

América Latina en un mundo incierto y turbulento: impacto sobre las estrategias de integración regional



Felix Peña

PLANOS PRIORITARIOS PARA LA ACCIÓN EN UN MUNDO INCIERTO Y TURBULENTO

Al comenzar este año 2017 se han acrecentado las razones que generan alertas sobre la evolución del sistema internacional, incluyendo sus impactos potenciales en el comercio global y en los flujos transnacionales de capitales y tecnologías.

La tensión creciente entre orden y desorden internacional y, en especial, los recientes desarrollos en el escenario mundial (entre otros, los resultantes del proceso del Brexit en la UE, y de la nueva etapa gubernamental en los Estados Unidos.), están acentuando la necesidad de reflexionar sobre las estrategias de inserción externa de los países latinoamericanos, o al menos de

aquellos que procuran tener una que sea funcional y eficaz a sus intereses.

Sin perjuicio de otros, tal reflexión debería concentrarse prioritariamente en tres planos:

- El primero se refiere al posicionamiento de los países de la región en el rediseño de un sistema internacional, incluyendo sus instituciones y reglas de juego, que muestra hoy signos evidentes de estar siendo desbordado por nuevas realidades.
- El segundo implica el análisis de modalidades prácticas que permitan a cada país de la región –en la medida que les interese–, desarrollar estrategias nacionales para su inserción externa, incluyendo

sus relaciones de cooperación con el mayor número de países en el mundo y, en especial, con aquellos que tienen capacidad para incidir en forma significativa en el comercio mundial y en las inversiones transnacionales.

- El tercer plano está vinculado con el objetivo de generar condiciones favorables a una más intensa cooperación económica regional en los distintos espacios conformados por los países latinoamericanos, incluyendo el sudamericano y, entre otros, el de un Mercosur renovado en sus alcances y metodologías.

El primer plano –el de la gobernanza global–, se presta a múltiples desdoblamientos. Uno y –por cierto– el fundamental, genera las políticas, instituciones y reglas del juego, que pueden contribuir a preservar la paz y la estabilidad en las relaciones entre naciones. Los otros generan, en especial, las relaciones económicas, financieras y comerciales internacionales.

Cabe tener presente que hoy se nota una creciente pérdida de eficacia del orden que surgiera al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se observan múltiples espacios en los que predomina el desorden internacional. Por lo demás, la redistribución del poder mundial que

se ha acentuado en los últimos años, torna más difícil acordar reglas del juego e instituciones que sustituyan a las que han predominado hasta el presente. Como parecen demostrarlo los resultados concretos que se logran en las Cumbres del G-20, no resulta fácil reproducir hoy la experiencia de la Conferencia de Bretton Woods, en 1944. En ese momento histórico estaba más claro quiénes eran los *rule-makers* a nivel global.

Lo mismo ocurre en el plano de las relaciones comerciales internacionales. El sistema multilateral institucionalizado, primero en el GATT y luego en la OMC, ha ido también perdiendo su eficacia, especialmente para adaptarse a los cambios en las realidades globales. De ahí que la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, que se realizará en diciembre próximo en Buenos Aires, brinda una ventana de oportunidad, al menos para iniciar un proceso de rediseño de las instituciones y reglas del juego multilaterales del comercio mundial.

El hecho de que el Presidente Trump haya retirado a los Estados Unidos del Trans-Pacific Partnership (TPP), y que tampoco parece ahora que el Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TA-TIP) sea factible, quizás torne aún más necesario el reflexionar sobre cómo fortalecer el sistema multilateral de comercio de la OMC y, eventualmente, rediseñarlo. Lograr puntos de equilibrio entre el espacio

multilateral global y los múltiples espacios de comercio preferencial, sean ellos regionales o interregionales, podría ser entonces uno de los objetivos prioritarios de la próxima reunión ministerial de Buenos Aires.

Ello podría implicar que el rediseño del sistema multilateral de comercio se traduzca en un ajuste de las reglas vigentes, en particular en cuanto a los alcances que puedan tener en el futuro, los acuerdos preferenciales que se celebren entre grupos de países y, muy en especial, cuando en ellos participen países en desarrollo.

Desde los tiempos iniciales del GATT, la idea de mecanismos y reglas más flexibles para facilitar la integración económica –por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales que no se ajustaran a interpretaciones más rígidas de lo aparentemente prescrito en el artículo XXIV del GATT– fueron demandas de países latinoamericanos que, entonces, tenían fuerte protagonismo en las negociaciones multilaterales del momento. Salvo, quizás, cuando la aprobación de la Cláusula de Habilitación en la Rueda Tokio (1979), los planteamientos latinoamericanos no han tenido mucho eco en los países industrializados y, muy especialmente, en los Estados Unidos.

El segundo plano –el de las estrategias nacionales de inserción externa de cada país de la región, incluyendo sus relaciones con los

países más relevantes del sistema comercial global– requerirá en adelante de un gran esfuerzo de organización a nivel interno de cada país, a fin de articular los intereses de todos sus sectores sociales. Ello es consecuencia, precisamente, de las incertidumbres que seguirán predominando, quizás por un buen tiempo, en relaciones internacionales que son cada vez más dinámicas y complejas.

Es en el plano interno que un país puede –en principio y si así lo procura– decidir y poner en práctica aquello que más le conviene y puede lograr en su relacionamiento externo. Nada puede sustituir la decisión y el esfuerzo nacional de adquirir un determinado protagonismo en el plano internacional.

Pero, a su vez, es en el plano regional donde cada país puede desarrollar acciones conjuntas con otros países de su entorno inmediato, a fin de potenciar sus propios esfuerzos nacionales para una inserción asertiva e inteligente en el espacio global. Aquí es donde adquieren una importancia práctica las instituciones regionales, con capacidad para apoyar las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos que así lo procuran, tales como lo son, entre otras, la ALADI, la CEPAL y la CAF–Banco de Desarrollo de América Latina.

Y el tercer plano –el del impulso a diferentes modalidades de cooperación económica, tanto en

el espacio regional como en los múltiples espacios subregionales y, en especial, en el de la articulación entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur–, es probablemente el que más atención requerirá en los próximos tiempos por parte de los países latinoamericanos. En particular, por aquellos efectivamente interesados en mejorar sus condiciones de navegación en un mundo confuso, desorientado y, por momentos, inhóspito. Este plano incluye el de las acciones conducentes a una efectiva renovación del Mercosur, tanto en sus alcances como en sus metodologías.

EL IMPACTO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

América Latina acumula más de seis décadas de experiencias de integración y cooperación regional, a veces de alcance amplio y otras concentradas en grupos de países, tal como han sido los casos del Mercosur, del Grupo Andino y ahora la Alianza del Pacífico, de los países centroamericanos y de los del Caribe. Los resultados han sido diversos, a veces frustrantes y otras, han implicado pasos hacia una mayor convergencia a pesar de las diversidades.

Una pregunta que corresponde ahora hacer es: ¿qué nos indican las

experiencias del pasado –sean ellas relativamente exitosas o, eventualmente, fracasadas– sobre algunas de las condiciones que permiten construir procesos sustentables de cooperación e integración económica, entre naciones que comparten un espacio regional?

Al menos tres condiciones parecen ser las más recomendables para el momento actual, esto es, un momento que se caracteriza por generar evidentes demandas de actualización, renovación y fortalecimiento de los esfuerzos de cooperación e integración regional.

Una primera e indispensable condición es la de un fuerte y sostenido impulso político. Esta condición implica una necesaria participación del más alto nivel político de cada uno de los países participantes. No puede ser una participación esporádica, propia de políticas y de diplomacias con efectos predominantemente mediáticos. Tiene que ser, por el contrario, una capacidad sostenida de liderazgo presidencial para cumplir con las acciones orientadas a concretar la voluntad de lograr una efectiva cooperación económica –lo que implica, por razones obvias, también la cooperación política–, entre los países participantes del respectivo proceso, sea este bilateral, subregional o regional.

Pero para ser efectiva y eficaz, tal condición requiere que la energía e impulso político del más alto nivel,

se traduzca en procesos de construcción continua a cargo de personas competentes y de dedicación a tiempo completo, pertenecientes a los países involucrados, e insertos en los respectivos ámbitos gubernamentales también de alto nivel.

De tales procesos deben surgir las acciones que concreten, en forma sustentable, las estrategias del más alto nivel político. Una experiencia a tener presente, al respecto, fue el papel del denominado Grupo Mercado Común en la traducción a los hechos del impulso generado en los Presidentes Alfonsín y Sarney, en el inicio del proceso de la integración binacional entre Argentina y Brasil, y que luego se reflejara en los momentos también fundacionales del Mercosur.

Una segunda condición es la de generar «solidaridades de hecho» —en el sentido planteado por Jean Monnet en los momentos fundacionales de la integración europea—, a través de acciones concertadas y orientadas a generar redes cooperativas —tanto de producción como sociales— de alcance bilateral, subregional o regional, que cuenten con fuerte participación social, y que contribuyan —en especial— a los objetivos de una integración productiva sustentable entre los respectivos países.

Y la tercera condición es la de operar en tres planos complementarios, para lograr una mayor conectividad de los respectivos espacios

geográficos, sistemas económicos y sociales. Tales planos son el de la conectividad física (infraestructura, transportes y logística); el de la conectividad de la producción a través de múltiples modalidades de redes (por ejemplo, entre pymes con vocación de generar cadenas productivas especializadas o de nicho), y el de la conectividad con los consumidores; esto es, a nivel transnacional entre quienes producen bienes o servicios, y quienes son potenciales consumidores en otros mercados de la propia región o del mundo.

ALGUNAS TENDENCIAS EN EL PLANO INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

Instituciones y reglas de juego que inciden actualmente en el comercio internacional de bienes y de servicios, así como en las inversiones transnacionales, se manifiestan en tres planos diferentes, pero conectados entre sí. Ellos están muchas veces en tensión e, incluso, pueden llegar a contradecirse.

El primero es el plano nacional, esto es, el ámbito interno de cada nación soberana o unidad autónoma de poder. Es, sin dudas, el más relevante en la perspectiva interna de cada país.

El segundo es el global multilateral que se refleja, en especial, en la Organización Mundial del Comercio (OMC) –y antes, en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)–. Su grado de relevancia es alto si se lo considera en la perspectiva de una gobernanza comercial que contribuya a asegurar un razonable orden mundial.

Y el tercer plano es el de los múltiples espacios geográficos regionales en los que, especialmente en las últimas décadas, se han desarrollado distintos tipos de acuerdos y de procesos de cooperación e, incluso, de integración económica entre naciones que los comparten, tales son los casos, entre muchos otros, de la hoy UE, de la ASEAN en el Sudeste Asiático, y de la ALADI, en el plano regional latinoamericano. No responden tales acuerdos y procesos a un modelo único ni excluyen otras versiones de alcance subregional, que aspiran a veces a objetivos de una cooperación e integración eventualmente más profunda, como pueden ser los casos en la región latinoamericana, del Mercosur, del Mercado Común Centroamericano, de la Comunidad Andina de Naciones, de la Alianza del Pacífico, de la Comunidad del Caribe e, incluso, del ALBA.

La creciente confusión que se observa hoy en el plano de la gobernanza global y que se exterioriza con distintas intensidades en los espacios regionales, está

manifestándose en tendencias por momentos contradictorias.

Una de ellas refleja la idea de un predominio de instituciones y reglas nacionales sin condicionamientos que se originen, por ejemplo, en compromisos asumidos por los respectivos países en el plano global multilateral.

La segunda tendencia se refleja en iniciativas orientadas a profundizar el desarrollo de espacios de cooperación e integración regional, a fin de potenciar a las naciones de una determinada región, para así poder navegar con más facilidad en un mundo en el que predomina la confusión y que, eventualmente, pueda ser, en el futuro, uno en el que predomine el desorden.

La primera tendencia se observa hoy especialmente en los Estados Unidos. Y se trata de una tendencia relevante, dado el papel desempeñado por ese país en el diseño del actual orden comercial global y, en especial, de las reglas del GATT y de la OMC. Se refleja en posiciones que podrían estar indicando una desvalorización por parte del gobierno del Presidente Trump –o al menos de sectores con responsabilidades en las políticas comerciales externas de la nueva administración–, de los compromisos asumidos en el orden global multilateral y, concretamente, en la OMC. A ello se suma lo expresado por Donald Trump, en el sentido que lo bilateral será privilegiado respecto de lo multilateral en

las negociaciones comerciales. Son, en todo caso, visiones que pueden tener incidencias en el desarrollo del camino que conduce a la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC.

La segunda tendencia se refleja en lo acordado por el Comité de Representantes de la ALADI, en su sesión realizada en Montevideo, el 23 de febrero del 2017, al aprobar una iniciativa del Secretario General, Carlos Chacho Álvarez, para realizar un estudio técnico y lograr un acuerdo económico comercial integral latinoamericano. Según un comunicado publicado por la ALADI, tal estudio técnico se realizará, junto con la CEPAL, la SIECA y el INTAL, y con la participación de un grupo de expertos en integración de la región.

Tres párrafos del comunicado de la ALADI, incluyen los objetivos de la iniciativa:

- La propuesta técnica tiene como objetivos la necesidad de profundizar la integración, aumentar el comercio intrarregional y contribuir a la formación de cadenas de valor subregionales y regionales. El ejercicio busca identificar, a través de un análisis profundo, los espacios que han generado los avances bilaterales y plurilaterales en América Latina, tanto en lo que se refiere a la desgravación arancelaria, como en lo

normativo, así como el espacio que aún resta por avanzar (lo que incluye las relaciones bilaterales no cubiertas o parcialmente cubiertas), de cara al objetivo de lograr la convergencia en lo económico comercial.

- Además del componente comercial, la propuesta base contemplará un segundo aspecto referido a la cooperación, que aproveche la experiencia de la región en diversas áreas, tales como: facilitación del comercio, inversiones, servicios, compras públicas, complementariedad tecnológica, y nuevos temas como el mercado digital, las cuestiones ambientales y la ciudadanía latinoamericana.
- La ALADI se constituye en el organismo adecuado para tal emprendimiento, ya que su tratado fundacional contiene los principios fundamentales de flexibilidad, pluralismo, convergencia y tratamientos diferenciales. Cabe recordar que, en la actualidad, aproximadamente la mitad de las relaciones bilaterales entre los países de América Latina se encuentran amparadas por acuerdos comerciales de tipo amplio, que prevén un trato preferencial para el comercio de la mayoría de los productos.

Cabe tener presente que el Tratado de Montevideo de 1980, brinda el marco institucional para que puedan impulsarse acciones de geometría variable, que sean recomendables por el mencionado estudio técnico y en las que no necesariamente estén involucrados todos los países miembros.

El instrumento de los acuerdos de alcance parcial está más que adaptado a una estrategia concertada de acciones en las que solo participen los países interesados –al menos en una etapa inicial–. Recordemos, además, que en materia de preferencias arancelarias, la ALADI está inserta en el marco de la «Cláusula de Habilitación» del GATT-OMC. En la práctica, hoy este no sería un dato menor.

El 25 de abril se realizó en Montevideo, una reunión de funcionarios y especialistas convocados para debatir ideas que permitan concretar esa iniciativa de la ALADI. Las reflexiones incluidas en los dos apartados siguientes, toman en cuenta algunas de las ideas sugeridas al respecto.

ENFOQUES RECOMENDABLES PARA IMPULSAR LA PROPUESTA QUE HA LANZADO LA ALADI

¿Cuáles serían las condiciones y cualidades que le otorguen eficacia y sustentabilidad a iniciativas como

la originada en la ALADI, y que la región latinoamericana impulse para acrecentar su cooperación e integración económica y comercial, y así enfrentar mejor desafíos y oportunidades que se plantean en el nuevo escenario global?

Esta es una pregunta que deberá estar presente en los debates que instancias gubernamentales, empresariales y sociales de la región, realicen en adelante, contando para ello con aportes que puedan provenir de espacios de reflexión orientados a la acción.

En cuanto a las condiciones que pueden ayudar a generar compromisos que sean eficaces –esto es, que produzcan los resultados esperados– y sustentables, esto es, que tales resultados perduren en el tiempo, se pueden mencionar las siguientes:

- Que los países participantes asuman sus compromisos en función de estrategias nacionales definidas con amplia participación social.
- Que sean compromisos impulsados en cada país por un firme y legítimo liderazgo político.
- Que los compromisos que se asuman reflejen las ricas diversidades culturales, económicas y políticas de los países participantes.
- Que sean compromisos que permitan generar las antes

mencionadas «solidaridades de hecho» o efectos de encadenamientos entre las respectivas sociedades.

- Que todo el proceso de generación de compromisos que se asuman, haya contado en cada país con una amplia participación social, facilitada por una efectiva transparencia de los mecanismos de decisión en sus distintas etapas.

Y en cuanto a las cualidades de los compromisos que se asuman y que pueden también contribuir a su eficacia y sustentabilidad, cabe mencionar las siguientes:

- Que sean flexibles a fin de contemplar circunstancias cambiantes y emergencias que dificulten cumplir plenamente, en determinadas circunstancias, con lo comprometido.
- Que sean previsibles, esto es, que sin perjuicio de su flexibilidad, permitan generar la suficiente seguridad jurídica a fin de que quienes tienen que adoptar decisiones de inversión productiva, lo puedan hacer con una razonable expectativa que lo comprometido será cumplido (por ejemplo, en término de apertura de los respectivos mercados para los bienes y

servicios, y para las inversiones provenientes de países participantes en el proceso de cooperación e integración económica, cualquiera que fuere su dimensión económica y su poder relativo).

- Que sean adaptables a cambios en las circunstancias políticas y económicas (tanto regionales como globales), que existían al momento en que fueron asumidos.

Finalmente, cuando se trata de compromisos internacionales que crean instituciones y reglas de juego de alcance global –por ejemplo, en el ámbito de la OMC– o regional –por ejemplo, en el ámbito de acuerdos de comercio e integración en América Latina–, la experiencia indica sobre la importancia que tiene la gestión del proceso negociador que los genera y, también, la arquitectura institucional del respectivo acuerdo.

ALGUNAS SUGERENCIAS QUE PUEDEN SER ÚTILES

En base a la experiencia acumulada en la región en materia de compromisos de integración y cooperación económica, y a fin de contribuir al necesario debate que al respecto debe desarrollarse en los países de la región y en sus instituciones, es posible avanzar en

sugerencias sobre algunos enfoques recomendables para el abordaje de cuestiones prioritarias para la elaboración de las antes mencionadas bases para un Acuerdo Económico Comercial Integral Latinoamericano en el ámbito institucional de la ALADI.

Al respecto, sería fundamental definir una dirección estratégica – un norte–, que permita tener claro cuáles son los objetivos a lograr en el corto, mediano y largo plazo, a fin de avanzar en forma creíble y sustentable, en el desarrollo de un acuerdo económico comercial integral latinoamericano.

Tales objetivos tienen que estar vinculados a los que han movilitado a los países miembros de la ALADI desde su creación, en 1980, y que tienen que ver con crear un entorno regional de cooperación e integración, funcional a los objetivos de desarrollo económico y social de cada país y de la región en su conjunto, y en base a principios definidos en el Tratado de Montevideo.

Asimismo, deben ser colocados en la perspectiva más amplia de los ya mencionados profundos cambios que se están operando en el sistema comercial mundial con sus impactos en nuevos desafíos y oportunidades para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto.

La concertación para actuar de los países de la región, que son

miembros de la OMC, para el rediseño y perfeccionamiento de instituciones y reglas del sistema multilateral de comercio internacional, tiene que ser parte de la estrategia de cooperación e integración regional. La ya mencionada Conferencia Ministerial de la OMC brinda una oportunidad para poner de manifiesto que la región aspira a actuar en forma coordinada.

La multiplicidad de objetivos a alcanzar en el marco de esta iniciativa de la ALADI, y la dinámica de los cambios que se observan a nivel global y regional, requerirá una jerarquización de objetivos y de cursos de acción para su logro, y su continua revisión a fin de asegurar su adaptación a las nuevas realidades que vayan emergiendo en ambos planos.

Como se señaló antes, la flexibilidad que se requerirá en los instrumentos que se apliquen, tendrá que ser compatibilizada con la previsibilidad necesaria para generar inversiones productivas en función a mercados nacionales insertos en el espacio regional.

En tal perspectiva, una prioridad sería acordar distintas modalidades de salvaguardias y de válvulas de escape que permitan, a la vez, preservar la previsibilidad que requieren las inversiones productivas y flexibilizar, en lo necesario, los compromisos asumidos con alcance temporario y, eventualmente, con

control por parte de instancias técnicas imparciales.

A su vez, conectar en forma sostenida los sistemas económicos y productivos de los países de la región, requerirá intensificar la conectividad física, y la de las redes de transporte y de logística, entre los países comprometidos a lograr una mayor compatibilidad y convergencia de tales sistemas.

Una prioridad será la de generar incentivos para la convergencia de los acuerdos ya existentes y celebrados en el marco de la Aladi. Tendría que ser una convergencia hacia objetivos e instrumentos más avanzados.

Facilitación del comercio basada en el aprovechamiento de nuevas tecnologías de información, como también en el necesario clima de confianza entre todos los protagonistas de los intercambios comerciales transfronterizos; cooperación aduanera; comercio electrónico; mecanismos de acumulación de origen, en especial en función de acuerdos que se celebren con otros países o regiones; defensa comercial; propiedad intelectual; compras gubernamentales; comercio de servicios, y cooperación técnica, son otras tantas cuestiones prioritarias a abordar por medio de la profundización de los acuerdos existentes o de los que se celebren en adelante.

Corresponde otorgar prioridad a distintas modalidades de acciones orientadas a reducir o a eliminar

el efecto restrictivo en el comercio entre países interesados, resultante de pronunciadas disparidades en sus respectivas normas técnicas y sanitarias.

Otra prioridad será la de encarar acciones entre países interesados y con condiciones de avanzar, para la promoción de corredores y encadenamientos productivos transnacionales y, en especial, de aquellos que permitan intensificar tendencias a la internacionalización o regionalización de las pymes.

No parece necesario que en las acciones orientadas a profundizar la integración regional, participen siempre todos los países de la ALADI o de la región latinoamericana en su conjunto. Por el contrario, la estrategia a seguir tiene que ser de geometría variable y de múltiples velocidades. Tienen que participar los países realmente interesados en avanzar hacia los objetivos que en cada caso se persigan. Pero tienen que estar abiertos a la participación de los países que inicialmente no consideran que pueden o que les convenga participar. Una función de la secretaría de la ALADI sería procurar que la convergencia sea lo más amplia posible.

Una estrategia orientada a profundizar acuerdos que se celebren entre países de la región requerirá:

- Hojas de ruta que señalen pasos concretos a dar hacia las metas concretas fijadas y, en cada caso, los plazos comprometidos.
 - Un fuerte impulso político expresado al más alto nivel de cada país participante.
 - Una participación en las negociaciones de los respectivos sectores empresarios y sociales.
 - Una amplia transparencia en las negociaciones, orientada a lograr la legitimidad social de las acciones que se emprendan. Tales requerimientos pueden ser considerados como condiciones necesarias para la construcción de espacios de integración regional que sean eficaces.
- darle a la iniciativa de la ALADI, un sentido político y estratégico de relevancia actual para la región. A tal efecto deberían profundizarse acciones orientadas a intensificar el intercambio de bienes, servicios y tecnologías, así como las inversiones entre los países miembros de la ALADI que participen del acuerdo con Cuba, y a desarrollar múltiples modalidades de acciones de cooperación económica y tecnológica, incluyendo las orientadas a procurar la inserción de sus empresas en encadenamientos productivos de alcance regional.

Los cursos de acción que se emprendan a fin de potenciar la inserción de las economías de la región en el entorno internacional, requerirán de un gran esfuerzo regional de inteligencia competitiva. En tal esfuerzo, la coordinación de la ALADI con los distintos organismos de alcance regional y, en especial, con la CEPAL, la CAF, el INTAL-BID, el SELA –sin perjuicio de otros– puede ser fundamental.

En especial y en nuestra opinión, la plena inserción de Cuba en un acuerdo económico y comercial integral latinoamericano, tiene que ser una prioridad. Ello permitiría