

LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

FREE TRADE AGREEMENTS AS A POLITICAL INSTRUMENT: A COMPARATIVE ANALYSIS

Alejandro RAMOS MIRALLES*

Resumen: El uso de acuerdos de libre comercio como instrumento político es un fenómeno cada vez más extendido en las relaciones internacionales contemporáneas. El presente artículo analiza tres casos representativos de dicho fenómeno en escenarios políticos y geopolíticos diversos, cuyo denominador común es el uso de estos acuerdos para la consecución de objetivos de política exterior. Primero, se estudia el caso del empleo ideológico de los procesos de integración latinoamericanos por el gobierno de Venezuela durante la primera década del siglo XXI. Segundo, se examina la situación de las repúblicas exsoviéticas —y, en particular, de Ucrania— ante el neoliberalismo representado por la Unión Europea y el neoimperialismo representado por la Unión Económica Euroasiática. Finalmente, se aborda el caso del área de libre comercio entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la República Popular China, centrándose en su papel en la neutralización de las disputas en el Mar de la China Meridional. Junto a ello, se examinan las causas que han permitido la proliferación de acuerdos de libre comercio que resquebrajan al sistema multilateral de comercio, así como su base jurídica y económica. El artículo ofrece así algunas claves relevantes para entender una dinámica de especial magnitud en el orden internacional actual.

Palabras clave: Acuerdos de libre comercio, política exterior, integración regional, sistema multilateral de comercio, Mercosur, China, Venezuela, Ucrania, ASEAN, geopolítica.

Abstract: The use of free trade agreements as a political instrument is an increasingly widespread phenomenon in contemporary international relations. This article analyses three representative cases of this phenomenon in diverse political and geopolitical scenarios, whose common denominator is the use of these agreements to achieve foreign policy objectives. First, it studies the case of the ideological use of Latin American integration processes by the Venezuelan government during the first decade of the 21st century. Second, it examines the situation of the former Soviet republics —particularly Ukraine— in the face of the neoliberalism represented by the European Union and the neo-imperialism represented by the Eurasian Economic Union. Finally, the case of the free trade area between the Association of Southeast Asian Nations and the Popular Republic of China is addressed, focusing on its role in neutralising disputes in the South China Sea. It also examines the causes that have allowed the proliferation of free trade agreements that undermine the multilateral trading system, as well as their legal and economic basis. The article thus offers some relevant keys to understanding a dynamic of particular significance in the current international order.

Keywords: Free trade agreements, foreign policy, regional integration, multilateral trading system, Mercosur, China, Venezuela, Ukraine, ASEAN, geopolitics.

* Investigador predoctoral y profesor sustituto en el área de Derecho Internacional Público de la Universitat de València (alejandraramosmiralles@gmail.com – <https://orcid.org/0009-0000-3802-3222>). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 17 de octubre de 2025.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y LA POLÍTICA.

2.1. El sistema de dos vías: la desvinculación del comercio internacional de la política. 2.2. El debilitamiento de la multilateralidad en el plano del comercio internacional. 2.3. El uso político de los acuerdos de libre comercio. 2.4. Fundamento jurídico y consecuencias económicas de los acuerdos de libre comercio. 3. VENEZUELA Y EL USO IDEOLÓGICO DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO. 3.1. La Comunidad Andina de Naciones y la salida de Venezuela. 3.2. El acercamiento de Venezuela al Mercado Común del Sur. 4. UCRANIA: UN PAÍS DIVIDIDO ENTRE DOS ACUERDOS COMERCIALES. 4.1. Euromaidan, guerra civil y los Acuerdos de Minsk. 4.2. Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y Ucrania. 4.3. La Unión Económica Euroasiática como marco alternativo. 5. EL MAR DE LA CHINA MERIDIONAL: ENTRE EL PODER COMERCIAL DE CHINA Y LA PARÁLISIS DEL SURESTE ASIÁTICO. 5.1. Las disputas del Mar de la China Meridional. 5.2. China y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: una relación de interdependencia económica. 5.3. Uso político del poder comercial en el Mar de la China Meridional. 6. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

La crisis del orden internacional liberal y del sistema multilateral de comercio es uno de los rasgos más característicos del siglo XXI. Esta característica se puede observar en múltiples ámbitos de las relaciones y la política internacionales. La presente investigación pretende exponer y analizar cómo esta ruptura de orden en el ámbito internacional y comercial ha conducido a un uso cada vez más frecuente de los acuerdos de libre comercio (ALC) como instrumentos al servicio de las políticas y los intereses de los Estados.

Desde el inicio de las relaciones comerciales entre los Estados, estas han tenido un cariz político innegable. La política comercial dominante durante los siglos XVIII y XIX, el mercantilismo, es buena muestra de ello. Con la aparición de teorías comerciales como las de la ventaja absoluta de Adam Smith y, posteriormente, la conocida teoría de la ventaja comparativa de David Ricardo, la teoría comercial fue acercándose hacia una perspectiva más liberal y de ventaja mutua. De este modo, aunque corto, el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (II GM) parecía dar comienzo a una época en la que, pese al dominio de Estados Unidos y los países europeos, las relaciones comerciales podían beneficiar a los Estados de todo el mundo de manera, aunque siempre difícil, armoniosa. Dicha época consiguió que los asuntos económicos y los políticos, aunque no con absoluta independencia, se mantuviesen en ámbitos de negociación diferentes.

Dicho esto, hay indicios que sugieren que esa división entre las negociaciones y relaciones comerciales y la política exterior se está quebrando y que los ALC tienen un papel crucial en este proceso. Puede observarse, además, un resurgimiento de posiciones mercantilistas y proteccionistas en potencias comerciales como los Estados Unidos o la Unión Europea (UE), algo que también viene motivado por causas políticas, sobre todo en lo respectivo al país norteamericano. En este sentido, se debe tener presente que la globalización y las relaciones económicas internacionales tienen consecuencias en

materia de seguridad debido a la creación de estructuras de red asimétricas entre los Estados¹.

Mediante una metodología descriptivo-comparativa, el presente artículo formula la hipótesis de que los ALC han pasado a constituir un instrumento relevante en la política exterior de los Estados debido a factores estructurales observables en el orden internacional actual. Desde esta perspectiva se pretenden analizar las causas que pudieran confirmar dicha hipótesis y si los casos examinados en la presente investigación permiten, con este fin, observar posibles características comunes. El objetivo, por lo tanto, es aportar una comprensión del uso estratégico de los ALC y de su papel en la política comercial e internacional actual.

Los casos comparados difieren en el propósito político, el proceso, la región y en el perfil de los actores, pero parecen mostrar rasgos similares. Primero se analiza el caso de Venezuela y su tránsito por dos de los procesos de integración latinoamericanos durante el mandato de Hugo Chávez Frías. Posteriormente se estudia el caso de Ucrania y cómo su decisión de adhesión a un ALC ha supuesto una decisión política crucial en su futuro a corto y largo plazo. Por último, se aborda el uso que realiza la República Popular China (RPC) de una de las zonas de libre comercio más importantes del mundo en el contexto de uno de sus objetivos políticos más deseados, el control del Mar de la China Meridional.

El presente análisis se encuadra dentro de lo que M. Wight denominó como *power politics*, un enfoque de las relaciones internacionales que se desarrollan bajo dos condiciones: la igualdad soberana y la continuidad y organización de las relaciones entre los Estados soberanos². El propio M. Wight, desde una perspectiva realista, entendió que es el poder concreto, y no la influencia, lo que determina el devenir de las grandes disputas o asuntos internacionales³, algo que se puede observar en ciertos conflictos en los que se utiliza el poder económico o comercial como mecanismo de presión sin la necesidad del recurso a la fuerza.

2. LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y LA POLÍTICA

La separación de la economía internacional de la política, ya sea nacional o internacional, ha sido uno de los rasgos tradicionales en los estudios elaborados en el ámbito de las ciencias sociales. Esto ha conducido en muchas ocasiones a una excesiva especialización de ciertas áreas de análisis que acostumbran a estar interrelacionadas y a ser interdependientes las unas de las

¹ FARRELL, Henry y NEWMAN, Abraham L., "Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security*, vol. 44, 2019, núm. 1, pp. 43-47.

² WIGHT, Martin, *Power Politics*, Pelican Books, Londres, 1979, p. 23.

³ *Ibidem*, p. 27.

otras, ya sean estas las ciencias políticas, jurídicas, económicas o las relaciones internacionales. En esta línea, la separación de la economía internacional de lo político y militar está comenzando a diluirse en un contexto en el que la geopolítica y la economía internacional avanzan paulatinamente hacia la convergencia.

En el ámbito comercial se observa en los últimos años y, especialmente, en los últimos meses, como dicha dilución es notoria. No obstante, esto no ha sido siempre así. El comercio internacional se ha guiado desde la II GM por normas con una vocación de aplicación universal. De este modo, el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT, por sus siglas en inglés) de 1947⁴ permitió el desarrollo de un sistema multilateral de comercio basado en unos principios fundamentales y en la cooperación al cual se fueron uniendo cada vez más Estados. La no discriminación dentro de este sistema se fundamentaba sobre el principio de nación más favorecida (art. I GATT) y de trato nacional (art. III GATT). El primero de estos dos fue la piedra angular de las relaciones comerciales durante varias décadas, principalmente, desde el final de la II GM hasta la Ronda de Uruguay en la que se aprueba el *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*⁵.

2.1. El sistema de dos vías: la desvinculación del comercio internacional de la política

Históricamente, los asuntos comerciales se han vinculado con los asuntos de política exterior de los Estados⁶. Esto se trató de modificar con la adopción del GATT de 1947 y sus reglas fundamentales. Este Acuerdo, junto a los *Acuerdos de Bretton Woods*, trajeron una relativa estabilidad a la economía internacional tras la II GM hasta el año 1971, con la pérdida de la paridad dólar-oro. Pese a ello, en el plano comercial la estabilidad se mantuvo hasta hace relativamente poco tiempo. La inclusión de cada vez más Estados dentro del sistema del GATT y, sobre todo, que los asuntos comerciales se negociasen dentro de este ámbito generó una importante estabilidad. De este modo se originó lo que R.N. Cooper denominó *two-track system* o sistema de dos vías, es decir, un sistema internacional en el que los asuntos comerciales

⁴ *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, Ginebra, 30 de octubre de 1947, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 64, núm. 814, p. 187.

⁵ *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*, Marrakech, 15 de abril de 1994, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1867, núm. 31874, p.4.

⁶ Esta investigación parte de la definición ofrecida por R. Caldúch Cervera de política exterior como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”. CALDUCH CERVERA, Rafael, *Dinámica de la sociedad internacional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p. 3, <https://www.ucm.es/rrii-e-historia-global/libro-dinamica-de-la-sociedad-internacional-1>.

(“*low level issue*”) y los asuntos de política exterior (“*high diplomacy*”) se consideraban dominios separados⁷.

Con fundamento en este sistema de dos vías, las negociaciones comerciales se basaron en el principio de nación más favorecida y los Estados intercambiaron concesiones arancelarias para obtener ventajas comerciales mutuamente beneficiosas. Estas negociaciones se realizaron en el marco del GATT a través de rondas de negociación, las cuales culminaron con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Ronda de Uruguay. Por ende, había una distinción entre la alta política exterior, abarcando esta todas aquellas cuestiones relacionadas con la seguridad nacional y la supervivencia del Estado, y la baja política exterior, abarcando esta las demás cuestiones de relaciones entre Estados como son las relaciones comerciales, de inversión, de cooperación, entre otras⁸.

Pese al éxito del GATT, es importante comprender que surgió como un acuerdo provisional, ya que el objetivo inicial de la comunidad internacional tras la II GM fue crear una organización que ordenase el comercio internacional. A este respecto, la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) fracasó tras la negativa de Estados Unidos a la ratificación de la *Carta de La Habana*⁹, de igual forma que lo hizo la creación de la Organización para la Cooperación Comercial en 1955¹⁰, siendo el GATT el único instrumento jurídico fundamental en el ámbito comercial hasta 1994, cuando se creó la OMC. Esta nueva organización preserva los fundamentos del GATT en la ordenación de las relaciones comerciales internacionales, pero abarcando también ámbitos como el comercio de servicios y la regulación mínima sobre diversas áreas (destacadamente, la Propiedad Intelectual y las Inversiones) bajo un sistema *quasi judicial* que permitió un desarrollo cada vez mayor y mejor coordinado de las relaciones comerciales internacionales.

2.2. El debilitamiento de la multilateralidad en el plano del comercio internacional

Tanto el GATT como la OMC en sus primeros años sirvieron de *estabilizadores* del orden económico y político internacional basado en el mencionado sistema de dos vías, es decir, ambas instituciones generaban la concepción generalizada de que las diferencias comerciales podían y debían resolverse en el marco del sistema multilateral de comercio sin la necesidad de introducir factores extraeconómicos en la negociación. No obstante, este sistema

⁷ COOPER, Richard N., “Trade Policy Is Foreign Policy.” *Foreign Policy*, vol. 9, 1972, p. 19.

⁸ *Ibidem*, 18 y 20.

⁹ *Carta de la Habana para una Organización Internacional del Comercio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo*, La Habana, 24 de marzo de 1948, E/CONF.2/78.

¹⁰ Véase JACKSON, John Howard, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, MIT Press, Cambridge, 1989, p. 38.

de dos vías se ha debilitado debido a la pérdida de confianza en el sistema y la actual crisis del orden internacional. Es evidente que los motivos que han conducido a esta pérdida de confianza y a la crisis son múltiples. En el ámbito comercial los principales motivos del debilitamiento del sistema se deben a la proliferación de acuerdos bilaterales, al fracaso de la ronda de negociación nacida en Doha y al retorno del mercantilismo como política económica de ciertos Estados, especialmente, de Estados Unidos, lo que se hizo patente con la no renovación de los miembros del Órgano de Apelación de la OMC¹¹ y la política proteccionista que dio comienzo con el primer mandato de Donald Trump y que el país norteamericano no ha abandonado.

El aumento del número de ALC bilaterales o regionales es uno de los principales motivos de la pérdida de confianza en el sistema multilateral de comercio. Como se analizará más adelante, los ALC se fundamentan sobre la excepción al principio del trato de nación más favorecida, es decir, las concesiones comerciales se otorgan entre las partes del acuerdo, obteniendo dichas partes ventajas comerciales que no se extienden a los demás Estados, pasando de ser simples concesiones a ser verdaderas *preferencias*. Esta excepcionalidad se ha convertido en una regla general en las relaciones comerciales internacionales. Este hecho se confirma al observar que, actualmente, 374 ALC aplicados al comercio de servicios y de mercancías se encuentren en vigor¹².

Esta considerable propagación de acuerdos ha conducido a lo que se conoce como un *spaghetti bowl* de regulaciones comerciales (bilaterales, regionales, plurilaterales y multilaterales) que se sobreponen las unas a las otras generando una distorsión y obstaculización del normal desarrollo del sistema de comercio internacional. Este tipo de acuerdos preocupan especialmente por la desviación de volumen de comercio, la integración normativa aplicable únicamente a las partes en cuestión y, especialmente, la introducción de normas de origen a discreción de las partes¹³.

Esta multiplicación de acuerdos ha ido acompañada de una ampliación de objetivos o materias. Por lo tanto, conviene tener presente que los ALC han sufrido una transformación importante en las últimas décadas. Exceptuando los acuerdos que regularon la formación del mercado europeo, los ALC en sus inicios regulaban únicamente las ventajas comerciales extendidas entre los socios en el comercio de bienes e incluían algunas normas esenciales res-

¹¹ Para un análisis conciso pero esclarecedor de la crisis en el seno de la solución de diferencias en la OMC, véase LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, Carmen, “La solución de diferencias en la OMC: regulación actual, crisis y perspectivas de futuro”, en HINOJOZA MARTÍNEZ, Luis M. y ROLDÁN BARBERO, Javier (editores), *Derecho Internacional Económico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 192-196.

¹² “Regional Trade Agreements Database”, World Trade Organization, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

¹³ Véase BHAGWATI, Jagdish, “U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas”, en BHAGWATI, J. y KRUEGER, A.O. (editores), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, The American Enterprise Institute Publisher, Washington, D.C, 1995, pp. 3-7.

pecto de este como las normas de origen o cuestiones relacionadas con la administración aduanera o las balanzas de pagos de las partes. Actualmente, los ALC abarcan múltiples áreas de regulación conocidas como OMC *plus* (OMC +), que profundizan en las áreas reguladas por la OMC, y OMC *extra* (OMC X), es decir, ámbitos que no están regulados por la OMC pero que sí se vinculan con el comercio, tales como la regulación medioambiental o laboral, entre otros¹⁴.

El abundante número de ALC permite comprender en buena medida los cambios que acontecen en el orden internacional actual, en particular en tres aspectos: la puesta en duda del marco institucional construido, una mayor relevancia de las dinámicas regionales y una creciente importancia de la normativa de carácter no-multilateral¹⁵. Asimismo, la creciente interdependencia comercial y la esencialidad de la construcción de cadenas de valor global (CVG) a través de los ALC son rasgos a tener en cuenta a la hora de entender la politización de los ALC¹⁶.

Junto a ello, el fracaso de las negociaciones posteriores a la creación de la OMC supone prácticamente el debilitamiento de la multilateralidad¹⁷ en el plano comercial y constituye uno de los elementos esenciales a la hora de entender la quiebra del sistema multilateral de comercio, del sistema de dos vías y del papel estabilizador de la OMC. Tras la creación de la OMC y la celebración de tres Conferencias Ministeriales (CM), en 2001 se celebra la cuarta CM en Doha, que inaugura la conocida como la *Ronda del Desarrollo* debido a que su objetivo primordial fue la incorporación absoluta al sistema multilateral de comercio de los países en desarrollo para la promoción de su progreso económico. En esta ronda se trataron de abordar numerosos asuntos que quedaron pendientes en la Ronda Uruguay. Entre estos temas se puede mencionar: la plena liberalización del comercio agrícola¹⁸, la profundización en el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y el acceso a los mercados no agrícolas¹⁹, una mayor apertura comercial en el

¹⁴ Sobre esta diferencia, véase HORN, Henrik, MAVROIDIS, Petros C., y SAPIR, André, *¿Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*, Bruegel Blueprint Series, Bruselas, 2009, p. 4, https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/bp_trade_jan09.pdf.

¹⁵ NAVARRO RUIZ, Clara, "Tratados de libre comercio (aspectos políticos)", *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, vol. 21, 2021, p. 317.

¹⁶ *Ibidem*. Véase, asimismo, BALDWIN, Richard, "Multilateralising 21st-Century Regionalism", Centre for Economic Policy Research, 20 de enero de 2014, <https://cepr.org/voxeu/columns/multilateralising-21st-century-regionalism>.

¹⁷ En este sentido se alude a la definición de A. Remiro Brotóns por la que "El multilateralismo implica la disposición a cooperar con el más alto número de Estados que acepte unas mismas reglas". REMIRO BROTÓNS, Antonio, "Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 51, 1999, núm. 1, p. 14.

¹⁸ Véase Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC): TN/AG/W/4/Rev.4, "Revised Draft Modalities for Agriculture", 6 de diciembre de 2008.

¹⁹ Negotiating Group on Market Access of the World Trade Organization: TN/MA/W/103/Rev.3, "Fourth Revision of Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access", 6 de diciembre de 2008.

ámbito de los servicios²⁰ o la relación entre el comercio y el medio ambiente²¹. La diferencia entre las posturas de los diferentes países, especialmente, por razones derivadas del nivel de desarrollo, fueron las que hicieron imposible que se alcanzase un acuerdo de carácter global.

Pese a lo ambicioso de sus objetivos, los resultados de la Ronda de Doha han sido intrascendentes a excepción de ciertos acuerdos tardíos en ámbitos específicos como el *Acuerdo sobre Facilitación del Comercio* de 2013²² o el *Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca* de 2022²³. Aunque nunca se ha dado por finalizada la Ronda de forma oficial, se puede afirmar que tras la crisis de 2008 las negociaciones colapsaron y la esperanza de retomar unas negociaciones comerciales multilaterales se desvanecieron²⁴. Para empeorar el panorama, a la proliferación de acuerdos comerciales no-multilaterales y el fracaso de las negociaciones se unió el aumento de las políticas industriales²⁵, en múltiples casos contrarias a las normas de la OMC²⁶, y la parálisis de la renovación del Órgano de Apelación.

Desde la llegada de Donald J. Trump al poder en Estados Unidos en 2017, el cuestionamiento de la labor de la OMC ha sido una constante. Este cuestionamiento se observó, primeramente, durante el mandato de Barack Obama con la no renovación de los miembros del Órgano de Apelación de la OMC que, en determinados casos, no fallaron a favor de Estados Unidos. No obstante, Trump fue más allá de la negativa a la renovación de los miembros y adoptó una estrategia de bloqueo, impidiendo desde 2019 toda designación en virtud del art. 17.2 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por el que se rige la Solución de Diferencias*²⁷. Un bloqueo que mantuvo el ya expresidente Joe Biden y el cual no parece cerca de resolverse con el

²⁰ Véase VANGRASSTEK, Craig, *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2013, pp. 453-503, https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/historywto_s.pdf.

²¹ Véase Conferencia Ministerial de la OMC: WT/MIN(01)/DEC/1, “Declaración Ministerial”, 20 de noviembre de 2001, §31-33.

²² Consejo General de la OMC: WT/L/940, “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, 27 de noviembre de 2014.

²³ Conferencia Ministerial de la OMC: WT/MIN(22)/33 y WT/L/1144, “Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca”, 22 de junio de 2022.

²⁴ Para un análisis en profundidad del desarrollo de las negociaciones de la Ronda de Doha, véase VANGRASSTEK, *op. cit.* pp. 447, 479-480.

²⁵ El concepto de “políticas industriales” no ha sido definido con exactitud y su definición varía en la literatura. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, entiende que el concepto abarca todo tipo de instrumentos que pretenden mejorar el rendimiento de los negocios domésticos. CRISCUOLO, Chiara, GONNE, Nicolas, KITAZAWA, Kohei y LALANNE, Guy, *An Industrial Policy Framework for OECD Countries. Old Debates, New Perspectives*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Policy Paper núm. 127, 2022, p. 14, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/an-industrial-policy-framework-for-oecd-countries_233e3061/0002217c-en.pdf.

²⁶ Para un análisis del fenómeno del proteccionismo reciente, véase MILWARD, Bob, *International Trade and Sustainable Development*, Routledge, Londres y Nueva York, 2020, pp. 86-98.

²⁷ Sobre esta cuestión véase LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, *op. cit.*, pp. 195-196.

retorno de Trump a la Casa Blanca, habiendo dado lugar dicho bloqueo a alternativas como el Acuerdo Multilateral de Arbitraje de Apelación Provisional (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement pursuant Article 25 of the DSU*)²⁸ o a la resolución de diferencias a nivel bilateral.

Además, resulta plausible pensar que el auge del uso de políticas industriales de carácter proteccionista, que generan diferencias entre los miembros de la OMC debido a su dudosa legalidad, proviene de que el único recurso disponible actualmente por parte de los miembros de la OMC es un *recurso inviable* que paraliza la capacidad de resolver de forma definitiva las diferencias comerciales entre los Estados²⁹. En este contexto se observa una proliferación de políticas comerciales cuestionables desde el punto de vista legal³⁰ y un uso cada vez mayor de la excepción de seguridad del art. XXI GATT debido a la facilidad de recurrir a este tipo de excepciones para poder así actuar unilateralmente³¹. En esta línea, partes de la economía que antes se consideraban ajenas a las cuestiones relativas a la seguridad, como la energía o las drogas, ahora se están transformando en elementos clave de las percepciones de seguridad de los países.

El retorno de Donald Trump a la Casa Blanca en 2025 no ha hecho más que exacerbar el fenómeno del desarrollo de políticas comerciales contrarias a la normativa internacional. El 2 de abril de 2025, Trump anunció la imposición de aranceles a prácticamente la totalidad de los Estados de la comunidad internacional, en lo que él mismo denominó “el Día de la Liberación”, basándose en una fórmula por la que se aplican aranceles “recíprocos”³². No

²⁸ OMC: JOB/DSB/1/Add.12, “Declaración sobre un mecanismo para elaborar, documentar y comunicar prácticas y procedimientos en la sustanciación de diferencias en la OMC”, 30 de abril de 2020. En este sentido, véase LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, Carmen, “El papel de la UE como garante del estado de derecho en relación con el sistema de solución de diferencias de la OMC”, *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, vol.70, 2021, pp. 886-889.

²⁹ En este sentido, véase HOPEWELL, Kristen, “The (surprise) return of development policy space in the multilateral trading system: what the WTO Appellate Body blockage means for the developmental state”, *Review of International Political Economy*, vol. 31, 2024, núm. 4, pp. 1251-1264 y HOPEWELL, Kristen, “Unravelling of the trade legal order: enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system”, *International Affairs*, Vol. 101, 2025, núm. 3, pp. 1104-1107, 1109-1111.

³⁰ Ejemplo de ello lo encontramos en la presidencia de Joe Biden (2020-2024), especialmente, en la Infrastructure Investment and Jobs Act, 117th Congress – Public Law No. 117-58, 15 de noviembre de 2021, Washington D.C. De igual forma, este fenómeno se observa en la aplicación de aranceles de forma unilateral y no negociada por parte de la administración de Donald Trump. Sobre esta última cuestión, véase LAMP, Nicolas, “What President Trump’s “Reciprocal” Tariffs Mean for International (Trade) Law”, *EJIL:Talk!*, 30 de abril de 2025, <https://www.ejiltalk.org/what-president-trumps-reciprocal-tariffs-mean-for-international-trade-law/>.

³¹ En este sentido, véase ESPLUGUES MOTA, Carlos, “La creciente interacción entre la seguridad nacional y el comercio internacional: hacia una concreción del significado y alcance del art. XXI GATT en tiempos de cambios tecnológicos y competencia geopolítica”, *Cuadernos de derecho trasnacional*, vol. 12, núm. 1, pp. 170-202 y MALAWER, Stuart S., “Has the US Become a National Security and Protectionist Trading State?”, *Journal of East Asia and International Law*, vol. 17, 2024, núm. 1, pp. 206-214.

³² En términos simplificados, la fórmula aplicada por el gobierno estadounidense es la siguiente: arancel recíproco (%) = déficit comercial de EE.UU. con el país / importaciones de EE.UU. desde el

obstante, la *errática* política comercial de Trump condujo a que en una semana la aplicación de los aranceles “recíprocos” fuese suspendida por 90 días, primero de forma generalizada³³, excluyendo a la RPC y, posteriormente, también con el país asiático, aunque en menor medida³⁴. En el momento en que se escriben estas palabras, la administración Trump ha aplicado aranceles no recíprocos a la mayor parte de los Estados de la comunidad internacional.

2.3. El uso político de los acuerdos de libre comercio

Observadas algunas de las causas de la quiebra del orden comercial internacional y del sistema de dos vías, cabe preguntarse ¿qué significa hacer un uso político de los ALC? En particular, la presente investigación opta por analizar el uso político que hacen los Estados como entes soberanos en busca de sus objetivos propios en el contexto de un orden internacional anárquico. Bajo esta perspectiva, la política exterior de un Estado abarca múltiples áreas y la política comercial comienza a consolidarse como una parte esencial de esta en ciertos casos. Así pues, cuando se hace referencia al uso político de los ALC se señala a la adhesión, mantenimiento, suspensión o retirada de estos acuerdos con objetivos políticos concretos, que pueden abarcar cualquier categoría de fines u objetivos de política exterior³⁵, e incluso incluir objetivos de política interna, por parte de un actor estatal o interestatal.

A modo de ejemplo preliminar se puede observar la política de las Comunidades Europeas hacia los países de Europa del Este, la cual pretendió aumentar su influencia política frente a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a través de acuerdos comerciales en ámbitos como el textil y el acero o a través de su sistema de preferencias generalizadas (SPG), llegando a firmar un ALC bilateral con Rumanía en 1980³⁶. Asimismo, los

país. HARITHAS, Barath, BROWN, Evan y MOURADIAN, Catherine, “Three Points on Trump’s “Reciprocal” Tariffs”, *Centre for Strategic & International Studies* (CSIS), 7 de abril de 2025, <https://www.csis.org/analysis/three-points-trumps-reciprocal-tariffs>.

³³ The White House (Executive order): “Modifying Reciprocal Tariff Rates To Reflect Trading Partner Retaliation And Alignment”, 9 de abril de 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-trading-partner-retaliation-and-alignment/>.

³⁴ The White House (Executive order): “Modifying Reciprocal Tariff Rates To Reflect Discussions With The People’s Republic Of China”, 12 de mayo de 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/05/modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-discussions-with-the-peoples-republic-of-china/>.

³⁵ Los fines de la política exterior se diferencian de los objetivos por su búsqueda de resultados de carácter permanente y cuya consecución el Estado asume como esencial, lo que puede conducirle al uso de sus principales recursos y a poner en riesgo incluso su propia soberanía. Por el contrario, los objetivos de política exterior comprenden la búsqueda de resultados más concretos a corto o medio plazo a través de la acción externa de un Estado. CALDUCH, *op. cit.*, p. 26. Otra posible distinción puede realizarse entre los objetivos o metas de política exterior que se persiguen, pudiendo ser estos objetivos básicos (ej. protección de la independencia política), objetivos a medio plazo (ej. desarrollo económico) u objetivos a largo plazo (ej. planes ideológicos). AHMED, Jesmine, “The Theoretical Significance of Foreign Policy in International Relations – An Analyses”, *Journal of Critical Reviews*, vol. 7, 2020, núm. 2, p. 788.

³⁶ *Agreement between the European Economic Community and the Socialist Republic of Romania on trade in industrial products*, Official Journal of the European Communities, L 352, Volumen 23, 29

ALC de Estados Unidos con Israel (1985)³⁷ y Jordania (2000)³⁸ constituyen manifestaciones del uso de la política comercial con un objetivo de política exterior manifiesto según H. Rosen³⁹. En el caso del acuerdo con Israel, el objetivo político del acuerdo ha sido el crecimiento económico de este Estado⁴⁰ como país aliado con objetivos, valores y enemigos comunes⁴¹, destacando el hecho de que constituye el primer ALC de la historia reciente de Estados Unidos. En el caso de Jordania, la adopción de un acuerdo de este tipo se debe a una muestra de agradecimiento y de acercamiento hacia dicho Estado tras su papel esencial en el proceso de paz de Oslo⁴². En ambos casos hay un rasgo común en el uso político de los ALC y es que la parte que los utiliza políticamente suele ceder económicamente por un fin político⁴³. Otros ejemplos similares son los ALC de Estados Unidos con Bahréin (2004)⁴⁴ y Omán (2009)⁴⁵, cuyo objetivo es “combatir el terrorismo por medio del comercio”⁴⁶.

2.4. Fundamento jurídico y consecuencias económicas de los acuerdos de libre comercio

La adopción de ALC, ya sean bilaterales o regionales, se debe ajustar a lo establecido en la normativa de la OMC. En concreto, la base jurídica de los ALC de este tipo está constituida por el art. XXIV GATT de 1994⁴⁷ para la liberalización del comercio de mercancías, el art. V del *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (GATS, por sus siglas en inglés)⁴⁸ para la liberalización

de diciembre de 1980. Sobre estas cuestiones, véase ROMANO, Angela, “Untying Cold War knots: The EEC and Eastern Europe in the long 1970s”, *Cold War History*, vol. 14, 2013, núm. 2, pp. 163-168.

³⁷ *Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Government of Israel and the Government of the United States of America*, Washington, D.C., 22 de abril de 1985.

³⁸ *Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area*, Washington, D.C., 24 de octubre de 2000.

³⁹ ROSEN, Howard, “Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs”, en SCHOTT, J.J. (editor), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C., p. 51, <https://www.piie.com/bookstore/free-trade-agreements-us-strategies-and-priorities>.

⁴⁰ Las relaciones económicas entre Estados Unidos e Israel desde la firma del acuerdo de libre comercio se han caracterizado por el beneficio hacia Israel, habiendo disfrutado de un superávit comercial con Estados Unidos durante la mayor parte de la duración del acuerdo, habiendo sido solo seis los años en los que Israel ha sufrido déficit comercial (1985, 1987, 1988, 1991-1993). “Trade in Goods with Israel”, *United States Census Bureau*, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5081.html#1985>.

⁴¹ Véase HUTCHINSON, Bill, “The history of US support for Israel runs deep, but with a growing chorus of critics”, *ABC News*, 24 de noviembre de 2023, <https://abcnews.go.com/International/history-us-support-israel-runs-deep-growing-chorus/story?id=104957109>.

⁴² ROSEN, *op. cit.*, p. 62.

⁴³ *Ibidem*, 74.

⁴⁴ *United States-Bahrain Free Trade Agreement*, Washington, D.C., 14 de septiembre de 2004.

⁴⁵ *United States-Oman Free Trade Agreement*, Washington, D.C., 19 de enero de 2006.

⁴⁶ NAVARRO RUIZ, *op. cit.* p. 320.

⁴⁷ Este acuerdo forma parte del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC* y mantiene prácticamente idéntica la estructura del GATT de 1947. Por ello, toda referencia al GATT, en adelante, es una referencia al GATT de 1994.

⁴⁸ Anexo I del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC*.

del comercio de servicios entre las partes, y en la *Cláusula de Habilitación* (1978)⁴⁹ para la adopción de este tipo de acuerdos entre Estados considerados como países en desarrollo.

Conforme al art. XXIV del GATT, la liberalización del comercio de mercancías bilateral o regional se puede realizar a través de dos instrumentos jurídicos: las Uniones Aduaneras (UA) y las Zonas de Libre Comercio (ZLC), o los acuerdos provisionales tendentes a su creación. Ambos instrumentos requieren de la eliminación de “los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (...) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales” entre los territorios parte de una UA o ZLC (art. XXIV.8. a). i) y b) GATT). Ambos se diferencian, fundamentalmente, porque las UA requieren de la asunción de un arancel aduanero común y de unas reglamentaciones comerciales sustancialmente idénticas entre todas las partes involucradas (art. XXIV.8. a) GATT). A este respecto, el alcance de “lo esencial de los intercambios comerciales” no está definido oficialmente y se considera un concepto jurídico indeterminado⁵⁰.

En el ámbito del comercio de servicios, el art. V GATS no distingue entre UA o ZLC y, por lo tanto, se refiere únicamente a “acuerdos de integración económica”. De forma análoga al art. XXIV GATT, el GATS requiere a las partes de un acuerdo de este tipo que la liberalización del comercio de servicios “tenga una cobertura sectorial sustancial” (art. V.1.a) GATS), lo que implica la inclusión de criterios cualitativos y cuantitativos. No obstante, la aplicabilidad de este criterio es difusa y también parece indicar la existencia de un criterio jurídico indeterminado. Asimismo, este tipo de acuerdos requieren de la eliminación en lo esencial de la discriminación entre las partes en lo relativo a las medidas (regulaciones) relativas al comercio de los servicios involucrados en el acuerdo, pudiéndose incluir la prohibición de nuevas medidas discriminatorias *ex nunc* (art. V.1.b) GATS).

La ya mencionada *Cláusula de Habilitación* de 1979 facultó, primero, a los países desarrollados a otorgar sistemas de preferencias generalizadas (SPG) sin la necesidad de una autorización especial como había acontecido con los primeros SPG. Segundo, a los países en desarrollo a otorgarse esquemas de preferencias entre ellos. Y, tercero, la adopción de acuerdos bilaterales o regionales entre países en desarrollo para la reducción o eliminación mutua de aranceles bajo los criterios que ellos estimen oportunos. Esta flexibilidad también se aplica a las concesiones comerciales y a los acuerdos de integración económica que contemplan el comercio de servicios (arts. IV y V GATS).

⁴⁹ Partes Contratantes del GATT: L/4903, “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, 28 de noviembre de 1979.

⁵⁰ Véase MANERO SALVADOR, Ana, *Los tratados de libre comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea*, JMB Bosch Editor, Barcelona, 2018, pp. 41-42.

El rasgo más destacable de este tipo de acuerdos es que constituyen una excepción al normal funcionamiento del sistema multilateral de comercio fundamentado en el principio de nación más favorecida. En el plano económico este tipo de acuerdos tienen dos efectos principales. Por un lado, son *creadores* de comercio entre las partes y, por otro lado, son *desviadores* de comercio, es decir, al elevar el volumen de comercio entre las partes, se desvía una parte del comercio mundial debido a las preferencias establecidas en los mismos⁵¹. Por lo que a esta investigación incumbe, el segundo efecto mencionado es de especial interés ya que al aplicar dicha discriminación se está otorgando un privilegio económico a la parte con la que se alcanza un acuerdo por encima de las demás partes del sistema multilateral de comercio, pudiendo ser este efecto desviador del comercio una herramienta utilizada con fines políticos como ocurre en el caso del acuerdo entre Estados Unidos e Israel.

Los dos efectos económicos mencionados (creador y desviador) se mantienen en los ALC que involucran la liberalización del comercio de servicios. Si bien esto es cierto esto, el efecto desviador puede ser mayor que en el comercio de bienes debido a las características especiales que acompañan a la liberalización del comercio de servicios, especialmente, la ausencia de barreras arancelarias y la presencia de importantes barreras no arancelarias. Por lo tanto, el socio preferencial gozará, por ejemplo, de una disminución comparativa de los costes variables en un sector liberalizado si existe un reconocimiento mutuo, ya sea de reglamentaciones o títulos requeridos, entre otros⁵². Otras particularidades económicas que pueden suponer el aumento del efecto desviador son: las restricciones cuantitativas a los proveedores o al volumen de servicios, otorgar facilidades legales a las personas físicas y jurídicas que quieran hacer negocios en el Estado miembro, otorgar ventajas fiscales, la armonización regulatoria, entre otras posibles medidas⁵³.

El marco normativo establecido por la OMC para la adopción de ALC entre los Estados parte ha sido ampliamente utilizado y ha creado una maraña de acuerdos que generan, en muchas ocasiones, una confusión normativa y una excesiva politización debido a la posibilidad de generar un exceso normativo en búsqueda de objetivos concretos de muy variada índole. En esta línea, es conocida la postura de J. Bhagwati, el cual considera que los ALC constituyen obstáculos para la liberalización multilateral y que su aumento debiera haber sido limitado⁵⁴. Actualmente, los Estados miembros pueden, y así lo hacen, hacer uso de este tipo de instrumentos jurídicos con todo tipo

⁵¹ Véase VINER, Jacob, *The Customs Union Issue*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 53-57.

⁵² Véase, MATTO, Aasitya, y FINK, Carsten, "Regional Agreements and Trade in Services: Policy Issues", *Journal of Economic Integration*, vol. 19, 2004, núm. 4, pp. 743-744, 749-753, 763-765.

⁵³ Véase *Ibidem*, pp. 746-748, 753-759.

⁵⁴ BHAGWATI, Jagdish, *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, Princeton, 1991, pp. 76-77.

de motivaciones, alejando de manera evidente el paradigma ideal de crear un sistema multilateral de comercio justo, eficaz y armonioso.

3. VENEZUELA Y EL USO IDEOLÓGICO DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

La llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 implicó grandes cambios para el país andino en múltiples ámbitos. En particular, la presidencia de Chávez implicó un cambio trascendental en el ámbito de la política comercial. Destacadamente, durante la presidencia de Chávez, Venezuela dejó de ser miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y pasó a ser miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y todo ello ocurrió por razones ideológicas que involucraron destacadamente al ámbito político.

A este respecto, vale la pena subrayar que el uso político de los ALC puede adoptar múltiples formas y puede abarcar uno o varios objetivos de carácter político. En el caso de Venezuela, este uso político tuvo una doble finalidad. Por un lado, se trató de dar cumplimiento a objetivos de política exterior tales como la construcción de un peso contrahegemónico respecto de los Estados Unidos en el ámbito internacional y la promoción de una visión ideológica concreta de la integración político-económica en el ámbito regional. Por el otro, se quiso reflejar la política interna en el ámbito de las relaciones económico-comerciales internacionales.

3.1. La Comunidad Andina de Naciones y la salida de Venezuela

La Comunidad Andina nació en 1969 mediante el *Acuerdo de Cartagena*⁵⁵ (también conocido como Pacto Andino) dando lugar a una organización subregional inicialmente compuesta por Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, uniéndose a la misma Venezuela en 1973. Pese a la voluntad integradora, la falta de experiencia y la crisis latinoamericana de la década de los ochenta atrasaron la constitución de una zona de libre comercio andina hasta 1993⁵⁶, adoptándose un Arancel Externo Común (AEC) dos años más tarde.

En líneas generales, la CAN nació como un instrumento de integración económica y política cuyo propósito era el desarrollo de los Estados de la subregión en el marco de un proceso amplio de creación de un *mercado común latinoamericano*, el cual se enmarcaba en la Asociación Latinoamericana

⁵⁵ *Acuerdo de Integración Subregional Andino*, Cartagena de Indias, 26 de mayo de 1969.

⁵⁶ BONAVINO, Irina, *El ingreso de Venezuela al MERCOSUR: Ideología versus pragmatismo*, Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales, Caracas, 2012, p. 2, <https://covri.com.ve/index.php/2012/09/18/el-ingreso-de-venezuela-al-MERCOSUR/>.

de Libre Comercio (ALALC)⁵⁷, la cual acabó convirtiéndose en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980⁵⁸. La CAN se construyó como uno de los acuerdos de carácter regional de la ALADI. No obstante, la CAN no solo es un instrumento de integración económica, sino que también constituye un instrumento de integración política. Esta vocación política se observa tras la entrada en vigor del *Protocolo de Trujillo*⁵⁹, una reforma del Acuerdo de Cartagena que dota a la Comunidad de un aparato institucional propio de una comunidad política: el Consejo Andino de ministros, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino.

Tras más de treinta años formando parte de este proceso de integración, el 19 de abril de 2006 el presidente de Venezuela anunció que el país se retiraba de la CAN en una reunión en Asunción (Paraguay) con los presidentes de Bolivia, Uruguay y Paraguay. ¿El motivo alegado? La firma de sendos ALC entre Estados Unidos y Perú y Colombia de conformidad con el art. 2 de la Decisión 598 de la CAN⁶⁰. Chávez consideró esto como la muerte definitiva del proceso andino el cual, según él, no les servía “a los indios, a los negros y a los pobres”⁶¹ y solo servía a las élites económicas y a las empresas transnacionales⁶². Esta decisión se enmarca en el *empuje ideológico* del presidente Chávez contra el neoliberalismo que cambia los fundamentos que había seguido la política exterior venezolana desde la restauración de su democracia en 1958 por una política exterior entre cuyos objetivos se encuentran “la democracia participativa, el socialismo y la lucha antiimperialista, clamar un mundo multipolar y desarrollar una diplomacia de confrontación”⁶³.

Además de la razón alegada, otros motivos pudieron también haber provocado la salida de Venezuela de la CAN. Primero, la Comunidad Andina comenzó a negociar un acuerdo de libre comercio con la UE en ese mismo año⁶⁴ y Pável Rondón, entonces viceministro venezolano de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe, antes de viajar a una cumbre entre

⁵⁷ La ALALC fue creada por el *Tratado de Montevideo de 1960. Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Montevideo, 18 de febrero de 1960.

⁵⁸ *Tratado de Montevideo 1980*, Montevideo, 12 de agosto de 1980.

⁵⁹ Comunidad Andina: “Protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración subregional andino (Acuerdo de Cartagena)”, 10 de marzo de 1996.

⁶⁰ Comunidad Andina: “Decisión 598 de la Comunidad Andina de Naciones – Relaciones comerciales con terceros países”, 16 de julio de 2004.

⁶¹ HERNÁNDEZ, Clodovaldo, “Hugo Chávez retira a Venezuela de la Comunidad Andina”, *El País*, 21 de abril de 2006, https://elpais.com/diario/2006/04/21/internacional/1145570417_850215.html.

⁶² MALAMUD, Carlos, *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana*, Documento de Trabajo 28/2006, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006, p. 3, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/272-malamud-salida-venezolana-can.pdf>.

⁶³ MARTÍNEZ CASTILLO, Alberto, “De la Comunidad Andina de Naciones al Mercado Común del Sur: nueva estrategia de integración de Venezuela”, *Revista UNIANDES*, vol. 83, 2015, p. 208.

⁶⁴ “La UE y la CAN acuerdan iniciar el próximo enero las negociaciones para un tratado de libre comercio”, *El País*, 14 de julio de 2006, https://elpais.com/internacional/2006/07/14/actualidad/1152828005_850215.html?event_log=go.

ambos bloques, evidenció la indisposición del país andino a la aprobación de un acuerdo con la UE⁶⁵. Segundo, el volumen de comercio previsible también fue una de las posibles motivaciones que provocaron la salida de Venezuela de la CAN, ya que el volumen de exportaciones intracomunitarias del MERCOSUR ascendía en 2007 a más de 32 mil millones de dólares⁶⁶, mientras que el de la CAN apenas alcanzaba los 6 mil millones⁶⁷. No obstante, es importante destacar que el mercado integrado que ofrecía la CAN era muy relevante para Venezuela, especialmente por su relación comercial con Colombia con la que solía gozar de superávits comerciales, comenzándose a degradar dichas relaciones comerciales bilaterales tras la salida de Venezuela de la CAN⁶⁸. Por último, una posible explicación alternativa proviene de la crisis que se desató con Colombia ante la sospecha de que un grupo de los servicios de inteligencia colombianos planeaba un complot para derrocar al gobierno de Chávez⁶⁹.

3.2. El acercamiento de Venezuela al Mercado Común del Sur

El acercamiento de Venezuela al MERCOSUR comenzó a finales de la década de los noventa bajo el mandato del presidente Rafael Caldera. No obstante, con Chávez ya en el poder se adoptan, primero, el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n.º 36 de la CAN de 1999⁷⁰, por el que se conceden preferencias comerciales entre los miembros andinos y Brasil, y, segundo, el ACE n.º 59 de la CAN de 2004⁷¹ por el que ambos bloques se otorgan preferencias comerciales. El acercamiento de Venezuela al MERCOSUR se consolida con la aceptación de su solicitud de membresía en 2005 y la firma del protocolo de adhesión plena en 2006, solo un par de meses tras su salida de la CAN⁷².

El proceso de integración de Venezuela en el MERCOSUR fue engoroso debido, principalmente, a que el Senado de Paraguay paralizaba continuamente la membresía de pleno derecho de Venezuela al considerar que el go-

⁶⁵ MALAMUD, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁶ Informe de la OMC: “Estadísticas del comercio internacional 2008”, 2008, p. 26, https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2008_s/its2008_s.pdf.

⁶⁷ *Ibidem*, 28.

⁶⁸ Véase RINCÓN MUNAR, Nicolás, *Una mirada al comercio bilateral entre Colombia y Venezuela*, ANALDEX, Bogotá, 2022, <https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2022/09/Una-mirada-al-comercio-bilateral-entre-Colombia-y-Venezuela.pdf>.

⁶⁹ MALAMUD, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁰ Acuerdo de Complementación Económica N.º 39 suscrito entre las repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina y la República Federativa del Brasil. Décimo Sexto Protocolo Adicional, Montevideo, 27 de agosto de 2004.

⁷¹ Acuerdo de Complementación Económica N.º 59, suscrito entre los gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados parte del Mercosur y los gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina, Montevideo, 2 de noviembre de 2004.

⁷² MARTÍNEZ CASTILLO, *op. cit.*, pp. 215-217.

bierno de Chávez violaba la cláusula democrática del *Protocolo de Ushuaia*⁷³, la cual se aplica a “toda ruptura del orden democrático” (art. 3). Paradójicamente, Venezuela logró la adhesión gracias a la suspensión temporal de Paraguay como miembro con voto del MERCOSUR debido a las sospechas de los demás Estados miembros de la legitimidad democrática de la destitución del presidente Fernando Lugo en 2012⁷⁴.

El poder político, junto al interés económico, intervino de un modo notorio en el acceso de Venezuela al MERCOSUR. La presidenta Dilma Rousseff desempeñó un papel clave al apoyar directamente la incorporación de Venezuela al bloque comercial en la cumbre de Mendoza (2012), presionando a sus homólogos argentino y uruguayo en una reunión a puerta cerrada. José Mujica, pese a sus dudas iniciales, terminó siendo aquiescente con la suspensión de Paraguay como miembro, consensuándose así la incorporación del nuevo miembro. En paralelo, tanto Brasil como Argentina mostraron un enorme interés económico en el mercado de Venezuela por ser un gran abastecedor de petróleo y un importador masivo⁷⁵.

Los objetivos políticos de Venezuela con la salida de la CAN y la entrada en MERCOSUR fueron externos e internos. Por un lado, tratando de recomponer el tablero geopolítico sudamericano rechazando los ALC con los Estados Unidos de los miembros de la CAN⁷⁶ y procurando convertir los procesos de integración económica en procesos de integración y cooperación política⁷⁷, y por otro, buscando un mayor liderazgo en la región (compitiendo con Argentina y Brasil)⁷⁸. En palabras de Edmundo González Urrutia, figura clave en la política venezolana reciente:

“la incorporación de Venezuela al MERCOSUR responde a una jugada política cuyos objetivos y propósitos se inscriben en la visión estratégica que el gobierno nacional aspira asumir de cara al nuevo mapa geopolítico regional. Si bien fue una decisión inconsulta (...) y apresurada (...), su justificación responde a criterios estrictamente de orden político en la búsqueda de nuevos esquemas y modalidades de integración que se alejen de la concepción tradicional y que propicien la ruptura con los esquemas basados, fundamental-

⁷³ *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*, Ushuaia, 24 de julio de 1998.

⁷⁴ Sobre dicha cuestión en el seno del MERCOSUR, véase MARTÍNEZ CASTILLO, *op. cit.*, p. 217 y BONAVINO, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁷⁵ Véase BONAVINO, *op. cit.*, pp. 9-13.

⁷⁶ En este sentido, recuérdese que uno de los mayores determinantes de la política exterior de un Estado son las alianzas, las cuales pueden facilitar la libertad en ciertos ámbitos pese a la pérdida de soberanía en otros. AHMED, *op. cit.*, p. 790.

⁷⁷ En este sentido, puede pensarse en el caso de la adopción de la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos*, La Habana, 14 de diciembre de 2004.

⁷⁸ GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo, *La Incorporación de Venezuela al MERCOSUR: Implicaciones Políticas en el Plano Internacional*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2007, pp. 7-11, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05550.pdf>.

mente, en el libre comercio, para reemplazarlos por otros, de mayor contenido ideológico”⁷⁹.

Irónicamente, Venezuela fue suspendida indefinidamente de su condición de miembro de MERCOSUR en 2017 por romper su orden democrático, aplicándose el mismo Protocolo de Ushuaia que se aplicó en su momento a Paraguay y el cual permitió su entrada en el mercado común⁸⁰. En definitiva, todo lo que rodeó a la interacción del gobierno venezolano de Chávez con los ALC ha sido político y es una muestra de un enfoque ideológico de la política exterior de un país⁸¹, en este caso, a través de la política comercial. Su sucesor en el cargo, Nicolás Maduro, ha seguido una línea continuista en la que no se ha adentrado en acuerdo comercial alguno, más allá de la firma de un acuerdo preferencial con su vecino colombiano en 2011⁸².

4. UCRANIA: UN PAÍS DIVIDO ENTRE DOS ACUERDOS COMERCIALES

La disolución de la URSS fracturó el mapa geopolítico euroasiático de tal forma que alimentó el caldo de cultivo necesario para la aparición de controversias en el espacio postsoviético. Las consecuencias más inmediatas de dicha disolución fueron: el alejamiento de Rusia de sus tradicionales ámbitos de expansión debido a la transformación de las repúblicas soviéticas en nuevos Estados, la apertura del espacio postsoviético (previamente dominado por Rusia) a la influencia extranjera y la desaparición del alternativo orden internacional ofrecido por la URSS⁸³. Esta situación ha dejado a varios países del espacio postsoviético, como Ucrania, en una encrucijada entre el neoliberalismo, representado por la UE, y el neoimperialismo, representado por Rusia y la Unión Económica Euroasiática (UEE).

En este contexto se enmarcan los procesos políticos recientes de los países que, como Ucrania, formaron parte de la URSS y son presionados a tomar una decisión política al elegir entre uno u otro polo. Esta disyuntiva consiste en la elección entre adherirse a un acuerdo comercial u optar por otro, ya que estos son utilizados por ambos bloques político-comerciales como *instrumentos de atracción política*. Así pues, los países del espacio postsoviético han vivido las conocidas como *Revoluciones de colores* (Georgia, 2003; Ucrania, 2004; Kirguistán, 2005; Moldavia, 2009) en las que se derrocaron a gobiernos neosoviéticos y cercanos al Kremlin para la implantación de gobiernos po-

⁷⁹ *Ibidem*, p. 34. La cursiva es añadida.

⁸⁰ Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Parte del MERCOSUR: “Decisión sobre la Suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en Aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, 5 de agosto de 2017.

⁸¹ Véase AHMED, *op. cit.*, p. 791.

⁸² *Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, 28 de noviembre de 2011.

⁸³ SÁNCHEZ ORTEGA, Antonio, “La guerra entre Rusia y Ucrania desde el realismo neoclásico”, *Política y Sociedad*, vol. 60, 2023, núm. 3, p. 1.

pulistas prooccidentales y neoliberales con el apoyo de Estados Unidos⁸⁴ y de ciertos países occidentales⁸⁵, siendo los acuerdos de asociación económica de la UE con los países del espacio postsoviético una respuesta a los cambios de regímenes vividos en dichos países⁸⁶. Este apoyo occidental forma parte de lo que ha venido a denominarse como *liberalismo ofensivo*⁸⁷.

Entre 2004 y 2005 en Ucrania aconteció la Revolución Naranja cuyo objetivo era el derrocamiento del gobierno de Leonid Kuchma, el cual había mantenido una política multivector por la que se acercaba a Rusia y a la UE de igual manera. Tras el gobierno de Viktor Yúshchenko surgido de la revolución, en 2010 llega al poder Viktor Yanukovich, del Partido de las Regiones (*prorruso*). Pese a la inestabilidad internacional del momento, Yanukovich pretende aplicar de nuevo una política multivector. No obstante, la situación internacional no era la misma que la de la era Kuchma y la sociedad ucraniana se había fragmentado en dos debido a la desestabilización causada por las presiones de Bruselas y Moscú⁸⁸. Transcurrida parcialmente la legislatura de Yanukovich, en 2013 se presenta la disyuntiva política definitiva que marcaría el rumbo de Ucrania en las siguientes décadas: o firmaba un Acuerdo de Asociación con la UE, o se adhería a la recientemente creada UEE.

4.1. Euromaidan, guerra civil y los Acuerdos de Minsk

Es en el momento en el que Ucrania firma el acuerdo de asociación con la UE en el que se suceden los acontecimientos que llevaron al comienzo de la guerra civil ucraniana, a la división absoluta del país y a la posterior guerra con Rusia. Previamente, en 2013, el FMI había congelado los pagos a Ucrania por el incumplimiento de sus exigencias y la UE no ofrecía la ayuda esperada para la recuperación del país tras la crisis. En este punto Yanukovich decidió rechazar la firma del acuerdo de asociación con la UE, la cual podría haberse producido en la cumbre de la Asociación Oriental en Vilna (noviembre de 2013), en la que sí firmaron acuerdos de asociación tanto Georgia⁸⁹ como

⁸⁴ En este sentido puede verse la Decisión de Seguridad Nacional n.º 54 del gobierno de Ronald Reagan relativa a la política de Estados Unidos hacia Europa del Este, disponible en: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/19820902.pdf>.

⁸⁵ VEIGA, Francisco, *Ucrania 22: la Guerra Programada*, Alianza Editorial, Madrid, 2022, pp. 73-75.

⁸⁶ MANOLI, Panagiota. "Political Economy Aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements." *Eastern Journal of European Studies*, vol. 4, 2013, núm. 2, p. 52.

⁸⁷ El liberalismo ofensivo es definido por S. Ortega como "la estrategia para garantizar la paz y sobre todo la seguridad internacional llevada a cabo unilateralmente por EE.UU. y sus aliados imponiendo la democracia por todos los medios, incluido el uso de la fuerza armada al margen de las Naciones Unidas si fuese necesario". SÁNCHEZ ORTEGA, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁸ Véase VEIGA, *op. cit.*, pp. 66-70, 78-84.

⁸⁹ *Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra*, Bruselas, 30 de agosto de 2014, *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE), L 261/4.

Moldavia⁹⁰. Junto a la negativa de financiación a Ucrania por parte de Bruselas, la UE también condicionó la firma del acuerdo a la liberación de Yuliia Timoshenko (ex primera ministra de Yúshchenko) encarcelada, según la UE, por motivos políticos. En este contexto, Rusia aprovecharía la coyuntura para comprar una importante cifra de deuda ucraniana (15 mil millones de dólares) y reducir los precios del gas en un entendimiento que permitiría el acercamiento de Ucrania a la UEE⁹¹.

Debido, precisamente, a que Yanukovich rechaza la firma del acuerdo comercial con la UE surge la *Revolución de la Dignidad* o *Euromaidan*, una serie de protestas en el *Maidan Nezalézhnosti* (Plaza de la Independencia) que comenzaron de forma pacífica con personas de todas las edades que pedían el acercamiento de Ucrania a la UE a través del acuerdo de asociación. Las protestas se dan por terminadas con la destitución a través de la Rada ucraniana de Yanukovich y la constitución de un gobierno provisional dirigido por Oleksandr Turchínov (febrero a junio de 2014)⁹².

Este es el inicio de un conflicto interno que se vería agravado por el Referéndum de anexión de Crimea a Rusia tras su invasión por esta en 2014⁹³, la declaración de independencia de las Repúblicas Populares de Donetsk (RPD) y Lugansk (RPL), la aparición de un movimiento de contra-protestas (Antimaidan) y de milicias prorrusas en el sureste, así como la Operación Antiterrorista de Ucrania que condujo al inicio de la Guerra del Donbás⁹⁴. El conflicto pareció terminarse con la firma de los Acuerdos de Minsk en 2014 (*Protocolo de Minsk*) y 2015 (*Minsk II*), los cuales fueron violados reiteradamente antes del comienzo de la agresión rusa sobre Ucrania en 2022⁹⁵.

4.2. Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y Ucrania

La adopción del *Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra*⁹⁶, se lleva a cabo durante la presidencia de Petro Poroshenko (2014-2019), del partido político Solidari-

⁹⁰ *Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldavia, por otra*, Bruselas, 30 de agosto de 2014, DOUE, L 260/4.

⁹¹ Véase, VEIGA, *op. cit.*, pp. 106-109 y GARCÍA ANDRÉS, César, “El cambio de rumbo en Ucrania, la Revolución de la Dignidad o *Euromaidan*”, *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, vol. 0, 2024, núm. Extraordinario II, pp. 935-936.

⁹² Véase VEIGA, *op. cit.*, pp. 110-116.

⁹³ BONET, Pilar, “Crimea se abraza a la Rusia de Putin”, *El País*, 17 de marzo de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/03/16/actualidad/1394974142_352878.html.

⁹⁴ VEIGA, *op. cit.*, pp. 125, 152-155.

⁹⁵ PONS RAFOLS, Xavier, “La guerra de Ucrania, las Naciones Unidas y el Derecho Internacional: algunas certezas sistémicas insostenibles”, *REEI*, vol. 43, 2022, pp. 10-13.

⁹⁶ *Acuerdo de Asociación entre la Unión europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra*, Bruselas, 29 de mayo de 2014, DOUE, L 161/3.

dad Europea. Este acuerdo es un instrumento propio de la Política Europea de Vecindad (PEV) en cuyo marco la UE otorga especial importancia a sus relaciones con los vecinos del Mediterráneo Sur y de Europa Oriental. En relación con estos últimos, la UE pretende atraer y tener buenas relaciones con países que considera, o ha llegado a considerar, que tienen valores similares a los suyos y que ella podría promover con y en ellos. En concreto, estos países son Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldavia y Ucrania⁹⁷.

Pese al acercamiento con Acuerdos de colaboración y cooperación, los tres primeros países mencionados se han decantado por la adhesión a la UEE mientras que, como se ha mencionado *supra*, los otros tres han firmado acuerdos de asociación con la UE⁹⁸. En el contexto de la Asociación Oriental de la PEV⁹⁹ de la UE se observa la importancia que otorga a Ucrania a nivel político desde hace décadas. Así lo dispuso la Comisión al reconocer que la Unión:

“Considera que Ucrania, por su tamaño, su situación geográfica y sus profundos vínculos históricos, culturales, económicos y de otro tipo con Europa central y occidental y con Rusia, así como por su potencial para convertirse en un socio cada vez más valioso para la UE en ámbitos esenciales, debe recibir *una función de especial importancia en el contexto de la nueva política de una Europa más amplia* (...) [y] Señala que el proyectado establecimiento de un espacio económico común junto con Rusia, Belarús y Kazajstán podría dificultar una mayor cooperación entre Ucrania y la UE; opina que *solo una Ucrania realmente democrática e independiente y que haya desarrollado una sociedad abierta comparable a la de los nuevos Estados miembros puede decidir su orientación final*”¹⁰⁰.

El acuerdo de asociación UE-Ucrania constituye lo que la UE ha denominado una Zona de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo (ZLCAP) de rasgos similares a los firmados con Georgia y Moldavia. En el plano económico son ALC por los que se eliminan de forma casi absoluta las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio de mercancías y de servicios, se promueven las inversiones entre los países, se incluyen disposiciones a futuro sobre contratación pública, se establecen normas sobre propiedad intelectual, competencia y transparencia y se dedica un capítulo al desarrollo

⁹⁷ GSTÖHL, Sieglinde y DE BIÈVRE, And Dirk, *The Trade Policy of the European Union*, Bloomsbury Academic, Londres, 2025, pp. 177-178.

⁹⁸ Véase MANERO SALVADOR, *op. cit.*, pp. 200-209.

⁹⁹ La Asociación Oriental de la Política Europea de Vecindad hace referencia al marco de cooperación establecido entre la UE, sus Estados miembros y los países de Europa oriental que no forman parte de la UE (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldavia y Ucrania).

¹⁰⁰ NAPOLETANO, Pasqualina, *Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”*, COM(2003) 104-2003/2018(INI), Parlamento Europeo, Bruselas, 2003, pp. 10-11, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0378_ES.html?redirect.

sostenible¹⁰¹. Destacadamente, el acuerdo con Ucrania es el primer acuerdo comercial de la UE que regula cuestiones energéticas¹⁰², a las que, recientemente, se les otorga importancia en materia de seguridad.

En el plano político, las ZLCAP de la Asociación Oriental de la PEV introducen disposiciones cuyo objetivo es el acercamiento político y legislativo de estos países al proyecto de la UE¹⁰³ con la perspectiva futura de su adhesión al proyecto europeo. Esto se traduce en el caso concreto del acuerdo con Ucrania en la introducción de disposiciones relativas al diálogo político (Título II, arts. 4-13), al Estado de Derecho y los derechos y libertades fundamentales (Título III, arts. 14-24) y a la creación de un marco institucional conjunto (Título VII, Capítulo 1, arts. 460-470).

La relevancia de su firma no solo se observa en sus implicaciones relativas a la futura y deseada adhesión de Ucrania por parte de la UE, sino que también se atestigua en el hecho de que el Kremlin rompiera las relaciones comerciales con Ucrania en el marco de la zona de libre comercio establecida a través de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)¹⁰⁴. Por lo tanto, es evidente que la adopción del acuerdo entre la UE y Ucrania establece no solo un acercamiento económico de gran importancia, sino una integración jurídico-política de profundo calado para el Estado ucraniano.

4.3. La Unión Económica Euroasiática como marco alternativo

El proyecto económico y político alternativo de Rusia frente a la UE es la UEE, una unión aduanera y organismo de integración política creado a través del *Tratado de la Unión Económica Euroasiática* (TUEE) de 2014¹⁰⁵. Inicialmente la componían Belarús, Kazajistán y la Federación de Rusia. Un año después de su creación se unieron a la misma Armenia y Kirguistán. Desde un punto de vista realista, la UEE es el proyecto del Kremlin para rivalizar con la UE por atraer económica y políticamente a los países del espacio postsoviético para que no se unan a esta y se acerquen a Rusia a través de un arma geopolítica de *soft power*¹⁰⁶.

¹⁰¹ Para un análisis en profundidad de las principales características del acuerdo, véase MANOLI, *op. cit.*, pp. 56-59.

¹⁰² MANERO SALVADOR, *op. cit.*, pp. 207-209.

¹⁰³ Esto se puede observar en los objetivos de la asociación establecidos en el art. 1.2 del el acuerdo de asociación UE-Ucrania.

¹⁰⁴ *Treaty on a Free-Trade Area*, San Petersburgo, 18 de octubre de 2011 y Ley Federal de la Federación Rusa, “Sobre la suspensión por parte de la Federación Rusa del Acuerdo de Área de Libre Comercio con respecto a Ucrania”, 30 de diciembre de 2015, No. 410-FZ.

¹⁰⁵ *Treaty on the Eurasian Economic Union*, Astaná, 29 de mayo de 2014, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 3055, núm. 52764, p. 398.

¹⁰⁶ COSTEA, Maria y COSTEA, Simion, “The Kremlin’s Imperialist Eurasian Union Project”, en COSTEA, M., COSTEA, S. y DACIANA NATEA, M. (editoras), *EU Security and Multicultural Societies. Dealing with a Russian Empire Revival*, L’Harmattan, Paris, 2024, p. 135 y YÁNIZ GONZÁLEZ, Jesús, “La Unión Económica Euroasiática: estructura institucional, competencias y relaciones con el exterior”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, vol. 17, 2021, p. 93.

En particular, la UEE sigue los pasos de la UE, liberalizando el comercio de mercancías entre los Estados miembros (salvo contadas excepciones), con la esperanza de liberalizar el movimiento de capitales y de trabajadores y de coordinar las políticas de energía y macroeconómicas de sus miembros en un futuro. A diferencia de la UE, la UEE está dominada por un solo Estado (Rusia abarca el 86% del PIB y el 84% de la población)¹⁰⁷ y no es un bloque regional abierto al mundo basándose en la lógica liberal, sino que se plantea como una unión protecciónista. Así, por ejemplo, Kazajistán tuvo que elevar a casi el doble su arancel medio tras su adhesión a la UEE, cambiando de un 6.5% a un 12.1% para adaptarse a la línea planteada por la UEE¹⁰⁸, una política contraria al espíritu de la OMC y, en particular, al art. XXIV GATT.

La UEE no solo es un marco de integración económica, sino que también ha construido un marco político-institucional propio con la constitución de un Consejo Supremo (formado por los jefes de Estado), un Consejo Intergubernamental (formado por los jefes de gobierno), la Comisión Euroasiática (dividida en un Consejo y un *Collegium*) y el Tribunal de la UEE. Sin embargo, pese a la aparente supranacionalidad de la organización, los Estados de la UEE no han cedido apenas competencias soberanas¹⁰⁹.

A nivel internacional se planteó inicialmente como un proyecto de vocación europea que ha acabado dando un giro hacia Asia, buscando un acercamiento a China y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) a través de la *Nueva Ruta de la Seda* (NRS)¹¹⁰. Lo cierto es que la UEE se inscribe en la política antioccidental del presidente Putin, el cual ha rescatado la retórica nacionalista y neoimperialista una vez que el conflicto ucraniano ha certificado que la arquitectura de seguridad europea se ha destruido y ha reintroducido de nuevo el espíritu de la Guerra Fría¹¹¹. En el plano ideológico, la UEE puede vincularse con las ideas del *neo-euroasianismo* o el proyecto ultra *Novorróssiya* (Nueva Rusia)¹¹².

¹⁰⁷ BERMEJO GARCÍA, Romualdo, *Rusia y la Organización Mundial del Comercio. Avatares y éxitos*, Tirant lo Blanch, València, 2020, p. 55.

¹⁰⁸ DREYER, Iana y POPESCU, Nicu, "The Eurasian Customs Union: The economics and the politics", *European Union Institute for Security Studies*, 2014, pp. 1-2, https://ciaotest.cc.columbia.edu/pbeir/weu/0030881/f_0030881_25011.pdf.

¹⁰⁹ Véase YÁÑIZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 95-96.

¹¹⁰ *Ibidem*, 101, 103-104.

¹¹¹ Véase SÁNCHEZ ORTEGA, *op. cit.*, p. 9.

¹¹² El neo-euroasianismo es una corriente de pensamiento de carácter neofascista y ultranacionalista que concibe a Rusia como una civilización en sí misma, con un carácter propio derivado de la síntesis entre la civilización europea y asiática. El proyecto Novorróssiya (Nueva Rusia), derivado y vinculado a las tesis neo-euroasianistas, concibe que la soberanía territorial rusa debe expandirse hacia Ucrania, en particular, hacia el este y sur, de mayoría rusófona mediante su anexión o incorporación en forma de confederación al Estado ruso. Sobre estos movimientos véase VEIGA, *op. cit.*, pp. 147-149, 215-216 y BAQUÉS, Josep, "El Eurasianismo de Duguin", *Global Strategy*, 10 de septiembre de 2023, <https://global-strategy.org/eurasianismo-duguin/>.

El proyecto de la UEE no parece nacer de la voluntad libre y democrática de los Estados del espacio postsoviético. Un caso ilustrativo es el de Armenia, la cual tras haber avanzado significativamente en las negociaciones con la UE se decantó por su adhesión a la UEE. En este caso la adhesión no parece fruto de una decisión libre del gobierno armenio, sino del miedo ante el fin de la garantía de la seguridad proporcionada por Rusia frente a una posible escalada del conflicto en la región del *Nagoro-Karabakh*, a un bloqueo comercial ruso o a un incremento en el precio del gas¹¹³. En palabras del primer ministro armenio de la época, Tigran Sargsián: “Si no accediéramos a la [unión aduanera de la UEE], eso crearía barreras con Rusia, *un lujo que no nos podemos permitir*”¹¹⁴.

En pocas palabras, la firma del acuerdo comercial de Ucrania con la UE ha supuesto un antes y un después en su política exterior como Estado. De igual forma, otros países del espacio postsoviético, ya sea con su adhesión a la UEE o con la celebración de un acuerdo de asociación con la UE, han realizado una decisión de carácter eminentemente político. En el caso de Ucrania el uso político de los ALC es evidente ya que, por un lado, lo utiliza un Estado para decidir su futuro político a largo plazo, y, por el otro, porque dos bloques políticos, la UE y la UEE, han hecho uso de su marco económico como un elemento de poder para la consecución de objetivos políticos.

5. EL MAR DE LA CHINA MERIDIONAL: ENTRE EL PODER COMERCIAL DE CHINA Y LA PARÁLISIS DEL SURESTE ASIÁTICO

El uso del poder comercial a través de los ALC es notorio en unas de las controversias internacionales más conocidas, las relativas al Mar de la China Meridional (MCM). En este caso se observan disputas jurídicas de difícil resolución que involucran a múltiples actores¹¹⁵ y elementos en los que el *soft power* ejercido a través del comercio es uno de ellos. De forma similar al caso del espacio postsoviético, en este se observa como el uso de un solo acuerdo de libre comercio puede servir para la consecución de un objetivo político que involucre a múltiples Estados al mismo tiempo. En este sentido, cabe señalar que la creciente capacidad de la RPC para ejercer presión sobre otros países en sus reivindicaciones soberanas concomita con la evolución de su papel en el ámbito internacional¹¹⁶.

¹¹³ COSTEA y COSTEA, *op. cit.*, p. 136.

¹¹⁴ “Armenia opta por la Unión Aduanera con Rusia y renuncia a la asociación con la UE”, *El País*, 13 de octubre de 2013, https://elpais.com/economia/2013/10/18/agencias/1382114935_605934.html.

¹¹⁵ Para observar la participación de países como la India, Japón o Estados Unidos en las disputas, véase HONG, Zhao, “The South China Sea Dispute and China-ASEAN Relation”, *Asian Affairs*, vol. 44, 2013, núm. 1, pp. 36-38.

¹¹⁶ Véase RÍOS, Xulio, *La metamorfosis del comunismo en China*, Kalandraka, Pontevedra, 2021, pp. 184-192, 219-220, 274, 338-339.

5.1. Las disputas del Mar de la China Meridional

Las disputas del MCM nacen debido a las reivindicaciones de la RPC sobre su soberanía y jurisdicción sobre dicho mar. En concreto, las reivindicaciones del alcance de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de China se fundamentan sobre lo que se conoce como la línea de nueve rayas (*nine-dash line*), la cual involucra a cuatro grupos de islas (Pratas, Paracel, Spartly y Zhongsha). Las Islas Pratas (*Dongsha Qundao*) se encuentran bajo el control *de facto* de Taiwán, habiendo generado estas menos controversia debido a la cautela con la que China interactúa con el territorio taiwanés, aunque las reivindicaciones sobre la isla de Taiwán incluyen estas islas y forman parte de la tensión y las maniobras del gigante asiático¹¹⁷. Las Islas Paracel (*Xīshā Qúndǎo*) están bajo el control de China, pero Vietnam reivindica su soberanía sobre las mismas. Las Islas Zhongsha (*Zhōng shā qúndǎo*), compuestas de bancos submarinos y arrecifes de coral, constituyen una zona reivindicada por China, Taiwán y Filipinas, pero que no se encuentra bajo el control de ningún país. Por último, las Islas Spartly (*Nánshā Qúndǎo*) incluyen un centenar de islas e islotes cuya soberanía es reivindicada por China, Vietnam, Filipinas, Taiwán, Malasia y Brunéi, los cuales mantienen el control sobre alguna de ellas¹¹⁸.

Para la RPC estas reivindicaciones forman parte de sus intereses vitales y de seguridad, y no se consideran objeto de negociación, pudiéndose equiparar a la defensa del modelo político propio o a las reivindicaciones sobre Taiwán¹¹⁹. Lo cierto es que esta disputa nace de una *reivindicación histórica* china. En efecto, el gobierno chino arguye que desde el siglo XV ha efectuado expediciones, actividades pesqueras y patrullaje naval en el territorio y la zona marítima de las islas¹²⁰. No obstante, se debe tener en cuenta que el MCM no es solo un objeto de reivindicación política de las naciones, sino que también representa una rica fuente de recursos energéticos (ej. petróleo y gas natural)¹²¹ y constituye una de las rutas comerciales más importantes del comercio mundial¹²².

Desde el punto de vista jurídico, tras la reivindicación de Malasia y Vietnam ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC)¹²³,

¹¹⁷ DE LA CAL, Lucas, “Tensión en el estrecho de Formosa: Pekín envía 29 aviones de combate a la zona de defensa aérea de Taiwán”, *El Mundo*, 22 de junio de 2022, <https://www.elmundo.es/internacional/2022/06/22/62b2cca921efa0eb328b45e6.html>.

¹¹⁸ Véase KEYUAN, Zou, “The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the Shouth China Sea and Its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spartly Islands”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 14, 1999, núm. 1, pp. 27-32 y HONG, *op. cit.*, pp. 28-30.

¹¹⁹ RÍOS, *op. cit.*, pp. 355-356.

¹²⁰ HONG, *op. cit.*, p. 28 y LI, Yang, *China's Free Trade Agreement Diplomacy*, Tesis doctoral, University of Adelaide, Adelaide, 2014, p. 107, <http://dx.doi.org/10.4225/55/58af695f326d2>.

¹²¹ Véase HONG, *op. cit.*, pp. 31-33.

¹²² PERELLÓ PINTO, Meritxell, *El mar de la China Meridional. La disputa por el Indo-Pacífico*, Documento de Opinión IEEE 110/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2021, p. 4, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE0110_2021_MERPER_China.pdf.

¹²³ Véase Malaysia y Socialist Republic of Vietnam: JOINT SUBMISSION to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Conven-

China respondió mediante comunicaciones ante la CLPC en 2009 con sus argumentos de carácter histórico y negó el derecho de ambos Estados sobre los territorios reivindicados¹²⁴, reiterando su posición en 2011¹²⁵. Por su parte, Filipinas llevó la controversia ante el Tribunal Internacional de Arbitraje de La Haya, ya que China rechaza la competencia del Tribunal Internacional del Derecho del Mar conforme al art. 298 para las controversias concernientes a las delimitaciones de las zonas marítimas o títulos históricos¹²⁶. El Tribunal Internacional de La Haya falló a favor de Filipinas en 2016¹²⁷, pero los representantes chinos manifestaron su rechazo al laudo y reafirmaron que la soberanía ejercida sobre el MCM permanecerá inmutable¹²⁸.

5.2. China y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: una relación de interdependencia económica

En este contexto conflictivo es en el que se enmarca el *Acuerdo Marco de Cooperación Económica Global entre la Asociación de Naciones de Asia Sudeoriental y la República Popular China*¹²⁹. Este acuerdo se celebra en 2004 y es el marco en el que se desarrollan tres acuerdos adjuntos relativos a la liberalización de bienes¹³⁰, servicios¹³¹ e inversiones¹³², creándose así entre las partes contratantes la conocida como *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA), un área de libre comercio creada conforme a la Cláusula de Habilitación y el art. V GATS. De igual manera, en esa fecha ambos bloques adoptaron la *Declara-*

tion on the Law of the Sea 1982 in respect of the southern part of the South China Sea, 2009, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvn33_09/mys_vnm2009executesummary.pdf.

¹²⁴ Nota verbal de la Misión Permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas al Secretario General de Naciones Unidas, CML/17/2009, 7 de mayo de 2009, disponible en: https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvn33_09/chn_2009re_mys_vnm.pdf.

¹²⁵ Nota verbal de la Misión Permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas al Secretario General de Naciones Unidas, CML/8/2011, 14 de abril de 2011, disponible en: https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvn33_09/chn_2011_re_phl_e.pdf.

¹²⁶ “Declarations made by States Parties under article 298”, *International Tribunal for the Law of the Sea*, <https://www.iltos.org/en/main/jurisdiction/declarations-of-states-parties/declarations-made-by-states-parties-under-article-298/>.

¹²⁷ Controversia relativa al asunto del arbitraje del Mar de la China Meridional entre la República de Filipinas y la República Popular China (*Filipinas c. China*), Tribunal Arbitral constituido conforme al Anexo VII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, caso núm. 2013-19, Corte Permanente de Arbitraje, 12 de julio de 2016, La Haya.

¹²⁸ PHILLIPS, Tom, HOLMES, Oliver y BOWCOTT, Owen, “Beijing rejects tribunal’s ruling in South China Sea case”, *The Guardian*, 12 de julio de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/phillippines-wins-south-china-sea-case-against-china>.

¹²⁹ *Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation between The Association Of South East Asian Nations and The People’s Republic of China*, Phnom Pehn, 4 de noviembre de 2002.

¹³⁰ *Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between China and ASEAN*, Vientiane, 29 de noviembre de 2004.

¹³¹ *Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between China and ASEAN*, Nanning, 14 de enero de 2007.

¹³² *Agreement on Investment of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between China and ASEAN*, Bali, 29 de agosto de 2009.

*tion of the Conduct of the Parties in the South China Sea*¹³³, la cual establece un marco de diálogo y cooperación entre las partes fundamentado en los principios del Derecho Internacional, la resolución pacífica de los conflictos y el ejercicio del autocontrol de los Estados en la zona.

ASEAN es una organización regional de diez Estados¹³⁴, cuatro de los cuales son parte en las disputas del MCM, que promueve la cooperación económica, política, sociocultural y de seguridad en la región¹³⁵. En el plano económico esta integración ha sido posible porque desde 1992 los Estados miembros se han otorgado preferencias arancelarias entre sí¹³⁶, aumentando en múltiples ocasiones la integración hasta la firma del *Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN* en 2009¹³⁷, del *Acuerdo de la ASEAN sobre la circulación de personas físicas* de 2012¹³⁸, la creación de la *ASEAN Economic Community* (AEC) en 2015 y el *Acuerdo de la ASEAN sobre Comercio de Servicios* de 2020¹³⁹. ASEAN actualmente es una organización muy relevante en el plano internacional ya que, con datos de 2022, es la región que alberga la mayor cantidad de población del mundo después de China y la India (671 millones de personas), tiene un Producto Interior Bruto (PIB) nominal que supera los 100 billones de dólares, aunque el PIB *per cápita* es muy dispar dependiendo del país (Singapur, \$82.793; Myanmar \$1.161), y tiene un volumen de comercio de \$3,846 mil millones (\$1,962 de exportación y \$1,884 de importación)¹⁴⁰.

En este contexto, ASEAN pretende hacer uso de la CAFTA para continuar con su desarrollo y expansión económico-comercial, convirtiéndose la RPC en un elemento clave en este proceso. Ya en 2009 China se convierte en el primer socio comercial de ASEAN¹⁴¹ y, de igual forma, en 2020 ASEAN se constituye como el primer socio comercial de la RPC¹⁴². A nivel económico, ASEAN ve en la RPC a un socio comercial que puede permitir la cohesión e integración económica definitiva del grupo y una oportunidad de desarrollar proyectos tales como el *ASEAN Maritime Economic Corridor* o la *ASEAN Rail*

¹³³ Gobiernos de los Estados miembros de la *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN): “Declaration on the conduct of the parties in the South China Sea”, 14 de mayo de 2012, <https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/>.

¹³⁴ Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

¹³⁵ Art. 1.2 de la *Carta de ASEAN*, Cebu, 15 de diciembre de 2008, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 2624, núm. 2624, p. 223.

¹³⁶ *Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area*, Singapur, 28 de enero de 1992.

¹³⁷ *ASEAN Trade in Goods Agreement*, Cha-am, 26 de febrero de 2009.

¹³⁸ *ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons*, Phnom Penh, 19 de noviembre de 2012.

¹³⁹ *ASEAN Trade in Service Agreement*, Manila, 7 de octubre de 2020.

¹⁴⁰ Informe del Secretariado de ASEAN: “ASEAN Key Figures 2023” 2023, pp. 3, 29, 31, 33, <https://asean.org/serial/asean-key-figures-2023/>.

¹⁴¹ “ASEAN-China Economic Relation”, *Association of Southeast Asian Nations*, <https://asean.org/our-communities/economic-community/integration-with-global-economy/asean-china-economic-relation/>.

¹⁴² FENG, Haiying, SQUIRES, Víctor R. y WU Jingi, “China Looks To ASEAN For Closer Ties, Freeer Trade, And More Harmonious Relations: A Commentary”, *Archives of Business Research*, vol. 9, 2021, núm. 12, p. 93.

Corridor, mientras que la RPC ve en ASEAN a un socio estratégico en la implementación de su *Belt and Road Initiative* (BRI) y el desarrollo económico del Este del país¹⁴³.

La RPC es la prioridad absoluta de los países de ASEAN para garantizar la estabilidad de las cadenas de valor generadas, garantizando el suministro de bienes intermedios y un volumen de comercio en aumento¹⁴⁴, en un contexto en el que la industria de la electrónica está en auge en ambos bloques comerciales¹⁴⁵. Por consiguiente, este proceso de acercamiento e interconexión comercial ha generado una clara *interdependencia económica* entre ambos actores internacionales. Muestra de ello es que el volumen de comercio de mercancías en 2023 alcanzó la cifra de \$468.8 mil millones¹⁴⁶ con un crecimiento constante de dicho volumen superior al 10% desde 2010¹⁴⁷. En el caso de la RPC esto se ha realizado a través de dos fuentes de poder apreciables en el uso del poder en red (*network power*): el poder de mercado y la dependencia bilateral¹⁴⁸.

5.3. Uso político del poder comercial en el MCM

Esta interdependencia económica le ha servido a la RPC para garantizar el silencio de ASEAN en lo que concierne a las controversias del MCM. Dos acontecimientos sirven como ilustración de la capacidad de la RPC de utilizar políticamente su poder comercial, más concretamente el alcance de la CAFTA, con sus socios del Sudeste asiático. Por un lado, en 2012 comenzó una crisis sino-filipina como consecuencia de un intento de apresamiento de ocho pesqueros chinos por la Marina de Filipinas en el área del Bajo de Masinloc, un banco de arena situado a unos 220 kilómetros de la isla Luzón. Poco después del incidente, la Administración General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de la RPC anunció que endurecía las inspecciones sobre las bananas y las piñas filipinas y la Administración Nacional del Turismo china alertó a sus ciudadanos sobre la seguridad si viajaban al país vecino. Al poco tiempo Filipinas trató de normalizar las relaciones con la RPC ya que miles de unidades habían sido declaradas podridas debido a la dureza de las inspecciones y a que un gran número de grupos de turistas chi-

¹⁴³ FENG, SQUIRES y WU, *op. cit.*, pp. 93-95, 100-101. Para más información sobre la *Belt and Road Initiative*, véase RÍOS, *op. cit.*, pp. 341-344.

¹⁴⁴ CHEONG, Inkyo y RYU, Yeri, "Issue on the ASEAN-China Free Trade Area", en CHEN, L. y RILLO, A. D. (editores), *Further ASEAN-China Cooperation for Joint Prosperity: Envisioning ACFTA 3.0 in the Digital Era*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Jakarta, 2024, pp. 64-65, <https://www.eria.org/research/further-asean-china-cooperation-for-joint-prosperity-envisioning-acfta-30-in-the-digital-era>.

¹⁴⁵ *Ibidem*, 66.

¹⁴⁶ HULD, Arendse, "China-ASEAN Trade and Investment Relations", *China Briefing*, <https://www.china-briefing.com/news/china-asean-trade-and-investment-relations/>.

¹⁴⁷ "ASEAN-China Economic Relation", Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/our-communities/economic-community/integration-with-global-economy/asean-china-economic-relation/>.

¹⁴⁸ Véase FARRELL y NEWMAN, *op. cit.*, p. 54.

nos cancelaron sus viajes organizados¹⁴⁹. Por otro lado, dos años más tarde una plataforma petrolera china (Haiyang Shiyou-981) se instaló en aguas de Vietnam. Este acontecimiento suscitó desaprobación en el pueblo vietnamita, que comenzó una oleada de protestas violentas significativas¹⁵⁰. Mientras que el Ministro de Defensa vietnamita (Phung Quan) veía la disputa como un desacuerdo entre “hermanos”¹⁵¹, la RPC activó sus mecanismos y paralizó la cooperación económica con Vietnam y, de nuevo, la Administración Nacional de Turismo advirtió sobre la peligrosidad de viajar al país vecino debido a las protestas y el Ministerio de Comercio paralizó las licitaciones de las empresas públicas chinas con Vietnam¹⁵².

En ambos casos, estas medidas de coerción económica tenían un objetivo político: la asunción por parte de los países de la ASEAN de la soberanía de la RPC sobre el MCM. Lo cierto es que este tipo de medidas tienen un impacto económico negativo de gran importancia sobre los países sudasiáticos, especialmente, por la relevancia de la RPC en sus mercados. Como se ha dispuesto *supra*, los países de ASEAN dependen en buena medida de la CAFTA en la búsqueda de sus estrategias de desarrollo económico¹⁵³. En esta línea, también destaca que tanto Vietnam como Filipinas son países que conciben el turismo como uno de sus motores de crecimiento¹⁵⁴, habiendo sido la población china, por ejemplo, la cuarta en visitas a Filipinas en esos momentos¹⁵⁵. Junto a la dependencia en los mercados de bienes y servicios, la RPC ofrece otras motivaciones económicas importantes para los países de ASEAN, de ahí que tengan un gran interés en participar en la Ruta de la Seda Marítima (parte de la NRS) y que todos se hayan adherido al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII)¹⁵⁶.

En este contexto, la postura de los demás países de ASEAN difirió, pero no fue en ningún caso combativa. Primero, a pesar de ser partes en las disputas del MCM, tanto Malasia como Brunéi mantienen un perfil bajo tras su incorporación a la CAFTA. Segundo, Singapur, al no hallarse implicado en

¹⁴⁹ LI, *op. cit.*, p. 107.

¹⁵⁰ “Conflict territorial desata ira anti-China en Vietnam”, *BBC Mundo*, última actualización de 15 de mayo de 2014, https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140514_asia_china_vietnam_ataques_nc.

¹⁵¹ BENEDICTUS, Brian, “US and Vietnam Should Tread Carefully on Relations”, *The Diplomat*, 4 de septiembre de 2014, <https://thediplomat.com/2014/09/us-and-vietnam-should-tread-carefully-on-relations/>.

¹⁵² LI, *op. cit.*, pp. 109-112.

¹⁵³ Así lo entiende la propia organización ante el espectacular desarrollo de China y sus posibles ventajas económicas debido a su proximidad: “Given its proximity to China, India and Japan, ASEAN is well positioned to benefit from all types of global flows with more than half of the world’s “consuming class” living around the region by 2025”. Informe del Secretariado de ASEAN: “Master Plan on ASEAN Activity” diciembre de 2017, p. 31, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/01/47.—December-2017-MPAC2025-2nd-Reprint—.pdf>.

¹⁵⁴ LI, *op. cit.*, p. 112.

¹⁵⁵ Departamento de Turismo del Gobierno de Filipinas: “Visitor Arrivals to the Philippines by Country of Residence. January-December 2011”, 2011, http://www.tourism.gov.ph/Tourism_demand/Arrivals2011.pdf.

¹⁵⁶ LI, *op. cit.*, p. 108.

disputas territoriales con la RPC, mantiene un rol neutral y de mediación. Por último, Myanmar, Camboya y Laos, meros observadores de las disputas, han mejorado sus relaciones económicas y políticas con el gigante asiático tras la entrada en funcionamiento de la CAFTA. Por lo tanto, la CAFTA ha conseguido generar un efecto de dependencia (*lock-in effect*) respecto de la RPC en la organización, y ha asegurado el silencio de los órganos de la misma ante supuestas violaciones de la soberanía de ciertos Estados miembros¹⁵⁷. Como consecuencia, ASEAN no ha condenado jamás como organización la actitud o actividad de la RPC en el MCM.

Desde una perspectiva liberal, la CAFTA y la posterior integración económica solventará el *conflicto*, o por lo menos lo mantendrá estabilizado. Desde una perspectiva realista, la integración económica es un mero asunto de *conveniencia* por el que, a mayores compromisos asumidos por la parte poderosa en materia económica (la RPC), mayor será su capacidad de ejercer represalias o sanciones a los países menos poderosos (ASEAN) y conseguir sus objetivos políticos¹⁵⁸. En cualquier caso, la interdependencia económica de los países en disputa, así como las oportunidades de desarrollo y el efecto de dependencia de todos los Estados miembros de ASEAN respecto de la CAFTA muestran como el uso político de la misma constituye una herramienta estratégica para la RPC en las disputas del MCM.

6. CONCLUSIONES

Tras el análisis de ciertos factores políticos, jurídicos y económicos, junto a la observación e indagación de tres casos diversos, pero con rasgos comunes, es posible llegar a las siguientes conclusiones.

Primero, hay una evidente quiebra del sistema multilateral de comercio que ha permitido la difusión del uso político de los ALC de alcance bilateral y regional. El recurso excesivo a la excepción de las reglas fundamentales sobre las que se asentaron las relaciones comerciales internacionales durante la segunda mitad del siglo XX ha supuesto que la regla general (el trato de nación más favorecida) se haya convertido en una excepción y que las relaciones comerciales internacionales no se fundamenten en la multilateralidad y sí en las alianzas y relaciones bilaterales y regionales. En relación con ello, la parálisis de las ronda de negociación comerciales multilaterales parece ser definitiva y el retorno de enfoques mercantilistas y protecciónistas está facilitando la utilización de los instrumentos comerciales con un fin no económico.

Segundo, la complejidad de la normativa comercial internacional surgida de los acuerdos bilaterales y regionales no hará sino dificultar la vuelta al multilateralismo en el ámbito comercial. A mayor voluntad de desarrollar norma-

¹⁵⁷ *Ibidem*, 113-115.

¹⁵⁸ *Ibidem*, 108-110.

tivamente los ALC, mayor será la dificultad de que la política comercial a nivel internacional funcione por medio del sistema de dos vías y se vuelva a una estabilidad conjunta del orden económico y el político. Por lo tanto, la convergencia entre la geopolítica y la economía internacional es cada vez más evidente.

Tercero, el uso político de los ALC puede abarcar múltiples objetivos políticos. Estos pueden ser internos, generalmente ligados a la legitimación o reafirmación del propio rumbo ideológico de un gobierno, y/o externos, pudiendo estar estos últimos relacionados con la búsqueda de ampliación del poder y la influencia o con la defensa de intereses soberanos, entronquen o no con otros miembros de la comunidad internacional. Asimismo, estos objetivos pueden buscar tener un alcance diverso en el sentido de que pueden abarcar objetivos que van desde la protección de la supervivencia del propio Estado hasta algo intangible como una victoria ideológica en el plano internacional. El caso de Venezuela es buena muestra de ello.

Cuarto, los Estados al hacer un uso político de los ALC anteponen el beneficio político al económico. Si bien es cierto que en el caso de Ucrania esta característica no es evidente, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela y la RPC sí lo es. Por un lado, el gobierno de Venezuela muestra que sus acciones son políticas en aquellos movimientos relacionados con los ALC evidenciándose en que, por ejemplo, el gobierno bolivariano tomó decisiones sin consultar a los actores afectados y no alegó en ningún momento motivos económicos para su adhesión o retirada de un acuerdo comercial u otro. En el caso de la RPC sí se puede observar una estrategia económica en la alianza con los países de ASEAN, y eso no debe ser ignorado, pero sí es cierto que los países del sudeste asiático tienen un interés muy superior en el mercado chino del que tiene la RPC en sus mercados, lo que le permite ejercer una influencia concreta sobre las disputas del MCM a través de la CAFTA.

Por último, es posible que los ALC sean cada vez utilizados con mayor frecuencia con fines políticos en múltiples controversias actuales. Estos acuerdos no solo permiten el acercamiento de otros países en la persecución de objetivos concretos, sino que constituyen un medio por el cual generar alianzas en un mundo que es cada vez más multipolar y en el que los vínculos estratégicos permiten de forma efectiva la consecución de objetivos políticos, ya sean estos ideológicos o soberanos.

En ausencia de negociaciones basadas en el sistema multilateral de comercio, resulta difícil separar la firma de ALC del alcance del poder económico de una potencia comercial o de las decisiones estratégicas de un Estado. Pese a que no todos los ALC tienen fines políticos, la evidencia sugiere que, en buena medida, sirven como instrumentos para consolidar o proyectar intereses políticos de los Estados o actores internacionales. En este sentido, el análisis de otros casos en el futuro podría arrojar luz sobre este fenómeno de relevancia significativa en el orden internacional actual.

