un contexto de interdependencia compleja (Keohane, 1984). Para el régimen comercial, esto implica la coexistencia de múltiples patrones: politización de reglas heredadas, competencia por la definición de estándares en áreas como subsidios o economía digital, y proliferación de clubes o coaliciones que permiten avanzar entre afines cuando el consenso universal se estanca. El interrogante, por lo tanto, no es si la OMC “declina”, sino cómo redistribuye funciones y autoridad en un ecosistema institucional más denso y disputado.

La noción de gobernanza global resulta útil para situar este debate. Se refiere al entramado de normas, principios, procedimientos y prácticas (estatales y no estatales) que coordinan comportamientos a nivel transnacional (Rosenau, 1992). En este marco, la legitimidad institucional es crucial para la eficacia.

Según Suchman (1995), la legitimidad combina percepciones de idoneidad, procedimentalidad y congruencia con valores compartidos. Scharpf (1997) distingue entre legitimidad de *input*, *throughput* y *output*: quién participa y con qué voz; cómo se desarrollan los procedimientos; y qué resultados produce la institución. En el caso de la OMC, la regla del consenso y la membresía universal fortalecen la legitimidad de *input*, pero generan bloqueos; la parálisis del Órgano de Apelación debilitó la procedimentalidad; y la incapacidad de actualizar reglas en áreas clave erosiona la de *output*. Para Buchanan y Keohane (2006), la autoridad institucional depende tanto de su justificación normativa como de su rendimiento: la OMC enfrenta tensiones crecientes en ambos frentes, lo que la obliga a adaptarse para sostener credibilidad.

Una de las adaptaciones centrales se expresa en la tensión entre multilateralismo y *minilateralismo*. Como señaló Ruggie (1983), el multilateralismo se basa en principios generalizados y reglas no discriminatorias. No obstante, a medida que aumentan la heterogeneidad de intereses y las asimetrías de poder, se multiplican los formatos reducidos o “clubes”, donde grupos más homogéneos adoptan compromisos ambiciosos sin enfrentar vetos universales.

En el comercio, esto adopta diversas formas: iniciativas plurilaterales dentro de la OMC, acuerdos preferenciales y regionales que profundizan disciplinas en servicios o digitalización, y foros *ad hoc* orientados a temas específicos como datos o subsidios verdes. Cada modalidad presenta beneficios y riesgos: la flexibilidad de los formatos reducidos favorece la innovación regulatoria, pero puede erosionar la universalidad de la cláusula de nación más favorecida; el plurilateralismo busca equilibrar flexibilidad con anclaje multilateral, aunque no siempre se expande; y los acuerdos externos, como el CPTPP, establecen estándares que presionan luego

al sistema multilateral. La pregunta actual no es multilateralismo versus *minilateralismo* como dicotomía, sino cómo diseñar compatibilidades que preserven bienes públicos básicos como previsibilidad, transparencia y mecanismos de solución de diferencias.

El panorama se complejiza por la fragmentación normativa. Raustiala y Victor (2004) acuñaron el concepto de “complejidad de regímenes” para describir la superposición de instituciones y normas. En el comercio internacional, esto se refleja en la coexistencia de normas de la OMC con acuerdos bilaterales y regionales, estándares privados (como certificaciones ambientales) y compromisos digitales híbridos.

Esta fragmentación puede estimular innovación y competencia por mejores estándares, pero también introduce incoherencias, costos de cumplimiento y riesgos de jurisdicción. La OMC conserva aquí un rol central como polo de coordinación normativa, capaz de proveer disciplinas básicas y transparencia para ordenar la proliferación de reglas.

En este entramado, el *soft law* adquiere relevancia. Abbott y Snidal (2000) lo definen por su menor grado de obligatoriedad, precisión y delegación respecto del *hard law*. En el comercio, se traduce en principios o marcos de buenas prácticas que, aunque no vinculantes, influyen en la práctica estatal y corporativa. Su atractivo es la flexibilidad y adaptabilidad frente a incertidumbres tecnológicas o políticas, aunque carece de *enforcement*.

En campos como comercio digital, sostenibilidad o subsidios industriales, el *soft law* puede funcionar como etapa preliminar hacia reglas más duras o como estándar de facto cuando se internaliza en políticas nacionales. Su efectividad depende de su articulación con foros de mayor autoridad y de su interoperabilidad con reglas existentes. El desafío para la OMC es integrar estas innovaciones sin agravar la fragmentación.

La literatura sobre autoridad internacional y contestación (Alter y Zürn, 2020) subraya que las instituciones enfrentan presiones cuando sus decisiones afectan sensibilidades domésticas sin suficiente *accountability*. En la OMC, la tensión es doble: si decide poco, se la percibe irrelevante y pierde legitimidad de output; si decide demasiado sin consensos, se la acusa de extralimitarse y carecer de legitimidad de input. La resiliencia institucional se entiende como la capacidad de absorber shocks y adaptarse mediante procedimientos más flexibles, conciliando disciplinas comerciales con objetivos emergentes como los climáticos. Según Koremenos, Lipson y Snidal (2001), el diseño institucional influye en esa resiliencia, y mecanismos como cláusulas de flexibilidad, revisiones periódicas y asistencia técnica resultan cruciales para sostener la eficacia.

La revisión de la literatura refuerza estas expectativas. Organski y Tammen (1998), Gilpin (2001) y Kindleberger (1973) explican ciclos de hegemonía y crisis; Buchanan y Keohane (2006) e Ikenberry (2018) muestran la persistencia institucional más allá del poder hegemónico; Ruggie (1983) y Raustiala y Victor (2004) aportan claves para comprender la evolución del multilateralismo y los clubes; Raustiala y Victor (2004) también desarrollan la idea de complejidad de regímenes; Abbott y Snidal (2000) exploran el papel del *soft law*; y

Buchanan y Keohane (2006), Suchman (1995), y Scharpf (1997) iluminan la dimensión de legitimidad, indispensable para evaluar el desempeño institucional. Esta literatura ofrece lentes para entender a la OMC no como institución en declive lineal, sino como foro que se reconfigura en un ecosistema fragmentado, con tensiones y oportunidades de coordinación.

En suma, la OMC se ubica hoy en el centro de un orden internacional en transición, donde la redistribución del poder multiplica disputas sobre estándares y beneficios, mientras la fragmentación normativa y los instrumentos flexibles generan un entorno más complejo. Su futuro dependerá menos de preservar una pureza multilateral ya inalcanzable, y más de articular compatibilidades entre formatos plurilaterales, acuerdos externos y normas de *soft law*, preservando los bienes públicos centrales del comercio internacional. Esta clave conceptual orienta el análisis empírico del capítulo sobre la MC12 y la MC13, así como las iniciativas de reforma en curso, cuyo éxito se medirá por su capacidad de fortalecer la legitimidad, la resiliencia y la coherencia normativa en un mundo de gobernanza crecientemente fragmentada.

Diagnóstico actual

Desde su creación en 1995, la Organización Mundial del Comercio (OMC) se presentó como pilar central del orden comercial internacional. Su promesa de un sistema basado en reglas, transparente y universal, buscaba superar la lógica más laxa del GATT. Casi tres décadas después, esa promesa está bajo presión: la OMC enfrenta una crisis que erosiona sus tres funciones cardinales (negociar y actualizar reglas, garantizar su cumplimiento y ofrecer un foro legítimo de coordinación). Este cuadro responde a tres dinámicas convergentes: la paralización del Órgano de Apelación, el estancamiento de la Ronda de Doha y el desplazamiento sostenido de la innovación normativa hacia acuerdos externos.

La paralización del Órgano de Apelación

Durante sus primeros años, el sistema de solución de diferencias fue el principal activo reputacional de la OMC. La combinación de paneles y una instancia de apelación con autoridad para revisar cuestiones de derecho otorgó previsibilidad a gobiernos y empresas, disuadió escaladas unilaterales y produjo un acervo interpretativo que ordenó expectativas. Todo se debilitó cuando, desde diciembre de 2019, el Órgano de Apelación quedó inoperante por falta de jueces, dado el bloqueo norteamericano al organismo.

Desde 2016, Estados Unidos bloquea sistemáticamente los nombramientos, alegando que el órgano excedía su mandato. Como resultado, en 2019 quedó con menos de tres jueces (el mínimo requerido), lo que imposibilitó tramitar apelaciones (Dzierzanowski, 2024). En palabras de Hillman (2020): “en diciembre de 2019, el Órgano de Apelación tenía muy pocos miembros para decidir casos, lo que dejaba las apelaciones pendientes en el limbo y amenazaba con convertir cada futura disputa comercial en una mini-guerra comercial[1] [2]”.

La situación socava la confianza en el mecanismo, fomenta prácticas unilaterales y debilita la disciplina multilateral. Aunque la mayoría de los miembros coinciden en reactivarlo, existen

divergencias sobre el alcance de la reforma. Algunos buscan ajustes técnicos que atiendan las críticas de Estados Unidos, mientras otros temen que cambios sustanciales reduzcan la independencia judicial. El resultado es un vacío institucional que hace al comercio más dependiente de la fuerza relativa de los Estados y menos de reglas previsibles.

El estancamiento de la Ronda de Doha

El segundo problema estructural radica en el pilar negociador. El sistema multilateral se sustentaba en rondas periódicas para actualizar las reglas del comercio internacional. La última de ellas, la Ronda de Doha para el Desarrollo, fue lanzada en 2001 con la promesa de colocar las necesidades de los países en desarrollo en el centro. Buscaba reducir subsidios agrícolas en países desarrollados, mejorar acceso a mercados para bienes industriales y servicios, revisar normas de propiedad intelectual y atender la relación entre comercio y medioambiente.

Sin embargo, más de veinte años después, la ronda se considera virtualmente fracasada. Pakpahan (2015) señala que ya en 2003 se constató la ausencia de consenso en temas clave (subsidios agrarios, acceso a mercados, aranceles industriales, servicios). Según la autora, en términos actuales, el proceso se considera en impasse: “la posición divergente entre países desarrollados y en desarrollo ha continuado hasta ahora. Por lo tanto, la Ronda de Doha ha logrado un estancamiento”. Desde entonces, los avances multilaterales han sido mínimos, limitados a treguas parciales.

El mecanismo de negociación por consenso, en un marco de mayor heterogeneidad de intereses, se convirtió en un callejón sin salida. A esto se suma la emergencia de nuevas potencias, especialmente China, cuyo estatus dentro de la OMC genera tensiones entre países desarrollados. El fracaso de Doha debilitó la credibilidad negociadora de la organización y la dejó desfasada frente a la evolución de la economía mundial: comercio digital, cadenas globales de valor, sostenibilidad o resiliencia post-pandemia carecen de marcos normativos claros en el sistema multilateral.

El desplazamiento hacia acuerdos extra OMC

La parálisis judicial y el estancamiento negociador han impulsado a los países a buscar alternativas externas. El número de acuerdos comerciales regionales y bilaterales creció aceleradamente: Pakpahan (2015) señala que entre 2000 y 2011 se notificaron 156 nuevos arreglos comerciales (más del doble que en las cinco décadas anteriores). Los más relevantes son los mega-regionales, como el CPTPP o la RCEP, que incluyen grandes economías y regulan temas avanzados como comercio electrónico, propiedad intelectual, inversiones o normas laborales y ambientales.

Estos esquemas permiten innovar normativamente y liberalizar entre sus miembros, pero generan un escenario fragmentado, con reglas más complejas y superpuestas. Panezi (2016) describe este fenómeno de proliferación de acuerdos preferenciales como un “*spaghetti bowl*” que rodea al sistema multilateral. Además, tienden a excluir a los países más débiles,

ampliando la brecha entre quienes pueden participar en negociaciones complejas y quienes quedan marginados.

Dentro de la propia OMC también crecen las iniciativas plurilaterales, en las que un grupo de miembros negocia normas sobre temas específicos (como comercio electrónico, inversiones o subsidios a la pesca) sin esperar al consenso universal. Aunque esto permite avances, también arriesga institucionalizar una OMC a dos velocidades, donde algunos fijan las reglas y otros quedan rezagados.

El desplazamiento hacia acuerdos externos refleja, en última instancia, la crisis de confianza en la organización. En lugar de ser el foro central para definir reglas, la OMC se convirtió en un espacio secundario, mientras la verdadera innovación normativa ocurre en otros ámbitos.

Un multilateralismo en tensión

La parálisis del Órgano de Apelación, el fracaso de la Ronda de Doha y el desplazamiento hacia acuerdos extra OMC constituyen tres dimensiones de un mismo fenómeno: la erosión del multilateralismo comercial. Estas problemáticas no son meramente técnicas, sino que reflejan un reacomodamiento del poder global, con tensiones crecientes entre Estados Unidos, China, la Unión Europea y las economías emergentes, en un contexto donde el consenso amplio se ha vuelto cada vez más inalcanzable.

Esta rivalidad influye en la OMC: Dzierzanowski (2024) observa que la institución fue diseñada en 1995 para un mundo unipolar dominado por EEUU, enfocado en la liberalización económica; el ascenso de China y la mayor aceptación estatal de la intervención “afectan las actitudes hacia el libre comercio, y consecuentemente hacia la OMC”. Ello implica, entre otras cuestiones, encontrar un equilibrio entre la independencia y la legitimidad del Órgano de Apelación, superar las rigideces del sistema de negociación por consenso y definir mecanismos que permitan integrar de manera más inclusiva a los países en desarrollo, al tiempo que se aborden los nuevos desafíos del comercio global. De lo contrario, el riesgo es que la OMC quede reducida a un foro marginal, mientras que las verdaderas reglas del comercio se definan en espacios fragmentados y excluyentes, lo que debilitaría la estabilidad y previsibilidad del sistema internacional.

Conferencias ministeriales y debates de reforma institucional

La Organización Mundial del Comercio (OMC), tras más de dos décadas de funcionamiento, atraviesa un momento crítico en el que sus desafíos estructurales se entrelazan con intentos de actualización institucional. En este marco, las últimas Conferencias Ministeriales (la Duodécima Conferencia Ministerial, MC12, celebrada en Ginebra en junio de 2022, y la Decimotercera Conferencia Ministerial, MC13, realizada en Abu Dabi en febrero de 2024) han marcado hitos relevantes tanto en términos de avances puntuales como de límites persistentes.

Si bien los resultados no lograron superar por completo los bloqueos históricos, sí dejaron en evidencia que la OMC aún puede producir consensos, aunque frágiles y condicionados por dinámicas políticas globales. A continuación, se desarrollará un estudio de caso de la MC12 y la MC13, junto con un análisis de los debates sobre reforma institucional, en particular en torno a la solución de diferencias, la transparencia y el comercio electrónico, que concentran gran parte de las discusiones actuales.

La MC12 (2022): un punto de inflexión condicionado

La MC12 fue la primera conferencia ministerial después de la pandemia de COVID-19, la cual profundizó tensiones en la economía global y puso en evidencia la vulnerabilidad de las cadenas de suministro. También fue la primera bajo la dirección de Ngozi Okonjo-Iweala, quien asumió como Directora General de la OMC en 2021, siendo la primera mujer y la primera persona africana en ocupar el cargo. El contexto internacional estaba atravesado por la guerra en Ucrania, el resurgimiento del proteccionismo y el debilitamiento del multilateralismo, lo que generaba un clima de incertidumbre sobre la capacidad de la OMC de ofrecer respuestas concretas.

Contra las expectativas iniciales de un posible fracaso, la MC12 produjo un paquete de acuerdos que, si bien limitados, fueron presentados como una señal de revitalización de la organización. El Consejo de la UE (2023) establece que se logró, tras dos décadas de intentos, un Acuerdo Mundial sobre Subsidios a la Pesca, que prohíbe subvenciones que contribuyan a la sobrepesca y a la pesca ilegal (IUU). Este acuerdo, apoyado también por la UE, fue el primer pacto de la OMC enfocado explícitamente en la sostenibilidad ambiental.

Otro acuerdo fue la prórroga de la moratoria sobre aranceles al comercio electrónico (hasta MC13) y la extensión de la moratoria sobre demandas “de situación” en la OMC. En cuanto a la pandemia, los ministros acordaron flexibilizar parcialmente el Acuerdo de ADPIC para vacunas COVID-19 (licencias obligatorias ampliadas a vacunas, con negociaciones futuras para incluir diagnósticos y terapias). Sin embargo, el alcance fue acotado: la exención no incluyó tratamientos ni diagnósticos, como pedían India y Sudáfrica, y tuvo una vigencia temporal limitada. A su vez, en el marco de la crisis alimentaria exacerbada por la guerra en Ucrania, se adoptaron decisiones para evitar restricciones a las exportaciones de alimentos adquiridos por el Programa Mundial de Alimentos, reforzando la dimensión humanitaria del comercio.

La MC12 mostró que la OMC puede aún producir resultados en áreas donde hay convergencia parcial de intereses (como la pesca o la respuesta a emergencias sanitarias). Sin embargo, Dzierzanowski (2024) señaló que en MC12 no se resolvió reformar el Órgano de Apelación, más allá de reafirmar el objetivo de restaurarlo plenamente para 2024. Además, el hecho de que los acuerdos se alcanzasen tras intensas negociaciones “*in extremis*” refleja que la OMC depende cada vez más de coyunturas políticas y del capital de liderazgo de actores puntuales, como la DG Okonjo-Iweala. En síntesis, la MC12 fue percibida como un respiro

temporal más que como una solución de fondo, aunque logró revitalizar parcialmente la legitimidad de la institución.

La MC13 (2024): expectativas altas, resultados mixtos

La MC13 se celebró en Abu Dabi en un contexto todavía más complejo: el debilitamiento del sistema multilateral, el auge de las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China, el retorno del nacionalismo económico y los desafíos de la transición digital y climática. La conferencia se presentaba como una oportunidad para profundizar lo logrado en la MC12 y avanzar hacia una agenda de reforma institucional.

Los resultados de la MC13 fueron percibidos como limitados, especialmente frente a las expectativas que se habían generado. Aunque no se registraron avances significativos en agricultura ni en pesca (no se ampliaron las discusiones agrícolas ni se acordaron nuevas disciplinas pesqueras), la conferencia dejó algunos resultados formales relevantes. Por ejemplo, según Lau, Borovikov, Lalonde y Zolandz (2024), los miembros renovaron la moratoria de aranceles a productos digitales hasta MC14/2026, y extendieron la moratoria sobre denuncias “no violaciones” en la OMC (relacionadas con ADPIC) también hasta 2026. Respecto a la exención de patentes COVID, se confirmó que la flexibilización acordada en MC12 no se ampliará a diagnósticos o terapias al faltarse consenso.

Persistieron los desacuerdos históricos sobre los apoyos internos a la agricultura en países desarrollados, especialmente la cuestión de las reservas públicas de alimentos, defendida por India. La falta de avances en este campo reforzó la percepción de parálisis en uno de los temas más sensibles para el Sur Global.

A su vez, la moratoria sobre comercio electrónico volvió a renovarse hasta la próxima MC, a pesar de la oposición de India y Sudáfrica, que sostienen que limita el espacio fiscal de los países en desarrollo. Este resultado refleja la tensión creciente entre la apertura digital global y los intereses tributarios nacionales.

MC13 dirigió también a los países a acelerar conversaciones de reforma interna: se celebró un diálogo técnico sobre el Restablecimiento del Órgano de Apelación (con un borrador de 36 páginas de propuestas de reforma de disputa) y se acordó revisar procesos internos de la OMC para hacerla más eficiente. Si bien se reconoció la urgencia de una reforma, la MC13 no logró un consenso sobre su restablecimiento. No obstante, se acordó mantener el compromiso de encontrar una solución para 2024, aunque sin plazos concretos ni hoja de ruta clara.

Por otro lado, los ministros suscribieron varias iniciativas plurilaterales bajo el paraguas de la OMC. El ejemplo más relevante fue un acuerdo sobre regulación de servicios alcanzado mediante una Iniciativa Conjunta (*Join Statement*) de 72 miembros (que representan 92% del comercio mundial de servicios). Finalmente, MC13 dio la bienvenida a la adhesión de dos nuevos miembros (Comoras y Timor Oriental), reflejando que aún sigue siendo atractivo ingresar a la OMC.

La MC13 reflejó las dificultades estructurales de la OMC para producir consensos en temas sensibles, especialmente en agricultura y digitalización. Aunque se mantuvo el compromiso con la reforma del sistema de solución de diferencias, la ausencia de resultados tangibles reforzó la percepción de estancamiento. En paralelo, la renovación de la moratoria sobre comercio electrónico mostró que la organización actúa como un espacio de gestión temporal de conflictos más que como un ámbito de decisiones transformadoras.

Las discusiones sobre reforma: ejes incipientes

Las MC12 y MC13 dejaron en claro que la reforma de la OMC ya no es una opción, sino una necesidad. En este marco, se identifican tres ejes principales donde han comenzado a surgir propuestas incipientes:

1. Reforma del sistema de solución de diferencias. El bloqueo del Órgano de apelación por parte de Estados Unidos desde 2019 constituye la crisis más grave del sistema multilateral de comercio. Ante ello, se han explorado alternativas temporales, como el Acuerdo de Arbitraje Interino de Apelación (MPIA) impulsado por la Unión Europea y otros miembros, que busca mantener viva la segunda instancia de apelación, aunque con alcance limitado. En las discusiones recientes se han planteado tres enfoques de reforma:
 - Cambios en los plazos y procedimientos para agilizar los procesos de resolución.
 - Flexibilización del rol del Órgano de Apelación, limitando su alcance interpretativo, en línea con las demandas de Estados Unidos.
 - Mayor inclusión de los países en desarrollo en la conformación de paneles y en el acceso a asistencia técnica.

Si bien aún no hay acuerdo definitivo, existe consenso en que la legitimidad de la OMC depende en gran medida de recuperar un sistema de solución de diferencias plenamente operativo.

2. Transparencia y notificación. Uno de los problemas crónicos de la OMC es la falta de cumplimiento de los compromisos de notificación por parte de los miembros, especialmente en áreas como subvenciones agrícolas e industriales. La baja calidad y puntualidad de la información impide un monitoreo efectivo. Las propuestas de reforma buscan:
 - Incentivos positivos para los países que cumplan (asistencia técnica, apoyo financiero).
 - Mecanismos de presión blanda, como informes comparativos que expongan a los incumplidores.

- Digitalización de los procesos de notificación, para simplificar la recolección y difusión de datos.

El fortalecimiento de la transparencia es visto como un prerrequisito para recuperar la confianza en la OMC.

3. Comercio electrónico y digital. La digitalización plantea un desafío crucial: cómo regular un ámbito que evoluciona más rápido que las negociaciones multilaterales. En este campo, existen dos dinámicas paralelas:
 - La moratoria sobre aranceles digitales, renovada en la MC12 y MC13, que asegura temporalmente la no imposición de gravámenes a las transacciones electrónicas.
 - Las negociaciones plurilaterales sobre el comercio electrónico, en el marco de la “Iniciativa Conjunta” impulsada por más de 80 miembros, que busca establecer reglas sobre flujos de datos, protección al consumidor y localización de servidores.

El debate refleja la tensión entre la necesidad de reglas globales para el comercio digital y la defensa de la soberanía regulatoria y fiscal de los países en desarrollo.

Balance crítico

Las MC12 y MC13 mostraron que la OMC se encuentra en una fase de sobrevivencia institucional, más que de liderazgo normativo. Los avances en pesca, vacunas o comercio digital son importantes en términos simbólicos, pero insuficientes frente a los desafíos estructurales. Las discusiones sobre reforma evidencian un reconocimiento de la crisis, aunque aún carecen de consensos concretos. En este contexto, la OMC enfrenta un dilema: o logra avanzar hacia reformas que revitalicen su legitimidad, o corre el riesgo de ser desplazada definitivamente por acuerdos plurilaterales y bilaterales fuera de su órbita.

Nuevas formas de regulación

La OMC, creada en 1995 como foro central del comercio internacional y garante de reglas previsibles, enfrenta hoy tensiones derivadas de transformaciones profundas en la economía global y de divergencias políticas entre sus miembros. Estos desafíos han impulsado la aparición de nuevas formas de regulación que complementan (y en ocasiones compiten con) el multilateralismo tradicional.

El plurilateralismo dentro de la OMC

Aunque suele considerarse un fenómeno reciente, el plurilateralismo tiene antecedentes en la etapa del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), donde varios “códigos” negociados durante la Ronda de Tokio (1973-1979) fueron suscritos sólo por un grupo de países. En la actualidad, este enfoque ha resurgido como respuesta práctica al

estancamiento multilateral. Coaliciones reducidas de miembros han decidido negociar disciplinas sobre materias técnicas y de rápida evolución, tales como el comercio electrónico, la facilitación de inversiones y las medidas de apoyo a pequeñas y medianas empresas, manteniendo abierta la posibilidad de adhesión ulterior por parte de otros países. Estas Iniciativas Conjuntas (*Joint Statement Initiatives, JSI*), impulsadas desde la Ministerial de Buenos Aires en 2017, han mostrado que la OMC puede seguir siendo un foro de innovación normativa cuando grupos interesados acuerdan soluciones operativas y técnicas.

Estudios recientes como el de Campos Abad (2022) señalan que las JSI han “revitalizado el pilar negociador” de la OMC al incorporar temas de relevancia actual, respetando al mismo tiempo los principios básicos del sistema multilateral. Además, como advierte el autor, las JSI constituyen una vía para “reinstalar la creación de normas globales dentro de la OMC y así evitar que éstas continúen desarrollándose mediante acuerdos comerciales regionales”.

Sin embargo, el plurilateralismo también introduce riesgos de inclusión: cuando las reglas se definen en mesas técnicas donde predominan países con mayor capacidad administrativa y técnica, los Estados con limitados recursos pueden quedar en desventaja, ya que deben dedicar tiempo y recursos a implementar estándares que no ayudaron a diseñar. Actores como India y Sudáfrica han advertido del peligro de una OMC de “dos velocidades”, en la que un núcleo dinámico produce normas que se convierten en estándares de facto sin mecanismos eficaces de incorporación de los rezagados.

Acuerdos paralelos y la expansión de los mega-acuerdos regionales

En paralelo al desarrollo de estas iniciativas, el comercio mundial ha sido testigo de la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales y, más recientemente, de mega-acuerdos regionales que cubren amplias porciones de la economía global. Estos acuerdos no son marginales: actualmente existen más de 350 notificados a la OMC, lo que refleja un desplazamiento significativo de la energía negociadora hacia el ámbito regional o birregional. Ejemplos emblemáticos son los acuerdos transpacíficos y asiáticos: de acuerdo con Corcoran (2020), el CPTPP (2018), sucesor del TPP tras la salida de EEUU, agrupa a once países del Pacífico (13,5% del comercio mundial) e incluye capítulos de nueva generación en materias como comercio digital, propiedad intelectual, empresas estatales, trabajo y medioambiente. Asimismo, el RCEP (firmado en 2020), un mega-FTA liderado por ASEAN, China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, creará la mayor zona de libre comercio del mundo, abarcando aproximadamente el 30% del PIB, el comercio y la población mundial.

En Europa, se reactivaron negociaciones pendientes: tras 25 años se finalizó (en 2019 y ratificado en 2024) el acuerdo UE-Mercosur, que, de implementarse, Steinberg (2024) establece que integraría un mercado de casi 800 millones de personas. En suma, “se multiplicaron los pactos regionales y tratados como el TTIP, el TISA, el CPTPP, y el de la UE con el Mercosur” (Embajada Abierta, 2020).

Diálogo y competencia entre la OMC y los acuerdos paralelos

La coexistencia de estas dinámicas plantea un dilema fundamental: ¿constituyen un complemento al sistema multilateral o una amenaza a su primacía? Para algunos analistas, los mega-acuerdos cumplen una función de laboratorio normativo. Temas que resultan demasiado sensibles para negociarse en la OMC, como el comercio digital, los subsidios industriales o las normas ambientales, encuentran en acuerdos regionales un terreno fértil para su experimentación, con la posibilidad de que, en el futuro, sus estándares se multilateralicen.

Sin embargo, el riesgo de fragmentación es evidente. Cada acuerdo establece reglas particulares sobre origen, inversiones o comercio digital, lo que genera un entramado complejo para las empresas y debilita la idea de un marco normativo universal. La proliferación de regímenes heterogéneos aumenta los costos de cumplimiento y genera incertidumbre, en especial para los países más pequeños, que carecen de recursos para adaptarse a múltiples estándares.

Al mismo tiempo, la literatura reciente advierte que entre estos acuerdos se producen procesos de difusión de políticas y normas (*policy diffusion*) que matizan la dicotomía entre competencia y complementariedad. Experiencias regulatorias desarrolladas en el ámbito regional (como las disposiciones sobre comercio electrónico del CPTPP o las cláusulas ambientales del USMCA) han influido en debates dentro de la OMC, evidenciando un intercambio normativo transversal más que una ruptura total entre niveles de gobernanza (Baccini & Dür, 2015).

Además de estos problemas prácticos, el desplazamiento hacia acuerdos regionales refleja la competencia geopolítica entre grandes potencias. Mientras China impulsa el RCEP y busca un eventual acceso al CPTPP, Estados Unidos promueve iniciativas como el Indo-Pacific Economic Framework. La Unión Europea, por su parte, utiliza sus acuerdos como instrumento de política exterior y promoción de estándares ambientales y de derechos humanos. Esta rivalidad erosiona la neutralidad de la OMC como foro central y multiplica los escenarios de negociación.

Otras iniciativas emergentes

Otro tipo de iniciativa son las alianzas ad hoc sobre temas específicos fuera de la OMC. Un ejemplo destacado es la Alianza de Economía Digital DEPA (Chile, Singapur, Nueva Zelanda), presentada como “el primer acuerdo independiente de comercio digital del mundo” (Ministerio de Asuntos Exteriores de Nueva Zelanda, s.f.). DEPA regula de forma comprensiva materias como transferencia de datos, firma electrónica y facilitación de *ecommerce* para pymes. Similarmente, Japón y la UE han firmado pactos para cooperación digital, y grupos de países discuten normas para cadenas de suministro de chips, minerales críticos o mecanismos de medición de CO₂ en el comercio.

El multilateralismo universal que inspiró la creación de la OMC se encuentra, por lo tanto, tensionado por la emergencia de nuevas formas de regulación comercial. Las iniciativas plurilaterales internas buscan mantener la relevancia de la institución, aunque a costa de

flexibilizar el principio del consenso. Los mega-acuerdos regionales, por su parte, generan reglas profundas que en ocasiones complementan, pero en otras compiten directamente con las disciplinas multilaterales. El resultado es un sistema comercial más fragmentado, heterogéneo y competitivo, donde la OMC sigue siendo un actor central, pero ya no exclusivo. El desafío hacia adelante será articular estas distintas capas regulatorias para evitar una deriva hacia el “regionalismo desordenado” y rescatar la función de la OMC como garante de coherencia normativa global.

Perspectivas

La OMC atraviesa un momento definitorio. Tras casi tres décadas de existencia, el organismo enfrenta presiones internas y externas que cuestionan su capacidad para seguir siendo el eje central de la gobernanza económica global. Los diagnósticos sobre su estancamiento son ampliamente compartidos, pero las respuestas posibles divergen: algunos anticipan una renovación paulatina que permita actualizar su legitimidad, mientras que otros advierten un proceso inevitable de marginalización frente a arreglos alternativos de cooperación económica. En este contexto, y a partir del análisis de la literatura especializada y de los procesos recientes dentro de la organización, pueden esbozarse tres escenarios posibles de evolución: la resiliencia normativa, la gobernanza flexible y la pérdida de relevancia.

Escenario 1: Resiliencia normativa

La resiliencia normativa supone que la OMC logre reafirmarse como foro central del comercio internacional, preservando sus principios de no discriminación, previsibilidad y solución pacífica de controversias, aún en un entorno adverso. En este escenario, el organismo superaría su parálisis mediante reformas graduales pero significativas. La reactivación del Órgano de Apelación sería clave para restaurar la credibilidad del sistema de solución de diferencias, mientras que el avance en temas como subsidios industriales, digitalización, sostenibilidad ambiental y participación de países en desarrollo mostraría capacidad de adaptación.

La resiliencia no implicaría grandes rondas al estilo de Doha, sino acuerdos sectoriales y compromisos acotados que integren a la mayoría de los miembros. El reconocimiento de los acuerdos plurilaterales como complementarios (y no excluyentes) reforzaría este esquema, convirtiendo a la OMC en plataforma de convergencia entre iniciativas regionales y multilaterales.

Las consecuencias serían positivas: se mantendría un orden comercial basado en reglas comunes y previsibles, reduciendo la fragmentación. Para los países en desarrollo, este escenario preservaría espacios de negociación más equilibrados que los ofrecidos en acuerdos bilaterales o regionales asimétricos.

Escenario 2: gobernanza flexible

Una segunda posibilidad es que la OMC evolucione hacia una gobernanza flexible, menos rígida en su pretensión de universalidad y más abierta a esquemas de geometría variable. En este caso, la organización no se disolvería ni perdería completamente su relevancia, pero vería limitada su función a ciertos temas, mientras otros se desarrollarían en foros paralelos.

El plurilateralismo ya apunta en esta dirección: negociaciones sobre comercio electrónico, facilitación de inversiones o subsidios pesqueros reúnen sólo a un subconjunto de miembros, dejando fuera a quienes no deseen o no puedan comprometerse. Si este modelo se institucionaliza, la OMC funcionaría como marco paraguas que otorga legitimidad a acuerdos parciales, sin aspirar a consensos universales.

La gobernanza flexible también reflejaría una división funcional del trabajo: la OMC se concentraría en transparencia, monitoreo y solución de diferencias en áreas básicas, mientras que los temas emergentes (digital, ambiental o tecnológico) avanzarían en acuerdos regionales o coaliciones ad hoc. El modelo ofrece ventajas y riesgos. Permite avanzar sin quedar atrapados por el consenso universal, pero incrementa la fragmentación normativa y las tensiones entre bloques. En este escenario, la OMC se mantendría como referente simbólico y administrativo, aunque ya no como el centro exclusivo de la gobernanza comercial.

Escenario 3: pérdida de relevancia

El tercer escenario es el de una pérdida de relevancia progresiva, con la OMC, reducida a un organismo marginal superado por arreglos paralelos. Este desenlace se basa en la crisis de confianza que atraviesa el multilateralismo y en las rivalidades geopolíticas (especialmente entre Estados Unidos y China) que bloquean consensos amplios.

Aquí, el estancamiento del Órgano de Apelación se prolongaría indefinidamente, vaciando de contenido el sistema de solución de diferencias. Los acuerdos multilaterales serían escasos, mientras que los Estados priorizarían negociaciones bilaterales o regionales, como el RCEP, el CPTPP o el T-MEC. Éstos funcionarían como marcos alternativos más dinámicos, dejando a la OMC confiada a un rol residual de intercambio estadístico y consultas formales.

La marginalización de la OMC tendría consecuencias profundas. Se incrementaría la fragmentación normativa, con distintos estándares de comercio digital, propiedad intelectual o subsidios ambientales según el bloque económico. El riesgo de conflictos comerciales no regulados aumentaría, debilitando la seguridad jurídica para empresas y gobiernos. Para países en desarrollo, la pérdida de la OMC significaría un retroceso en términos de inclusión y capacidad de incidencia, al quedar sujetos a reglas impuestas por actores más poderosos en negociaciones bilaterales.

Balance prospectivo

Los tres escenarios no son excluyentes; de hecho, es probable que la OMC evolucione con elementos combinados de resiliencia, flexibilidad y marginalización. A corto plazo, parece más plausible una gobernanza flexible, donde el plurilateralismo y los acuerdos regionales

convivan con la estructura multilateral formal. Sin embargo, la dirección que tome dependerá en gran medida de la voluntad política de las principales potencias comerciales.

La Unión Europea y varios países en desarrollo han mostrado disposición a sostener el multilateralismo, pero sin la cooperación activa de Estados Unidos y China, el margen de acción será limitado. La credibilidad del sistema dependerá también de avances concretos en la reforma del mecanismo de solución de diferencias, en la regulación del comercio digital y en la integración de objetivos de sostenibilidad.

En definitiva, la OMC enfrenta una disyuntiva histórica: renovarse o resignarse a la marginalidad. El desenlace no está predeterminado, pero sí marcado por una tensión estructural: entre la necesidad de reglas comunes en un mundo interdependiente y la creciente fragmentación de intereses en la política internacional. El futuro del comercio global dependerá de si el multilateralismo logra reinventarse o si cede el terreno a formas más fragmentadas de cooperación.

Conclusión

El recorrido por la evolución reciente de la Organización Mundial del Comercio muestra con claridad que la institución atraviesa un momento de transición incierta. El diagnóstico estructural evidenció tres problemas centrales: la parálisis del Órgano de Apelación, el estancamiento de la Ronda de Doha y el desplazamiento de las energías negociadoras hacia acuerdos extra OMC. A esto se sumaron los procesos más recientes, como la MC12 y la MC13, que dejaron en evidencia una doble cara: la capacidad del organismo de alcanzar consensos mínimos en cuestiones sensibles (como subsidios a la pesca o medidas alimentarias en contextos de crisis), pero también la dificultad para avanzar en los grandes debates sobre reforma institucional, comercio digital y sostenibilidad.

La proliferación de nuevas formas de regulación, tanto dentro de la OMC mediante iniciativas plurilaterales como por fuera de ella a través de mega-acuerdos regionales, refuerza la percepción de un sistema más fragmentado y competitivo. El plurilateralismo ha dado señales de dinamismo, pero también de riesgo de dividir al organismo en diferentes velocidades. Los mega-acuerdos, por su parte, han demostrado mayor capacidad de innovación regulatoria en áreas de frontera como lo digital, lo ambiental y la disciplina de subsidios, aunque a costa de debilitar la pretensión universalista de la OMC.

De este conjunto de hallazgos surge una conclusión clara: la OMC ya no es el único espacio de gobernanza comercial global, pero sigue siendo un actor indispensable. La pregunta de investigación (¿qué futuro le espera a la OMC en un orden internacional marcado por rivalidades geopolíticas y fragmentación normativa?) no admite una respuesta unívoca, aunque el análisis permite descartar dos extremos. La institución difícilmente desaparezca: su acumulado de normas, su rol en la transparencia y su sistema de solución de diferencias, aún debilitado, siguen siendo un punto de referencia ineludible. Pero tampoco es probable que

retorne a la centralidad absoluta de sus primeros años: la realidad del comercio global ya está atravesada por múltiples capas regulatorias que escapan a su control.

Así, el futuro de la OMC parece ubicarse en una zona intermedia, donde la clave será adaptarse a un modelo de gobernanza más flexible. Esto implica aceptar la coexistencia de acuerdos plurilaterales dentro del organismo, reconocer el rol de los mega-acuerdos como laboratorios normativos y, al mismo tiempo, preservar los principios básicos del multilateralismo: transparencia, previsibilidad y no discriminación. La resiliencia de la OMC dependerá de su capacidad de funcionar como marco integrador de esas distintas dinámicas, evitando que la fragmentación derive en un regionalismo desordenado.

Los desafíos son múltiples. En el plano institucional, la prioridad es resolver el impasse del Órgano de Apelación para restaurar credibilidad en el sistema de solución de controversias. En el plano normativo, avanzar en regulaciones sobre comercio digital, subsidios industriales y sostenibilidad ambiental es crucial para no quedar rezagados frente a los acuerdos regionales. Y en el plano político, la cooperación entre Estados Unidos, China, la Unión Europea y los países en desarrollo definirá si el multilateralismo comercial tiene margen para renovarse o si se resigna a un rol marginal.

Conectar estos dilemas con los debates más amplios sobre el orden internacional resulta inevitable. La OMC refleja las tensiones de una globalización en disputa, donde el auge del regionalismo, la rivalidad sino-estadounidense y las demandas de sostenibilidad cuestionan el paradigma liberal que la vio nacer. En este sentido, su crisis no es sólo comercial, sino también política: se inserta en un escenario de declive relativo del multilateralismo y de creciente competencia por normas e instituciones. La gobernanza comercial es, en última instancia, un espejo de la gobernanza global.

El desenlace no está predeterminado, pero sí es evidente que la OMC enfrenta una disyuntiva histórica. Renovarse significa convertirse en un espacio capaz de articular diversidad y conflicto en un marco de reglas comunes. Marginalizarse implicaría aceptar que la gobernanza del comercio se fragmente en múltiples foros, con costos de desigualdad y descoordinación. El desafío de la OMC es, entonces, redefinir su lugar en un orden internacional en transformación, reafirmando que, incluso en un mundo más fragmentado, sigue siendo necesario un espacio común de reglas que limite la unilateralidad y preserve la cooperación.

Referencias

Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54(3), 421–456. <https://doi.org/10.1162/002081800551280>

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth. *American Economic Review*, 95(3), 546-579. <https://doi.org/10.1257/0002828054201305>

Alter, K. J. & Zürn, M. (2020). Conceptualizing backlash politics: introduction to a special issue on backlash politics in comparison. *The British Journal of Politics and International Relations*. Volume 22, Issue 4. <https://doi.org/10.1177/1369148120947958>

Baccini, L., & Dür, A. (2011). The New Regionalism and Policy Interdependence. *British Journal of Political Science*, 42(1), 57-79. <https://doi.org/10.1017/s0007123411000238>

Bhagwati, J. (2008). Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade. *OUP Catalogue*. Disponible en: <https://ideas.repec.org/b/oxp/obooks/9780195331653.html>

Buchanan, A., & Keohane, R. O. (2006). The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, 20(4), 405–437. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x>

Campos Abad, J. M. (2022). La contribución de las Joint Statement Initiatives (JSIs) en el sistema multilateral de comercio. *Repositorio Académico de la Universidad de Chile*. <https://doi.org/10.58011/drsq-dm37>

Council of the EU (2023). WTO: Council approves an agreement on fisheries subsidies to boost environmental sustainability. *Council of the European Union. Press release*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/25/wto-council-approves-an-agreement-on-fisheries-subsidies-to-boost-environmental-sustainability/#:~:text=2023%2011%3A25-.WTO%3A%20Council%20approves%20an%20agreement%20on%20fisheries%20subsidies%20o%20boost.establishing%20a%20fisheries%20subsidies%20agreement>

Drezner, D. W. (2007). All politics is global: explaining international regulatory regimes. *Choice Reviews Online*, 44(12), 44-7089. <https://doi.org/10.5860/choice.44-7089>

Dzierzanowski, P. (2024). Members seek to mitigate Appellate Body Paralysis in WTO Dispute Settlement. *The Polish Institute of International Affairs*. Disponible en: <https://pism.pl/publications/members-seek-to-mitigate-appellate-body-paralysis-in-wto-dispute-settlement>

Embajada Abierta (2020). La OMC define su role en medio de la crisis. *Fundación Embajada Abierta*. Disponible en: <https://www.embajadaabierta.org/post/la-omc-define-su-rol-en-medio-de-la-crisis>

European Commission (2022). Questions & Answers: Outcomes of the 12th World Trade Organization Ministerial Conference. *European Commission*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3909

Fernández Rozas, J. C. (2025). Treinta años de la OMC: el multilateralismo al borde del colapso. *Cinco Días*. Disponible en: <https://cincodias.elpais.com/legal/2025-04-21/treinta-anos-de-la-omc-el-multilateralismo-al-borde-del-colapso.html>

Gilpin, R. (2001). Global political economy: understanding the international economic order. *Choice Reviews Online*, 38(11), 38-6290. <https://doi.org/10.5860/choice.38-6290>

Hillman, J. (2020). A Reset of the World Trade Organization's Appellate Body. *Council On Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/report/reset-world-trade-organizations-appellate-body>

Ibáñez, M. (2022). Una OMC con la legitimidad bajo mínimos. *Agenda Pública*. Disponible en: <https://agendapublica.es/noticia/18046/omc-con-legitimidad-bajo-minimos#:~:text=en%20la%20disminuci%C3%B3n%20de%20aranceles.crisis%20que%20tiene%20la%20organizaci%C3%B3n>

- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, Volume 94, Issue 1. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Kindleberger, C. P. (1973). *The world in depression, 1929-1939*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BB13648915>
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, 55(4), 761–799. <https://doi.org/10.1162/002081801317193592>
- Krugman, P. (1989). *Is bilateralism bad?* <https://doi.org/10.3386/w2972>
- Lau, C.; Borovikov, E.; Lalonde, P. M.; Zolandz, M. E. & Matthews, R. (2024). Outcomes of the WTO's 13th Ministerial Conference. *Dentons*. Disponible en: <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2024/march/4/outcomes-of-the-wtos-13th-ministerial-conference>
- Meckl, J. (2017). The World Trade System: Trends and Challenges. *Jahrbücher Für Nationalökonomie Und Statistik*, 237(6), 527-534. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2017-1007>
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (s.f.). Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA). Disponible en: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/digital-economy-partnership-agreement-depa>
- Nye, J. S. (2011). Power and foreign policy. *Journal of Political Power*, 4(1), 9–24. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2011.555960>
- OECD (2003). Regionalism and the Multilateral Trading System. *OECD Publishing, Paris*. <https://doi.org/10.1787/9789264101371-en>
- Organski, A. F. & Tammen, R. L. (1998). *Power Transitions. Strategies for the 21st Century*. CQ press Washington DC.
- Pakpahan, B. (2015). Deadlock in the WTO: what is next? *WTO Forum*. https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/art_pf12_e/art19.htm
- Panezi, M. (2016). The WTO and the Spaghetti Bowl of Free Trade Agreements: Four Proposals for Moving Forward. *CIGI Policy Brief*, 87. https://www.cigionline.org/sites/default/files/pb_no.87.pdf
- Petri, P. A. & Plummer, M. (2020). RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics. *Brookings*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/>
- Raustiala, K., & Victor, D. G. (2004). The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*, 58(2), 277–309. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582036>
- Rodrik, D. (2011). The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. *Asean Economic Bulletin*, 28(3), 420. <https://doi.org/10.1355/ae28-3k>
- Rosenau, J. N. (1992). *Governance without government*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>

Ruggie, J. G. (1983). Continuity and transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis. *World Politics* 35(01)

Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429500275>

Steinberg, F. (2024). What are the implications of the EU-Mercosur Free Trade Agreement? *Center of Strategic and International Studies*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/what-are-implications-eu-mercosur-free-trade-agreement>

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>

World Trade Organization (WTO). (2002). Doha Ministerial 2001: Ministerial Declaration *International Legal Materials*, 41(3), 746-754. <https://doi.org/10.1017/s0020782900012055>

World Trade Organization (WTO). (2022). Agreement on Fisheries Subsidies. Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm

World Trade Organization (WTO). (2024). MC13 Ministerial Decision on Electronic Commerce and TRIPS. 13th Ministerial Conference, Ginebra, 2024. Disponible en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc13_e/briefing_notes_e/ecommerce_e.htm

Número especial de “El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales” (ISSN 2718-742X)
- Diciembre de 2025

Edición: Grupo de Estudios en Negociaciones Comerciales Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario

Compilación: Julieta Zelicovich

Diseño de tapa: Lucía Zelicovich