

The background features a stylized world map in white outlines, overlaid on a vibrant orange and red geometric pattern of triangles and polygons. A solid blue horizontal bar is positioned at the top, containing the author's name.

FÉLIX PEÑA

**Las crisis en el
multilateralismo
y en los acuerdos
regionales**



**ACONTECER
MUNDIAL**



LAS CRISIS EN EL MULTILATERALISMO Y EN LOS ACUERDOS REGIONALES

**THE CRISES IN THE
MULTILATERALISM
AND IN THE REGIONAL
TRADE AGREEMENTS**

RESUMEN

La pérdida de eficacia del sistema multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las tensiones creadas por acuerdos comerciales interregionales y las dificultades en los acuerdos regionales de integración exigen, en particular a los países latinoamericanos, reflexionar sobre las estrategias de inserción externa, encarar la nueva realidad de la distribución del poder mundial, con su impacto en la competencia económica global, y participar en la transición hacia un nuevo orden económico internacional. Para ello resulta necesario el rediseño del sistema multilateral de comercio con el ajuste de las reglas vigentes, la compaginación con los múltiples espacios de comercio preferencial regionales o interregionales, y una más intensa cooperación e integración económica regional en los distintos espacios conformados por los países latinoamericanos. En este libro se analizan los factores que inciden en las crisis del sistema multilateral del comercio y en los acuerdos regionales, y se proponen cursos de acción a desarrollar en los planos nacional, regional y global.

Palabras clave: acuerdos regionales, estrategias comerciales externas, integración económica, proyección internacional de pymes, sistema multilateral del comercio.

ABSTRACT

The loss of effectiveness of the multilateral system of the World Trade Organization (WTO), the tensions created by interregional trade agreements and the difficulties in regional integration agreements require, in particular for the Latin American countries, to reflect on the strategies of external insertion, to face the new distribution of world power, with its impact on global economic competence, and to participate in the transition towards a new international economic order. In order to achieve this, is necessary the redesign of the multilateral trading system with the adjustment of existing rules, the alignment with the multiple regional or interregional preferential trade spaces, and a more intense regional economic integration and cooperation in the different spaces formed by the Latin American countries. This book analyzes the factors affecting crises in the multilateral trading system and regional agreements, and proposes courses of action to develop at the national, regional and global levels.

Keywords: regional agreements, external trade strategies, economic integration, international projection of SME's, multilateral trading system.

LAS CRISIS EN EL MULTILATERALISMO Y EN LOS ACUERDOS REGIONALES

FÉLIX PEÑA

Colección de bolsillo Acontecer Mundial - Tomo 5

Centro de Pensamiento Global (Cepeg)



EDICIONES
Universidad Cooperativa
de Colombia



Universidad Cooperativa
de Colombia

Peña, Félix, 1938-

Las crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales / Félix Peña. – Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia, 2017.

p. – (Colección acontecer mundial, ISSN: 2500-7696 ; t. 5)

Incluye datos biográficos del autor. -- Incluye índice analítico. -- Contiene referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-760-091-9 -- 978-958-760-092-6 (e-book)

1. Organización Mundial del Comercio 2. Comercio entre regiones 3. Comercio internacional 4. Internacionalismo 5. Integración económica internacional I. Título II. Serie

CDD: 382.1 ed. 23

CO-BoBN- a1010958

Las crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, septiembre de 2017
© Félix Peña

ISBN (impreso): 978-958-760-091-9

ISBN (digital): 978-958-760-092-6

DOI: <http://dx.doi.org/10.16925/9789587600926>

ISSN Colección Acontecer Mundial
2500-7696

Proceso de arbitraje doble ciego:

"Double blind" peer-review

Recepción/Submission:

junio (June) de 2017

Evaluación de contenidos/Peer-review

outcome: julio (July) de 2017

Correcciones de autor/Improved version

submission: julio (July) de 2017

Aprobación/Acceptance: agosto (August) de 2017

Fondo Editorial / University Press Team

Manfred Acero Gómez

Director Nacional Editorial

Juan Pablo Mojica Gómez

Producción editorial de libros

Daniel Urquijo Molina

Producción editorial de revistas

Proceso editorial / Book Publishing Process

María Carolina Ochoa

Corrección de estilo

Melisa Restrepo Molina

Lectura de pruebas

Sebastián Montero Vallejo

Elaboración de índice analítico

Pedro C. Gutiérrez Jiménez

Diseño editorial y diagramación

Isabel Sandoval

Diseño de portada

Xpress Estudio Gráfico y Digital

Impresión

Centro de Pensamiento Global (CEPEG)

Edgar Vieira Posada

Director

Fernanda Caballero Parra

Especialista

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según Decreto 460 de 1995.

El Fondo Editorial Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia se adhiere a la filosofía del acceso abierto y permite libremente la consulta, descarga, reproducción o enlace para uso de sus contenidos, bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas 4.0 Internacional. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



CONTENIDO

Introducción	11
1 Un cambio de época en el sistema internacional	19
Los eventuales impactos de cambios estructurales en las dimensiones existencial y metodológica de los procesos de integración regional	25
Algunas consideraciones sobre el caso de la Unión Europea (UE)	28
Algunas consideraciones sobre el caso del Mercosur	36
Impactos de los cambios estructurales en el sistema internacional en las estrategias nacionales de inserción en el mundo	45
Impactos en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales que tienen los cambios estructurales que se observan en el sistema internacional	46
2 Del GATT a la OMC: el camino recorrido y los desafíos de futuro	51
La evolución del sistema institucional GATT-OMC desde su momento fundacional	53
Los principales aportes que ha efectuado el sistema de la OMC	57
Algunas enseñanzas de los veinticinco años del sistema de la OMC	60
El papel de la Conferencia Ministerial de la OMC en el sistema comercial multilateral	62

3	Tendencias al megarregionalismo transcontinental: sus impactos en el sistema global de la OMC y en las estrategias regionales y nacionales	67
	La interacción entre los distintos marcos de regulación del comercio internacional	69
	La conectividad entre naciones y mercados como resultante de largos procesos históricos	71
	La interacción del plano nacional con el global, los regionales e interregionales	72
	Desafíos que plantea la tensión dialéctica entre los planos global, regional y nacional	74
	La conveniencia de lograr un equilibrio razonable entre los tres planos	77
	La cuestión de los megaacuerdos preferenciales interregionales	80
	Factores que inciden en la preferencia por megaacuerdos preferenciales interregionales	82
	La estrategia de la convergencia en la diversidad	84
4	La agenda de negociaciones comerciales internacionales y las estrategias latinoamericanas de inserción en el mundo y en la región	87
	La articulación de las estrategias de inserción comercial internacional de países latinoamericanos	89
	Incidencia de los cambios que se observan en el escenario internacional	92
	Factores que impulsan a una mayor coordinación y cooperación en el desarrollo de estrategias comerciales externas de naciones latinoamericanas	94
	La necesidad de conciliar las diversidades en el espacio regional latinoamericano	96
	La conciliación de requerimientos de flexibilidad en los acuerdos que se logren con los de la previsibilidad necesaria para incentivar inversiones productivas	97

Factores que inciden en tendencias recurrentes a la irrelevancia en los acuerdos de integración de América Latina	99
5 La integración regional latinoamericana proyectada al futuro	105
Factores que permiten hacer sostenible en el tiempo el trabajo conjunto entre naciones soberanas que comparten un mismo espacio regional	107
Incidencia que puede tener un nuevo contexto global en la proyección internacional de las pymes de países latinoamericanos	112
Algunos ámbitos prioritarios para el desarrollo futuro de estrategias comerciales de países latinoamericanos que sean eficaces y exitosas	119
Referencias bibliográficas	125
Índice analítico	143

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, se han acrecentado las razones que generan alertas sobre la evolución futura del sistema internacional, incluyendo sus potenciales impactos en el comercio global y en los flujos transnacionales de capitales y de tecnologías.

La tensión creciente entre orden y desorden internacional y, en especial, los últimos desarrollos en el escenario mundial (entre otros, los resultantes del proceso del Brexit en la Unión Europea y de la nueva etapa gubernamental en 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 a sus intereses y que, a la vez, pueda ser eficaz¹.

Sin perjuicio de otros, la 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 signos evidentes de estar siendo desbordado por nuevas realidades.

¹ Ver al respecto los *newsletter* del autor, en especial los de los últimos dos años y los de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2017.

- El segundo implica el análisis de modalidades prácticas que le permitan a cada país de la región –en la medida en que le 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 de forma significativa en el comercio mundial y en las inversiones transnacionales.
- El tercero está vinculado con el objetivo de generar condiciones favorables para una más intensa cooperación económica regional en los distintos espacios conformados por los países latinoamericanos, incluyendo el suramericano y, entre otros, el de un Mercado Común del Sur (Mercosur) renovado en sus alcances y metodologías.

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

Como se señalará más adelante, cabe tener presente que hoy se observa una creciente pérdida de eficacia del orden que surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Son múltiples los espacios regionales en los que hay tendencias a un predominio del desorden internacional. Por lo demás, la redistribución del poder mundial que se ha acentuado en los últimos años vuelve más difícil acordar reglas de juego e instituciones que reemplacen a las que han predominado hasta hoy. Como parecen demostrarlo los resultados concretos que se logran en las Cumbres del G20, no resulta fácil reproducir hoy la experiencia de la Conferencia de Bretton Woods de 1944. En ese momento histórico era más sencillo identificar quiénes eran los “*rule-makers*” a nivel global (Kissinger, 2014).

Lo mismo ocurre en el plano de las relaciones comerciales internacionales. El sistema multilateral institucionalizado, primero en el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y luego en la Organización Mundial del Comercio (OMC), también ha ido perdiendo su eficacia, especialmente para adaptarse a los cambios en las realidades globales. De ahí que la Conferencia Ministerial de la OMC, a realizarse en diciembre de 2017 en Buenos Aires, ofrece una ventana de oportunidad al menos para iniciar un proceso de rediseño de las instituciones y las reglas del juego multilaterales del comercio mundial.

El hecho de que el presidente Donald Trump, que apenas asumió su cargo en enero de 2017, haya retirado a Estados Unidos del Trans-Pacific Partnership (TPP), y que tampoco parece que el Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TATIP) sea ahora factible, quizá haga aún más necesario reflexionar sobre cómo fortalecer el sistema multilateral de comercio de la OMC. 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 OMC en el futuro.

Esto podría implicar que el rediseño del sistema multilateral de comercio se traduzca en un ajuste de las reglas vigentes, sobre todo en cuanto a los alcances que puedan tener en el futuro los acuerdos preferenciales que se celebren entre grupos de países y, 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– han sido demandas de países latinoamericanos con

fuerte protagonismo en las negociaciones comerciales internacionales². Excepto quizá al momento de la aprobación de la Cláusula de Habilitación en la Rueda Tokio (1979), los planteamientos latinoamericanos no tuvieron mucho eco en los países industrializados, muy especialmente en Estados Unidos (Baldwin y Low, 2009; Bagwell y Mavroidis, 2011; Basaldúa, 2007; Bhala, 2005; Ezeani, 2010; Lee, 2016).

El segundo plano –el de las estrategias nacionales de inserción externa de cada país de la región, incluyendo sus relacionamientos 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, quizá 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 que puede lograr en su relacionamiento externo. Nada puede sustituir la decisión y el esfuerzo nacional de adquirir un determinado protagonismo en el plano internacional en la medida en que ello se adapte a sus posibilidades efectivas.

Pero, a su vez, es en el plano regional que 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,

² Entre otros, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Perú, México y Uruguay.

la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Corporación Andina de Fomento-Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

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 suramericano y en el del Mercosur– es probablemente el que más atención de los países latinoamericanos requerirá en tiempos futuros. 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, y a lograr una articulación sustentable entre los distintos esquemas de integración y cooperación existentes en la región latinoamericana.

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

Una pregunta que corresponde hacer ahora es: ¿qué nos indican las experiencias del pasado –sean ellas relativamente exitosas o 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 mediáticas³. Tiene que ser, por el contrario, una capacidad de ejercer un liderazgo político de alto nivel a través de acciones concretas orientadas a lograr una efectiva cooperación e integración económica –lo que implica, por razones obvias, lograr 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 y el impulso político del más alto nivel se traduzcan en procesos de construcción continua a cargo de personas competentes y de entera dedicación, que pertenezcan a los países involucrados y estén insertadas en los respectivos ámbitos gubernamentales. De tales procesos deben surgir las acciones que concreten, en forma sustentable, las estrategias del más alto nivel político. Experiencias a tener en cuenta al respecto son la de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en los momentos fundacionales del entonces Grupo Andino, y la del Grupo Mercado Común, en la traducción a los hechos del impulso generado por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, en el inicio del proceso de la integración binacional entre Argentina y Brasil, y que luego se reflejó en los momentos fundacionales del Mercosur (Peña, 2003).

³ Esto es, acciones diplomáticas orientadas, en especial, a producir impacto inmediato en las opiniones públicas.

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 (de producción y sociales) de alcance bilateral, subregional o regional, que cuenten con fuerte participación social y que contribuyan a la integración productiva entre los respectivos países (Monnet, 1976).

Y la tercera condición es la de operar en tres planos complementarios para lograr una mayor conectividad de los respectivos espacios geográficos y 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 por 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.

Estructura de la obra

Este libro aspira hacer una contribución a quienes se interesan en el fenómeno de la integración regional latinoamericana, ubicado en el marco más amplio de la evolución del sistema internacional, en especial de las instituciones de gobernanza comercial global, y asimismo, en la perspectiva de las diversas realidades de cada país de la región latinoamericana. Está dirigido en particular a quienes aspiran a contribuir al desarrollo de estrategias nacionales y regionales de inserción internacional e integración que sean sustentables y eficaces.

La obra está basada en las reflexiones que el autor ha efectuado durante varios años –especialmente en los últimos– y que, en su mayor parte, se han reflejado en sus informes mensuales del periodo

2002-2017, así como en sus clases, conferencias y distintos tipos de publicaciones.

Tales informes mensuales han sido concebidos como productos académicos, destinados a quienes estudian y enseñan relaciones internacionales y, en especial, las relaciones comerciales internacionales y los procesos de integración regional en América Latina. Pero también han sido concebidos para quienes operan en las realidades (en el “campo de batalla”), sea en el plano gubernamental o político, o en el empresarial o sindical, el de las organizaciones sociales o el del periodismo. O simplemente para quienes aspiran a entender como ciudadanos lo que implica para su presente, y en especial para su futuro, lo que sus países realizan o comprometen en sus relaciones con otros países, y que pueden tener una incidencia en sus aspiraciones de progreso, de bienestar y, en general, de desarrollo económico.

Los capítulos refieren cuestiones relevantes relacionadas con el tema central del libro (capítulo 1); los caminos recorridos y los desafíos futuros del sistema comercial global institucionalizado, primero en el GATT y luego en la OMC (capítulo 2); las tendencias que se observan hacia la concreción de megacuadros interregionales y sus impactos en el sistema comercial global, como también en las estrategias regionales y nacionales de los países latinoamericanos (capítulo 3); la agenda de negociaciones comerciales internacionales y las estrategias latinoamericanas para la inserción en el mundo (capítulo 4); y el desarrollo de una integración regional latinoamericana proyectada al futuro (capítulo 5).



Un cambio de época en el sistema internacional

El consenso es creciente en el sentido de que en el mundo se ha vivido un cambio de época en los últimos años. Un modelo de orden internacional –originado en los hechos producidos entre 1914 y 1945–, cualesquiera que hayan sido sus virtudes, defectos o limitaciones, está llegando a su fin. Instituciones y paradigmas propios de tal modelo han entrado en crisis, y predomina la incertidumbre acerca del futuro del orden internacional, que se suele traducir en desconciertos y angustias de las ciudadanía de los respectivos países. A su vez, ello puede conducir a crisis sistémicas en el plano interno de las regiones y de las naciones. La crisis del Brexit puede ser considerada, entre otras, como una manifestación reciente al respecto (Acharya, 2014b; Anderson, 2017; Badie, 2014; Baru y Dogra, 2015; Bremmer, 2012; Chomsky, 2016; Comisión Europea, 2017a; Dobbs, Manyika y Woetzel, 2015; Emmott, 2017; Friedman, 2016; Gill, 2015; Guillebaud, 2008; Kaplan, 2001; King, 2017; Kupchan, 2012; Livesey, 2017; Luce, 2017; Mazower, 2012; Reynaert, 2016; Scheidel, 2017; Sharma, 2016; Slaughter, 2004; Zakaria, 2011).

La historia enseña que en los cambios de época en el ámbito internacional se recurre más a la fuerza que a la razón. Se activan emociones y pasiones. La racionalidad pierde espacio relativo. Entre otros, los planteamientos de Dominique Moïsi (2009) y de Bertrand Badie (2014) adquieren enorme actualidad.

La idea de cambio de época ha sido planteada en los últimos años por varios autores y con diversas perspectivas. Esta idea parece implícita en reflexiones aportadas por Lawrence Summers (2016a; 2016b), en las que constata que desde la Segunda Guerra Mundial, un pilar del orden internacional ha sido la existencia de un amplio consenso en el apoyo a la integración económica global como factor de paz y prosperidad. Pero, según él, se observa que tal consenso se ha erosionado. En los países que lo impulsaron –esto es, los del mundo occidental–, se está haciendo evidente una revuelta contra la idea de integración económica global. Esta es una revuelta que puede hacer muy difícil lograr que los acuerdos que se negocien y se firmen obtengan en todos los casos la necesaria aprobación parlamentaria.

Resistencias y dudas pueden ser atribuidas, en tal visión, a falta de conocimiento. En ese caso, habría espacio para explicar a los ciudadanos los efectos positivos de la globalización del comercio mundial. Sin embargo, Summers considera que el núcleo duro de tal revuelta es la idea de que la globalización es un proyecto de élites representadas por grandes empresas en beneficio de las élites de los principales países y, por ende, con poca consideración de los intereses del común de la gente. De allí la importancia de instituciones globales fuertes, con el fin de evitar lo que ya ocurriera en la década de 1920 y que condujo a los desastres de los años siguientes.

La propuesta concreta de Summers es que la integración económica global debería encararse más con proyectos de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que de arriba hacia abajo (*top-down*). Ello implicaría derivar la prioridad de la negociación de acuerdos comerciales internacionales a la de acuerdos de armonización en el plano de cuestiones relevantes, tales como las de los derechos laborales y la protección ambiental. Es decir, significaría poner más el acento en negociar

medidas relacionadas con los efectos de la integración comercial, en el plano social y en el del desarrollo económico de los países.

En todo caso, se puede constatar que el antes mencionado cambio de época se está traduciendo en el reconocimiento de que es necesario encarar el rediseño de la gobernanza del sistema comercial internacional. Entendida como el conjunto de instituciones y reglas de juego que permiten un cierto orden en los intercambios de bienes y servicios en el mundo y en las regiones, la modalidad de gobernanza comercial global que ha predominado en las últimas décadas proviene, en especial, de las negociaciones que condujeron primero a la creación del GATT y luego a la de la OMC (Basaldúa, 2007; Bhala, 2005; Correa, 2010; Dam, 2001; Ezeani, 2010; Fernández Rozas, 2001; Gantz, 2013; Horn y Mavroidis, 2013; Jackson, 1969; 1997; Kim, 2010; Lee, 2016; Matsushita, Shoenbaum y Mavroidis, 2006; Mavroidis, 2005; Meléndez-Ortiz, 2016; Nasser, 2003; OMC, 2007; Petersmann, 2005; Lacerda Prazeres, 2008; Steger, 2010; Taniguchi, Yanovich y Bohanes, 2007; Thorstensen, 2001; Van den Bossche y Zdouc, 2013; Van den Bossche y Prévost, 2013; VanGrasstek, 2013; Watson, Flynn y Conwell, 1999; Wilkinson, 2014).

Al menos en tres frentes se observan ahora dificultades para el rediseño de tal gobernanza. Son tres frentes muy vinculados entre sí.

El primer frente es el global multilateral, institucionalizado precisamente antes en el GATT y ahora en la OMC. Tras las Conferencias Ministeriales de Bali (2013) y de Nairobi (2015), se ha observado poco optimismo con respecto al futuro de la Rueda Doha. Esto ha sido así en parte porque se percibían dificultades objetivas reales para avanzar y concluir una negociación multilateral que es compleja, aunque más no sea por el número y la diversidad de países participantes. Pero también porque no se alcanzaba a percibir un interés real en lograr avances significativos, en especial por parte de los países que más energía han concentrado en impulsar los denominados

megaacuerdos interregionales, tales como los antes mencionados TPP y TTIP.

El hecho de que, eventualmente, tales megaacuerdos no entren en vigencia o no se concreten –al menos como fueron originalmente concebidos, en especial por Estados Unidos, como parece ser evidente al avanzar el año 2017– podría generar condiciones favorables a la realización de un serio esfuerzo de retomar el liderazgo de la OMC en la gobernanza comercial global.

El segundo frente es el de la eventual convergencia de los múltiples escenarios regionales e interregionales en los que se han ido desarrollando distintas modalidades de acuerdos comerciales preferenciales, que cualesquiera que sean sus denominaciones y formatos, representan una especie de “clubes privados” del comercio mundial. Es decir que de una manera u otra, discriminan, –especialmente a la hora de intentarse el ingreso a los mercados de los países miembros del respectivo club o de operar dentro de estos– con respecto a bienes, servicios, personas y capitales provenientes de terceros países no miembros.

Y el tercero es el del “humor” de los ciudadanos de muchos países con respecto a la forma en que se negocian reglas del comercio internacional –sea el global o el regional/interregional–, esto es, en cuanto a lo que se considera como falta de suficiente transparencia de la información necesaria para seguir y entender las respectivas negociaciones.

Esa es una de las quejas más frecuentes que se han formulado sobre las negociaciones del TPP y del TTIP –pero también de otras negociaciones interregionales, como las de la Unión Europea (UE) con el Mercosur y con la India–. Se sostiene, especialmente por instituciones que representan a los sectores sociales, que la negociación del TPP no ha sido transparente, si por ello se entiende que

la información relevante sobre textos y concesiones hubiera trascendido con fluidez desde el ámbito más restringido de quienes intervenían en ella, sea por el lado de los gobiernos y de sus negociadores o de los denominados “cuartos de al lado”⁴.

Los eventuales impactos de cambios estructurales en las dimensiones existencial y metodológica de los procesos de integración regional

En todo caso, la crisis financiera y económica que ha sacudido especialmente a países europeos y a la zona del euro en los últimos años, pero que ha tenido efectos en cadena a escala global, se inserta

⁴ Ahora que se conocen los textos completos, algunos artículos llaman la atención por implicar potenciales y sutiles efectos de erosión del sistema global multilateral de comercio. Es concretamente el caso del artículo 30-4, que establece quiénes pueden adherir al TPP. En su primer párrafo dice: “Este Tratado está abierto a la adhesión por: (a) cualquier Estado o territorio aduanero distinto que sea miembro de APEC; y (b) cualquier otro Estado o territorio aduanero distinto que las Partes puedan acordar, que esté preparado para cumplir con las obligaciones de este Tratado, sujeto a los términos y condiciones que puedan ser acordados entre el Estado o el territorio aduanero distinto y las Partes, y previa aprobación de conformidad con los procedimientos legales aplicables de cada Parte y el Estado o territorio aduanero distinto adherente (candidato a la adhesión)”. En el literal b, se abre entonces la posibilidad de que cualquier país pueda solicitar adherirse al TPP aunque no sea miembro de APEC, ni tenga ninguna conexión física con el océano Pacífico. ¿Podrían adherirse, por ejemplo, países de la costa Atlántica de América del Sur, de África u otras regiones geográficas lejanas del Pacífico? Si esa fuera la intención del artículo 30-4, cabría entonces preguntarse sobre los reales alcances del TPP y sobre sus efectos en la eficacia del sistema comercial multilateral. La idea de que pudiera tener un efecto disruptivo sobre la actual OMC y sobre los efectos procurados en el GATT por el juego combinado de sus artículos I y XXIV, pasaría a tener una mayor incidencia en el debate sobre la gobernanza del sistema comercial internacional y sobre las consecuencias de distintas modalidades de erosión de sus instituciones y reglas.

en un cuadro de profundos cambios estructurales en el sistema internacional.

Entender tales cambios será quizá una de las condiciones que incidirán en las políticas que los países apliquen a fin de encarar los efectos más inmediatos de la crisis. Estos son cambios estructurales que, en realidad, reflejan el fin simultáneo de por lo menos tres ciclos históricos largos, mucho más prolongados que el iniciado con la finalización de la Segunda Guerra Mundial en 1945. Tales ciclos han dominado las relaciones internacionales durante los últimos siglos.

Uno de esos ciclos es el iniciado hace unos quinientos años cuando Europa comienza a ocupar el centro del escenario mundial, lugar que se desplaza a mediados del siglo pasado hacia Estados Unidos. Es un ciclo largo centrado en Occidente. Se ha entrado ahora a un mundo más descentrado, en el que predomina un número indeterminado de protagonistas principales (Guillebaud, 2008).

Como consecuencia, el actual es un mundo en el que se abren múltiples opciones para las estrategias de inserción internacional de casi todos los protagonistas –no solo estatales–, cualquiera que sea su dimensión económica relativa. Se ha generalizado así un fenómeno de empoderamiento de los protagonistas de la competencia por el poder mundial y por los mercados internacionales, cuyas consecuencias no son fáciles aún de prever.

El otro ciclo largo que está culminando es el iniciado con la Revolución Industrial a finales del siglo xviii que dio lugar, entre otros muchos efectos, a la divergencia de trayectorias económicas entre los países del centro y de la periferia, entre los del Norte y los del Sur (Spence, 2011).

Y el tercer ciclo largo es el iniciado a mediados del siglo xvii con la Paz de Westfalia, en el cual surgen diversas modalidades de conciertos o clubes de Estados relevantes, todos con la capacidad y la

expectativa de incidir decisivamente en la preservación de un determinado orden internacional (Badie, 2011).

Las reuniones del G20 están poniendo en evidencia la dificultad que hoy tienen sus países miembros para concertar respuestas comunes y efectivas a cuestiones relevantes de la agenda global. Bajo dicha perspectiva, el espectro del “congelamiento del poder mundial” o del “condominio oligárquico” –esto es, un grupo de potencias en condiciones de imponer y eventualmente congelar un orden internacional actuando en forma conjunta–, planteado hace unas décadas por destacados diplomáticos, parece ser ahora menos realista. Tal orden tuvo momentos de unipolaridad, otros de bipolaridad e incluso de “condominio oligárquico” (Badie, 2011). Era entonces más fácil identificar a los países con poder relativo suficiente para percibirse y, sobre todo, para ser percibidos como *rule makers* en el sistema internacional. Pero, en los últimos años, se fue haciendo cada vez más difícil identificar cuáles son los países con poder suficiente para acordar las reglas que aseguren al menos un relativo orden mundial. Quizá allí resida una de las causas que expliquen, en gran medida, el ambiente de confusión e incertidumbre que predomina hoy en el mundo.

Los mencionados cambios estructurales son un telón de fondo a tener presente en el análisis de las turbulencias que están sacudiendo algunos espacios regionales, en particular al europeo. Pero también están detrás de los dilemas existenciales y metodológicos que se observan en todo espacio geográfico regional donde coexisten naciones soberanas que pueden optar, en sus relaciones recíprocas, por el camino de la fragmentación o por el de la articulación. Incluye, por cierto, el espacio geográfico suramericano o el más amplio –y por momentos más difícil de definir con precisión– de América Latina y el Caribe.

Cuando son existenciales, tales dilemas se refieren a las razones para que un grupo de naciones que comparten un espacio geográfico institucionalicen una asociación voluntaria y permanente, orientada a otorgarse un tratamiento económico preferencial. Tal tratamiento preferencial procura: lograr un incremento sostenido del comercio de bienes y de servicios, facilitar las inversiones y la articulación productiva a escala transnacional; unirse en sus relaciones y negociaciones con terceros países y facilitar la gobernabilidad regional mediante el predominio de valores democráticos, de la cohesión social y, en especial, de la paz y la estabilidad política. Son dilemas que se refieren, entonces, a los objetivos que se persiguen a través de la asociación de las respectivas naciones. Implica reconocer la necesidad de trascender el uso exclusivo de la lógica del bilateralismo en sus relaciones regionales.

En cambio, cuando los dilemas son metodológicos, se refieren a las modalidades del trabajo conjunto entre las naciones contiguas y, en particular, a los mecanismos, las instituciones y las disciplinas empleadas para lograr los objetivos comunes perseguidos por una asociación voluntaria y con vocación de permanencia.

Algunas consideraciones sobre el caso de la Unión Europea (UE)

Es notorio que al menos dos procesos de integración regional, la UE y el Mercosur –que tienen algunos elementos comunes, pero también notorias diferencias–, están atravesando complicados momentos de crisis. Incluso algunos observadores consideran que presentan características de crisis terminales. Otros, con más prudencia –entre los cuales nos incluimos–, las visualizan como exteriorizando más problemas metodológicos –sobre cómo trabajar juntas las naciones que se han asociado– que existenciales –sobre porqué seguir trabajando juntas–.

Lo concreto es que la crisis del Brexit en la UE y ahora la del pos-Brexit, están poniendo de manifiesto diferencias significativas entre los países miembros sobre cómo construir la integración en el espacio geográfico regional europeo.

Por distintos motivos, son diferencias que también se manifiestan en el Mercosur. El cuestionamiento al hecho de que Venezuela asumiera la presidencia *pro tempore*, que formalmente le hubiera correspondido en el segundo semestre del 2016, implicó una clara evidencia en el sentido de que entre los socios algo se había deteriorado (Peña, 2016c). A ello se suman los cuestionamientos recurrentes al instrumento del arancel externo común, previsto explícitamente por el Tratado de Asunción y que, en conjunto con su artículo 2 (reciprocidad de derechos y obligaciones), constituyen la garantía que los socios fundadores se dieron en el sentido de no licuar las preferencias arancelarias que se otorgaron recíprocamente.

Tres reflexiones pueden contribuir a ubicar ambas crisis en una perspectiva más amplia. La primera se relaciona con que, en los dos casos –UE y Mercosur–, se trata de procesos de integración entre naciones soberanas que han decidido por su propia voluntad participar de ellos, aceptando las reglas comunes que fueron pactadas. Algunas naciones así lo hicieron desde el momento fundacional. Otras incorporándose luego y por su propia voluntad, tal como los casos –entre otros– del Reino Unido en la UE y de Venezuela en el Mercosur. Incluso, la experiencia británica indica que no necesariamente los demás países miembros tenían que aceptar su incorporación (en un primer intento, en 1963, el Reino Unido no pudo incorporarse por el veto del gobierno francés).

Y así como nadie puede obligar a una nación soberana a ser parte de un proceso de integración institucionalizado en un tratado fundacional, tampoco puede impedir que un país miembro opte por

retirarse cuando las reglas así lo prevén. Por su voluntad soberana, Chile se retiró del Grupo Andino y, años más tarde, Venezuela se retiró de la Comunidad Andina (CAN). Los acuerdos fundacionales prevén el derecho al retiro y los procedimientos para concretarlo. Tal es el caso, en la actualidad, del artículo 50 del Tratado de Lisboa, que es el que regulará la etapa pos-Brexit del proceso aún vigente del retiro del Reino Unido de la UE.

El carácter voluntario de la participación de una nación en un proceso de integración, y su consiguiente aceptación de cumplir con las reglas comunes, no es un dato menor a la hora de apreciar el alcance de decisiones como las que han privilegiado los ciudadanos del Reino Unido en el referéndum del Brexit.

El retiro voluntario de un proceso de integración es una opción que también estaría al alcance de un país miembro del Mercosur que no estuviera de acuerdo, por ejemplo, con las restricciones que implica el instrumento del arancel externo común. Claro que, en esta cuestión, otra opción sería obtener el consenso necesario para modificar el Tratado de Asunción. Aunque se derogara la Decisión CM 32/00, como en algunos casos se ha planteado, no se resolvería una situación que se origina en disposiciones del propio tratado fundacional.

La segunda reflexión se refiere a que, una vez adoptada la decisión política de encarar un proceso de integración regional, las naciones participantes tienen el derecho de ejercer el principio de libertad de organización, esto es, de elegir las metodologías más apropiadas para lograr los objetivos comunes perseguidos. Como ya se ha mencionado, no hay un modelo único sobre cómo construir un proceso de integración entre naciones soberanas que sea voluntario y que esté sometido a reglas comunes. Por cierto, las metodologías que se empleen tendrán que estar relacionadas con la densidad de

los compromisos que quieren asumir las naciones participantes, especialmente en el plano económico y con los plazos que fijen para conseguir los objetivos perseguidos.

Pero también deberán tomar en cuenta los compromisos jurídicos asumidos por los países participantes con otros países, sobre todo en el plano global multilateral. Al respecto, los principales compromisos son los que surgen del artículo XXIV del GATT. En materia de comercio de bienes, en su párrafo 8, este artículo –que hoy forma parte del marco legal de la OMC– tiene definiciones sobre los dos instrumentos principales –zona de libre comercio y unión aduanera– que permiten concertar preferencias comerciales que no sean extensivas a otros países del sistema global multilateral por los efectos de la cláusula de la nación más favorecida (artículo 1, que es una piedra angular del sistema jurídico del GATT) (Ezeani, 2010; Lee, 2016; Steger, 2010; Taniguchi, Yanovich y Bohanes, 2007; Watson, Flynn y Conwell, 1999).

Sin embargo, son definiciones que se prestan a interpretaciones en cierto modo flexibles y no necesariamente ajustadas a visiones más teóricas y dogmáticas de lo que debe ser una zona de libre comercio o una unión aduanera. Son ejemplos de las “ambigüedades constructivas” que caracterizan al GATT, de notorio estilo jurídico anglosajón. Por lo demás, para los países en desarrollo –tal como el caso de los miembros del Mercosur– la Cláusula de Habilitación brinda un marco incluso más flexible para el diseño de un acuerdo de integración regional que incluya preferencias arancelarias.

Y la tercera reflexión tiene que ver con lo que John Carlin (2008) caracteriza como el “factor humano” en las relaciones internacionales. Tiene que ver con el reflejo de la visión y la capacidad de liderazgo que aportan quienes inspiran o impulsan hechos relevantes en la vida política y, en este caso, en las negociaciones que conducen al

pacto fundacional de un proceso de integración y luego a encarar distintos momentos de la evolución posterior, que muchas veces implica superar situaciones críticas.

Entonces, 1) el carácter voluntario de la integración regional entre naciones soberanas basada en el respeto a reglas comunes; 2) la inexistencia de un solo modelo para encarar un proceso voluntario de integración, pero sí de compromisos jurídicos multilaterales que pueden incidir en la metodología que se emplee para el otorgamiento de preferencias comerciales; y 3) la importancia de una visión y liderazgo político tanto en el momento fundacional como luego para enfrentar situaciones críticas, son tres factores que inciden en la capacidad que tengan los países que intentan encarar un proceso de integración regional y sostenerlo en el tiempo.

De estos factores, el tercero quizá sea el más relevante. La visión y el liderazgo político son cualidades que estuvieron presentes en los distintos momentos fundacionales de la integración europea y de algunas de las primeras experiencias de integración regional en América Latina, tal como en los casos del Grupo Andino y del Mercado Común Centroamericano. También lo estuvieron en el lanzamiento, hace treinta años, de los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil, y luego en el momento fundacional del Mercosur.

Visión y liderazgo político implican la capacidad de quienes participan –desde distintas posiciones– en el diseño de los respectivos acuerdos y reglas, de lograr que sean percibidos como potenciales generadores de cuadros de ganancia mutua entre los países participantes y que puedan por ello producir una concertación de intereses y de voluntades para lograr su aprobación. Y que, por ende, tengan un significativo potencial de ser efectivos, es decir, de penetrar en la realidad. Pero también visión y liderazgo político es lo que se requiere para la tarea de adaptar un proyecto de integración y sus reglas a cambios continuos en las realidades.

En el momento fundacional de la integración europea, Jean Monnet aportó esa visión y ese liderazgo. No fue el único, pero sí tuvo un papel central en la concertación de voluntades que condujo al Tratado de París tras la Declaración Schumann del 9 de mayo de 1950. Releer hoy sus memorias puede ser una tarea recomendable para quienes se preguntan cómo continuar la construcción de un espacio de integración europea (Monnet, 1976).

La integración regional es un proceso que se construye día a día. Las hojas de ruta requieren una adaptación constante a los frecuentes cambios en las realidades. Ello implica un equilibrio dinámico entre la flexibilidad y la previsibilidad que resulten de sus instituciones y reglas de juego. Dice Monnet (1976) al concluir sus memorias –y casi al mismo tiempo concluir su larga vida (murió a los 92 años)–: “Hay que abrirse camino día tras día; lo esencial es tener un objetivo lo suficientemente claro como para no perderlo de vista”.

Una foto de la Kon-Tiki (Heyerdahl, 2014; Rønning y Sandberg, 2012), la balsa que en 1947, conducida por un grupo de cinco jóvenes liderados por el noruego Thor Heyerdahl, navegó más de cien días desde el Callao (Perú) hasta la Polinesia, ocupaba un lugar destacado en el escritorio de Jean Monnet en Luxemburgo cuando presidía la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En la última página de sus memorias, Monnet (1976) contaba: “Esos jóvenes han elegido su rumbo y luego han partido sabiendo que no podrían dar media vuelta. Por grandes que fueran sus dificultades, solo tenían un recurso: seguir avanzando”. Los impulsaba una visión que era en realidad una obsesión: demostrar que era posible que siglos atrás se hubiera ido en balsa desde Suramérica a la Polinesia. Fueron tozudos y lo lograron.

Frente a las dificultades que hoy atraviesan los procesos de integración regional –tanto la UE como el Mercosur–, el consejo implícito

que puede extraerse de Jean Monnet y de la experiencia de la Kon-Tiki es algo así como: sean tozudos, sigan adelante, pero adapten su navegación a los cambios en las corrientes, los vientos y las mareas. Dar marcha atrás podría ser resultado de no recordar la visión que los impulsó a comenzar a navegar. Esto es, a comenzar la construcción de un espacio de integración regional.

Incluso, dar marcha atrás podría conducir a un desastre. Puede implicar retroceder a escenarios de cursos de colisión y de fragmentación que en el pasado conocieron ambas regiones. Por cierto, que fueron mucho más intensos y dramáticos en el caso europeo, tal como lo ilustra un libro que hoy vale la pena releer: el de Hans Magnus Enzensberger (2013). Pero en el caso del Mercosur, podría significar volver a escenarios como los que lograron revertir los acuerdos que enhebraron Raúl Alfonsín y José Sarney.

El caso europeo merece en la actualidad una atención especial, debido a la incidencia que puede tener en la propia construcción del espacio regional suramericano y en las relaciones entre ambas regiones, como lo estarían evidenciando las dificultades que se han observado por un tiempo prolongado para avanzar y concluir la negociación birregional entre la UE y el Mercosur.

La construcción de una Europa unida ha entrado en una fase de fuertes incertidumbres y, a la vez, de grandes dilemas. Incertidumbres con respecto al futuro de su modelo económico y social, sustento de un modo de vida y de cada uno de los diversos sistemas políticos nacionales. Dilemas en cuanto a cómo continuar la construcción de un espacio integrado que presenta éxitos y también visibles falencias.

Son incertidumbres y dilemas que reflejan el fin de un periodo como consecuencia, en gran medida, de los antes mencionados cambios internacionales profundos. Que además afectan no solo a las

economías, sino también a la vida política de varios países miembros de la UE, al menos de aquellos que han sido más impactados por la crisis del euro. Es una crisis que afecta muy especialmente a los ciudadanos, tanto en sus realidades actuales como en sus percepciones y expectativas de futuro. Por ello están desorientados, por momentos se indignan y protestan.

Lo concreto es que ha empezado incluso a cuestionarse la supervivencia misma de la UE y no solo de la zona del euro. De acentuarse tal cuestionamiento, la crisis habría adquirido entonces una dimensión existencial. Es decir que lo que podría estar en juego es la propia noción de un espacio europeo, en el que naciones soberanas institucionalizan su voluntad de trabajar juntas con una visión estratégica y con compromisos que aspiran a ser permanentes. Se observan signos que indican una cierta tentación a un retorno a la lógica del bilateralismo. Incluso comienzan a surgir fantasmas del pasado. Y muchos europeos recuerdan aún cuál era la realidad antes del punto de inflexión que resultó del Plan Schumann de 1950.

Es precisamente esa dimensión existencial la que puede complicar la reiterada idea de superar la crisis actual con “más Europa”, que implique dar un salto adelante en el desarrollo de instituciones y políticas comunes. La dificultad que ese eslogan plantea es que para sectores quizá crecientes de varios países miembros –parecería ser el caso de algunos de los del grupo fundacional original–, la propia idea de una Europa unida, al incluir tan diversos y numerosos países, es precisamente el problema, por visualizarse en ella algunas de las causas de la crisis presente.

Hay evidencias, entonces, de una erosión de la identidad europea que se manifiesta en expresiones como “su problema no es mi problema” cuando algunos ciudadanos de países europeos se refieren a lo que ocurre en algún otro país, como se observó por ejemplo en el caso de la crisis económica en Grecia.

Es temprano aún para hacer un pronóstico sobre el futuro de la integración europea. Su pasado de más de cincuenta años genera la expectativa de que Europa sabrá reinventarse. Y que tal reinención tendrá, a la vez, mucho de continuidad y de innovación.

En todo caso, esta no es una cuestión indiferente para los países del Mercosur teniendo en cuenta la negociación en curso para lograr un acuerdo birregional que sea atractivo y original. Un acuerdo que no parece conveniente forjar en función de modelos teóricos y de fórmulas rígidas preconcebidas. Por el contrario, lo recomendable sería abordarlo como un proceso a largo plazo que permita aprovechar todas las flexibilidades que pueden extraerse de una correcta interpretación del artículo XXIV, párrafo 8 del GATT. Para ello se requiere, de uno y otro lado del Atlántico, mucha voluntad política e imaginación técnica. Pero tampoco es indiferente para los demás países latinoamericanos que ya han concertado con la UE distintos acuerdos de libre comercio que actualmente están vigentes.

Algunas consideraciones sobre el caso del Mercosur

Al iniciar el año 2017, el debate sobre el futuro del Mercosur se intensificó entre sus países miembros. Al igual que en el caso de la UE, la adaptación a nuevas realidades globales, regionales e internas a los países miembros, ocupa un lugar principal en tal debate. Por lo demás, está cada vez más claro que se trata de un debate centrado más en lo metodológico (cómo trabajar juntos) que en lo existencial (si se debe trabajar juntos).

Como ya se ha señalado, en todo proceso de integración entre naciones vecinas la adaptación continua a los cambios en las realidades impone una fuerte dosis de flexibilidad, pero a su vez requiere preservar un grado razonable de previsibilidad, dado que, de lo contrario, se afectaría la eficacia del proyecto de integración, con efectos negativos para sus objetivos de generar un ambiente propicio

para el desarrollo económico y social, la transformación productiva y la generación de empleo para sus ciudadanos.

Por eso, parece poco recomendable que en los próximos pasos que los países miembros deberán dar para avanzar en la construcción del Mercosur, se suponga que el entorno siga siendo igual al que prevalecía en los momentos fundacionales e incluso a los que predominaron hasta hace poco tiempo.

Los cambios son enormes con respecto a lo que era ese contexto en el momento fundacional en 1985 y también en 1990. Entre muchos otros efectos, tales cambios hacen recomendable revisar enfoques teóricos, conceptos y paradigmas relacionados con el diseño del orden comercial mundial y con sus instituciones y reglas, incluyendo los que inciden en el abordaje de cómo construir un espacio de integración regional. Muchos se están volviendo relativamente obsoletos⁵.

Una consecuencia práctica de lo mencionado es que en el caso de las decisiones que los socios del Mercosur acojan para facilitar la adaptación de su proceso de integración a las nuevas circunstancias globales y regionales, para ser eficaces, ellas tendrán que ser la resultante, por un lado, de las estrategias que cada uno de los países miembros considere necesario, conveniente y posible desarrollar en su inserción conjunta en el sistema comercial internacional y, por otro, de la correcta interpretación de los márgenes de maniobra resultantes de las normas del sistema de comercio multilateral, plasmado en el GATT y la OMC.

⁵ Un ejemplo lo constituyen los aportes teóricos que en su momento hicieran destacados especialistas, tal es el caso de Balassa (2011) y su definición de lo que, en su opinión, debía ser una unión aduanera.

Por lo tanto, no habrá demasiados condicionamientos que pudieran originarse, por ejemplo, en interpretaciones rígidas de manuales teóricos sobre cómo desarrollar procesos voluntarios de integración entre naciones soberanas que no aspiran a dejar de serlo, o bien en presiones originadas en los principales protagonistas del comercio internacional, como fuera en el pasado las que a veces se originaban en Estados Unidos y en la propia UE.

Pero sí será necesario conocer e interpretar bien los alcances de las ambigüedades constructivas que caracterizan las normas internacionales que al respecto deben tomarse en cuenta y que, entre otras, se encuentran especialmente en el artículo XXIV y en la Cláusula de Habilitación del GATT, y en los artículos II y V del General Agreement on Trade and Services (GATS).

Tales alcances, bien interpretados, brindan márgenes de maniobra que no necesariamente resultan de los conceptos teóricos, tal como podría ser el caso del concepto de “unión aduanera”. Una buena lectura del artículo XXIV conduce a cuestionar la validez operativa –al menos en la perspectiva de las reglas del GATT– de la distinción entre unión aduanera “imperfecta” o “perfecta”. Interpretar un texto como el mencionado del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT requiere, además, conocer algo de la historia de la respectiva norma⁶.

A partir de lo que está sucediendo en la integración europea, es posible extraer tres conclusiones útiles a la hora de impulsar la construcción de un espacio de gobernabilidad regional suramericana que incluya, por cierto, la superación de visibles insuficiencias del Mercosur y la conveniencia de su articulación con la Alianza del Pacífico. Especialmente si el futuro de tal construcción se visualiza

⁶ Un buen ejemplo de lo que enseña revisar la historia de un texto legal lo da el artículo del profesor Kerry Chase (2006).

tomando en cuenta el contexto de las nuevas realidades estructurales del sistema del poder mundial y de la competencia.

La primera conclusión es que la reingeniería permanente de instituciones y políticas comunes, a fin de adaptarlas a nuevas realidades y circunstancias, es una demanda constante en la construcción de un espacio de integración entre naciones soberanas que comparten un área geográfica. Tal como señalamos antes, esto requiere construcciones que a la vez sean sumamente flexibles y previsibles, tomando en cuenta las señales que procurarán captar quienes tienen que adoptar decisiones de localización de inversiones, especialmente en el ámbito de encadenamientos productivos y cadenas de suministros transnacionales.

La segunda conclusión es que tal reingeniería –y con más razón aún el diseño original– no puede responder a modelos preconcebidos ni de libros de texto. No son prescripciones de la teoría económica o política lo que solo se suele tener en cuenta en los casos reales. En cierta forma, todos ellos han sido en el pasado y suelen ser aún “trajes a la medida”, en función del diagnóstico sobre realidades nacionales concretas y de la percepción de los márgenes de maniobra que provienen del contexto externo. Responden a lo que los países miembros necesitan y, sobre todo, pueden hacer.

Y la tercera conclusión es que navegar el mundo actual, especialmente entre un conjunto integrado de naciones contiguas, no tolera un GPS. No hay cartas de navegación preestablecidas. Por el contrario, es algo que requiere mucho instinto, realismo económico, flexibilidad y pericia técnica. Requiere en particular un esclarecido y fuerte liderazgo político en cada uno de los países y, en especial, en aquellos con mayor capacidad para influenciar las realidades y para movilizar a los socios. Requiere organización y calidad de gestión, lo que incluye transparencia y participación social en los procesos de decisión y de negociación. Requiere, finalmente, mucha suerte.

Lo importante en la actualidad parecería ser tratar de responder los siguientes interrogantes: ¿cómo superar la relativa inercia en la que se encuentra la construcción del Mercosur al avanzar el año 2017?, ¿cómo volver a otorgarle una dinámica acorde a los desafíos que confrontan sus países miembros tanto en el plano interno, como en el de la propia región y en el global?, ¿cómo restablecer al menos una relativa confianza de las ciudadanías en la relevancia y en el futuro del proceso de integración regional?

Estos son algunos de los interrogantes que parecen requerir un debate franco entre los dirigentes de los países miembros y, en especial, entre el liderazgo político.

Y es un debate que requeriría ser dado a conocer en cada uno de los países miembros, en la perspectiva de cuáles son sus alternativas reales al actual Mercosur. Si la hipótesis fuera que el respectivo país tiene otras opciones viables que reúnan similares cualidades políticas, económicas y sociales –por ejemplo, en términos de generar condiciones de paz y estabilidad política en el entorno regional y, a la vez, facilitar la transformación productiva, el desarrollo económico y social, y la inserción competitiva en el mundo–, es posible entonces que una alternativa racional sea dejar de ser país miembro o procurar acordar entre todos los socios la conclusión de la experiencia actual del Mercosur. Recordemos, una vez más, que nada ni nadie obliga a un país a participar en un proceso voluntario de integración regional, si es que entiende que no le conviene y además considera que tiene opciones, ni menos obliga al conjunto de los socios a seguir adelante con el proyecto (Cavalheiro, 2016).

Sin perjuicio de otras, tres recomendaciones parecerían apropiadas si es que efectivamente se quiere romper con la inercia en la que se encuentra hoy el proceso de construcción del Mercosur, a fin de restablecer una razonable dinámica y la confianza de las ciudadanías, e incluso, eventualmente, su entusiasmo con el proyecto común.

Al plantearlo en estos términos, estamos sugiriendo la conveniencia de dejar de lado la idea de que la integración se logra con pasos simples, contundentes y casi automáticos –como sería, por ejemplo, solo poner en funcionamiento una zona de libre comercio o unión aduanera, o aún más, una unión económica y monetaria–. Algo así como la noción de un *one shot integration*, en la que lo esencial es lo que se define en el momento fundacional y todo lo demás se produce casi automáticamente.

Por el contrario, estamos resaltando la necesidad de imaginar un proceso de integración entre naciones soberanas, que no necesariamente pretenden dejar de serlo, como una secuencia a veces errática de pasos sinuosos orientados a objetivos que en su forma ideal –la que suele indicar la teoría– quizá nunca se logren. O sea, en contraste con lo que sugieren las visiones más dogmáticas, un proceso de construcción que tiene que ser continuo y sin punto final –si es que por ello se entiende una nueva unidad autónoma de poder en el sistema internacional, por ejemplo, algo así como los “Estados Unidos de Europa” o los “Estados Unidos de América del Sur”–, y que en forma recurrente confrontará crisis existenciales y no solo metodológicas (Van Middelaar, 2013).

La primera recomendación se refiere a utilizar plenamente la diversidad de marcos jurídicos diferenciados, basados en acuerdos ya existentes, los cuales permiten construir un espacio como el del Mercosur y a la vez integrarlo con el resto de la región latinoamericana y, al menos, la suramericana.

Son acuerdos que brindan las bases legales para uno de los elementos esenciales de lo que se procura construir, lo cual es un espacio de preferencias económicas, con una fuerte dosis de exclusividad, orientadas a facilitar la articulación productiva entre los países participantes. Son preferencias que, para ser efectivas, deben quedar

protegidas con respecto a una prematura erosión de sus efectos sobre las decisiones de inversión productiva, como ocurriría si no fueran garantizadas jurídicamente o si pudieran ser fácilmente licuadas a través de sucesivos acuerdos preferenciales con terceros países que pudieran celebrar, “por las suyas”, cualquiera de los socios.

Tales marcos jurídicos diferenciados son: el del Tratado de Asunción, que creó el Mercosur; el del Tratado bilateral, que formalizó el programa de integración, de cooperación y desarrollo entre Argentina y Brasil; y el del Tratado de Montevideo, que creó la Aladi.

En la actualidad, los compromisos asumidos por los países socios del Mercosur, y también con otros países latinoamericanos, están insertos en estos distintos marcos jurídicos y a veces en los tres simultáneamente. El conjunto de esos marcos jurídicos diferenciados es lo que permite construir un espacio de integración entre los países miembros del actual Mercosur, con geometría variable y múltiples velocidades. Nada impide, por ejemplo, utilizar el acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil para impulsar, en el marco de la Aladi –por ejemplo, utilizando el instrumento de los acuerdos de complementación económica–, acuerdos sectoriales en los que participen otros países de la Aladi y no necesariamente todos los que son miembros del Mercosur. La flexibilidad que brinda la forma en que el Mercosur ha interpretado el instrumento del arancel externo común facilitaría tal tipo de abordajes que, por lo demás, ya tiene precedentes en la trayectoria acumulada por el Mercosur.

La segunda recomendación se refiere a acentuar el liderazgo político, mejorar la capacidad de gestión y procurar un cumplimiento razonable de las reglas de juego acordadas. El liderazgo político, ejercido en primera instancia por quien ejerce la jefatura del respectivo Estado, caracterizó los momentos fundacionales: hace treinta años los de los acuerdos entre Argentina y Brasil y hace veinticinco

años los del propio Mercosur. Siempre ha habido momentos de liderazgos políticos, pero no siempre han perseverado en su intensidad y al nivel presidencial, la continuidad necesaria ni la articulación con la capacidad de gestión.

La capacidad de gestión se reflejó en esos momentos fundacionales en la articulación entre el liderazgo presidencial y el denominado Grupo Mercado Común, en especial a través del papel crucial de los respectivos coordinadores. Poder identificar en cada momento y país concreto quién ejerce tal coordinación –y, por ende, quién está efectivamente a cargo de la gestión del Mercosur– es algo fundamental para la eficacia que se necesita. No siempre es posible, más allá del acceso a los nombres de quienes cubren los respectivos cargos. Un test al respecto es preguntar a empresarios y periodistas, entre otros actores –o a diplomáticos de terceros países–, quién entienden que tiene la responsabilidad efectiva de coordinar la gestión del Mercosur por el respectivo país. Y también es fundamental que tal capacidad de gestión se refuerce con el papel asignado al órgano técnico, esto es, la Secretaría del Mercosur. Más que un mal llamado órgano supranacional, su función es la de facilitar el proceso de concertación de intereses nacionales. Salvo en un momento excepcional, tal función no ha sido evidente en la trayectoria del Mercosur.

Y como en el fútbol, en la construcción de un espacio regional es el cumplimiento razonable de las reglas de juego lo que permite un cierto orden en la competencia económica y en las relaciones entre naciones de dimensión desigual, garantizando en particular el respeto de los intereses de quienes tienen menos poder relativo.

La calidad de las reglas y la eficacia de los mecanismos que las crean, así como de los que pueden controlar con independencia su efectivo cumplimiento, son junto con el liderazgo político, elementos

claves para garantizar que la construcción de la integración respete los respectivos intereses nacionales, tanto los de los países grandes o muy grandes, como los de los países de menor dimensión.

Y la tercera recomendación tiene que ver con la articulación de la actividad productiva, en especial a través de redes empresariales que abarquen varios países, y que sean facilitadas precisamente por acuerdos sectoriales. Es posible un eje vertebral de la arquitectura de un proceso como el del Mercosur. Sus raíces están en los planteamientos originales de la integración latinoamericana de finales de los años cincuenta. Volvió a ser un eje vertebral en el momento fundacional de los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil. Lo fue también en el concepto inicial del Mercosur. Luego, los acuerdos sectoriales fueron arrastrados hacia un relativo olvido. Quizá en tal olvido está uno de los factores que condujeron luego a la inercia posterior.

Rescatar la figura de los acuerdos sectoriales puede ser entonces una forma eficaz de restablecer la dinámica de la construcción del Mercosur y de llevar adelante la estrategia de convergencia en la diversidad con los países de la Alianza del Pacífico. Además de liderazgo político, se requiere para ello empresas con intereses ofensivos y capacidad de articularse con otras empresas.

Tales acuerdos son compatibles con preferencias comerciales de geometría variable y de múltiples velocidades. Para ser eficaces, requieren de una conectividad física de calidad. Involucran, además, encarar otras cuestiones relevantes para el desarrollo de cadenas de valor de alcance regional y proyección global, tales como las referidas a la facilitación de comercio y comercio electrónico, marcos regulatorios, propiedad intelectual, compras gubernamentales y servicios, entre otros. Es un enfoque que permite construir los acuerdos en función de sectores –y eventualmente subsectores– específicos,

entre los cuales se destacan los industriales y los agroindustriales, y por cierto en forma creciente los de los servicios.

Impactos que tienen los cambios estructurales en el sistema internacional en las estrategias nacionales de inserción en el mundo

Uno de los efectos prácticos de los cambios que se están produciendo en el escenario económico global es el de ampliar el horizonte espacial de las estrategias de inserción internacional de cada país. Se está generando un cuadro de competencia económica global y de redistribución del poder de las naciones, que requerirá de estrategias multirregionales dirigidas a intensificar relaciones con todos los países del mundo.

Algunas de las principales asignaturas pendientes en la cooperación para la gobernanza económica regional en América Latina requerirán atención a la luz de hechos recientes como, entre otros, el creciente protagonismo económico de China y el reconocimiento por el Mercosur y la Alianza del Pacífico de la conveniencia de una estrategia de convergencia en la diversidad.

Se pueden mencionar por lo menos tres asignaturas pendientes para los países latinoamericanos en el plano de la gobernanza económica regional. Una es adaptar instituciones y métodos de trabajo a las nuevas realidades globales y regionales. La otra es definir estrategias de negociaciones preferenciales con otras regiones. Y la tercera, y quizá más importante, es crear condiciones que hagan viables múltiples modalidades de redes productivas transnacionales que permitan encadenar el desarrollo de bienes y servicios competitivos a escala global.

En relación con la tercera asignatura pendiente, puede señalarse que la experiencia acumulada en la región permite extraer algunas conclusiones sobre condiciones que, de desarrollarse en los próximos

años, podrían facilitar ampliar el tejido de redes productivas a escala latinoamericana. Las principales son las siguientes:

- i) La calidad y densidad de la conectividad entre los espacios económicos nacionales, especialmente en América del Sur.
- ii) La calidad de las reglas de juego que, mediante una adecuada combinación de flexibilidad y previsibilidad, permitan asegurar el acceso a los respectivos mercados.
- iii) La estabilidad de condiciones para las inversiones productivas y la calidad de las estrategias nacionales orientadas tanto a promover una mayor conexión, compatibilidad y convergencia entre los sistemas productivos de países de la región, como a impulsar la asociación transnacional de empresas.

Impactos en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales que tienen los cambios estructurales que se observan en el sistema internacional

Las transformaciones que se observan en la actualidad en el poder mundial y en la competencia económica global son reconocidas como uno de los desafíos principales para la adaptación de las agendas de negociaciones comerciales internacionales de los próximos años. Y es una adaptación tanto más necesaria si se toma en cuenta la percepción que muchos países tienen –especialmente los protagonistas emergentes o reemergentes, según sea la perspectiva histórica en la que se los visualice– en el sentido de que, en una medida significativa, instituciones y reglas existentes que se han desarrollado en las últimas décadas reflejan una realidad del poder mundial que está siendo rápidamente superada, como ya se señaló antes.

A diferencia del mundo en el que se originó el sistema de comercio mundial institucionalizado primero en el GATT y luego en la OMC, en el que pocos países tenían el poder suficiente para adoptar decisiones

y generar reglas que penetraran en la realidad, el mundo actual es mucho más diverso, complejo y dinámico. Sería un mundo de muchos “clubes”. Pero sería más el de un club dominante: el denominado “condominio oligárquico”.

Es difícil efectuar pronósticos sobre la evolución futura del sistema de comercio internacional. Pero parece existir consenso sobre la gradual erosión del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC, que podría resultar del efecto acumulado del estancamiento de la Rueda Doha, por un lado, y de las iniciativas que podrían conducir a una proliferación de megaacuerdos preferenciales interregionales, por el otro.

Tal erosión, por sus efectos de fragmentación del marco institucional del comercio mundial, puede no solo afectar los flujos transnacionales de bienes, servicios e inversiones productivas, sino también tener connotaciones geopolíticas. El debate en torno a la eventual dimensión geopolítica del ya mencionado TPP así lo ha ilustrado. Si así fuera, podría contribuir a afectar la ya complicada gobernabilidad global, al menos en lo que implica como prevalencia de condiciones eficaces para la paz y la estabilidad política en el mundo y en sus distintas regiones.

Aunque no sea imposible, si las circunstancias lo demandaran y si, además, existiera suficiente visión y liderazgo político, no resulta fácil imaginar, sin embargo, que a corto plazo sea factible llegar a consensuar planteamientos que impliquen una revisión de fondo del sistema de la OMC, asumiendo que ello fuera eventualmente recomendable. La dificultad de reunir la masa crítica de poder mundial que se requiere para generar nuevas instituciones y reglas de juego permite anticipar que la transición ya iniciada demandará mucho tiempo antes de que se pueda ingresar a una nueva etapa en el orden internacional.

Por eso, parece recomendable impulsar un debate sobre la revisión de algunos mecanismos e instrumentos del actual sistema multilateral de comercio mundial que, de ser introducidas, podrían contribuir a mejorar su efectividad, eficacia y legitimidad social. O, al menos, contribuirían a detener la actual tendencia al deterioro gradual de esas indispensables cualidades sistémicas de instituciones y reglas destinadas a perdurar.

Administrar los efectos en el sistema multilateral de comercio mundial que puedan resultar de la compleja transición hacia un nuevo orden económico internacional será, entonces, uno de los desafíos a encarar de inmediato. Más que inclinaciones refundacionales, se requerirá de un gran sentido práctico que permita resolver algunos de los puntos más débiles del sistema actual, en la medida en que estén bien diagnosticados. No parece recomendable al respecto imaginar acciones que respondan a planteamientos ideológicos o teóricos. Un signo de los tiempos es precisamente la rapidez con que se están volviendo obsoletas muchas concepciones ideológicas o teóricas aplicadas, entre otras, a las relaciones comerciales internacionales.

Entre otras cuestiones relevantes por su incidencia en el mencionado deterioro sistémico, dos merecen una atención particular. Se refieren, en primer lugar, a cómo los países en desarrollo que son miembros de la OMC pueden enfrentar medidas de emergencia a través de válvulas de escape que impliquen una mayor flexibilidad de la que toleran las reglas actuales y, en segundo lugar, se refieren a cómo fortalecer las disciplinas colectivas en materia de acuerdos comerciales preferenciales, a fin de evitar que contribuyan a una mayor fragmentación del sistema multilateral de comercio mundial e incluso a su fractura.

Dani Rodrik (2011), entre otros, ha expuesto sugerencias sobre cómo tener un sistema de válvulas de escape más flexible que permita a los países en desarrollo encarar, en determinadas condiciones,

situaciones de emergencia económica que comprometan sus objetivos de desarrollo. Implicaría, entre otras medidas, reformar disposiciones del actual acuerdo de la OMC sobre salvaguardias, a fin de que los países en desarrollo enfrenten con mayor flexibilidad aquellas situaciones de emergencia económica y comercial que puedan transitoriamente afectar su capacidad para navegar la globalización, incluyendo las originadas en eventuales fluctuaciones cambiarias.

Y con respecto a los acuerdos comerciales preferenciales, especialmente aquellos que abarquen a varios países –incluso de distintas regiones– y con compromisos que trascienden los asumidos en la OMC, teniendo en cuenta sus potenciales efectos de fragmentar el sistema de comercio mundial, parecería recomendable analizar nuevas disciplinas colectivas. Estas últimas deberían asegurar una efectiva transparencia en cuanto a las medidas preferenciales que se incluyan –por lo tanto, discriminatorias en potencia con respecto a los países que no son miembros de un determinado acuerdo– y, en particular, una periódica apreciación técnica independiente sobre sus reales efectos en flujos de comercio y de inversión originados en terceros países y en la cohesión del sistema multilateral de comercio mundial.

Las iniciativas sugeridas deberían agregarse a algunas de las cuestiones que están siendo consideradas para abordar en la hipótesis de un estancamiento prolongado de la Rueda Doha o, incluso, en la de la conclusión de una Rueda Doha con resultados menos ambiciosos que los imaginados en un contexto mundial muy diferente al actual. Podrían formar parte de una agenda de adaptaciones del sistema de comercio mundial a los requerimientos de la transición hacia un nuevo orden económico internacional que incluyera, además de las mencionadas, las referidas a la facilitación del comercio, a diferentes modalidades de acuerdos plurilaterales o sectoriales, y a la ayuda al comercio, entre otras.



**Del GATT a la OMC:
el camino recorrido
y los desafíos de
futuro**

La evolución del sistema institucional GATT-OMC desde su momento fundacional

Han transcurrido setenta años desde que el GATT se pusiera en vigencia provisional, el 1° de enero de 1948. Con modificaciones, sigue siendo en la actualidad uno de los pilares que sustentan la estructura institucional de la OMC, creada en 1994 en Marrakech como resultado de la Rueda Uruguay.

Como ya se ha señalado, mucho ha cambiado en el mundo y en el comercio internacional en estas siete décadas. Todo indica que mucho seguirá cambiando en el futuro y que los cambios, incluso, adquirirán mayor profundidad y velocidad. El acortamiento de las distancias físicas y económicas, el crecimiento del número de protagonistas-países, y el aumento y la diversificación de los protagonistas-redes empresariales son solo algunos de los cambios más notorios. Son cambios que se han acentuado especialmente a partir de comienzos de la pasada década, con el colapso de la Unión Soviética y el resurgimiento de China como actor relevante en el plano global.

También ha habido cambios significativos en estos años que han incidido en el propio sistema GATT-OMC. En 1948, fueron 23 las Partes

Contratantes signatarias de un acuerdo cuya vigencia “provisional” venía a cubrir lo que sería el fracaso de la denominada Organización Internacional del Comercio (oic) –una de las tres instituciones previstas para la posguerra en los Acuerdos de Bretton Woods–. Ese año, tales países representaban un 60% del comercio mundial de mercancías.

Casi setenta años después de la creación del GATT, la OMC ya tiene 165 países miembros –y el número seguirá creciendo–, con una participación del orden del 95% del intercambio global de bienes y de servicios. Cabe tener presente, sin embargo, que un grupo de treinta países representa un 90% de tal participación.

En su origen, el GATT fue un marco contractual para ruedas negociadoras orientadas a dismantlar el proteccionismo industrial acumulado en los años que precedieron a la Segunda Guerra Mundial, así como a desarrollar disciplinas comerciales colectivas (Mavroidis, 2005).

Tras la evolución de la cooperación multilateral en el plano del comercio mundial, la OMC es hoy, además, un complejo sistema institucional que regula el intercambio de bienes y de servicios y, crecientemente, las políticas públicas que inciden en la competencia económica global.

La OMC es, sobre todo, un esfuerzo colectivo de alcance global que aspira a una mayor apertura de los mercados de sus países miembros, como también a evitar retrocesos proteccionistas y prácticas discriminatorias, incluyendo las que pudieran resultar de la proliferación de acuerdos preferenciales. Es el objetivo que nutre la agenda de la Rueda Doha, cuya suerte incierta sigue marcada, especialmente, por las dificultades para consolidar una inclusión más amplia de los productos agrícolas en sus disciplinas colectivas.

Los años transcurridos desde la creación del sistema GATT-OMC brindan una oportunidad para la evaluación y la reflexión. Evaluación

orientada a capitalizar lo que se puede aprender de las siete décadas de evolución –por momentos, errática y frustrante– de la cooperación multilateral en el comercio mundial. Aprendizaje que necesariamente debe tomar en cuenta las lecciones del periodo precedente, en el que el proteccionismo de los mercados fue uno de los factores que nutrieron el camino que condujo a la última guerra mundial. Y, a su vez, reflexión sobre los desafíos que enfrenta la OMC hoy y hacia el futuro, especialmente en la perspectiva de la gobernabilidad global y en las estrategias de inserción de cada país en la economía mundial (OMC, 2007).

La evaluación es positiva por contraste y por los aportes resultantes de la experiencia acumulada en estas décadas. Por contraste con lo que ocurriera en el periodo anterior a la creación del GATT, cuando la ausencia de liderazgo y de capacidad para plasmar respuestas colectivas al fuerte proteccionismo que siguió a la Primera Guerra Mundial y, en particular, a la gran depresión de 1930, contribuyó a la tragedia humana de la Segunda Guerra Mundial. Y también es positiva, especialmente por los aportes resultantes en términos de institucionalización progresiva de un sistema multilateral de cooperación de alcance global, que ha contribuido a la expansión del comercio y de la economía mundial.

La mencionada reflexión es necesaria, ya que el sistema de la OMC está lejos de ser perfecto y tiene por delante fuertes desafíos. Es una imperfección natural, pues no sería realista aspirar a algo diferente en un contexto global marcado por la distribución desigual del poder relativo entre naciones y otros protagonistas del comercio mundial, por grados de desarrollo muy dispares entre sus países miembros, por una dinámica de profundos cambios estructurales en la competencia económica global y, en especial, por marcadas y crecientes incertidumbres y turbulencias, sobre todo en el plano de la seguridad internacional, con los consiguientes impactos en el plano económico.

En particular, como ya se ha señalado, la Rueda Doha ha demostrado lo difícil que resulta la articulación de consensos entre países de dimensiones económicas y grados de desarrollo desiguales. Y este último es solo uno de los problemas a enfrentar, difíciles todos de resolver en la práctica.

Sin omitir que conviene redoblar los esfuerzos para cerrar la Rueda Doha, al menos con resultados y en plazos relativamente razonables, la atención deberá concentrarse simultáneamente en los desafíos a enfrentar si se quiere consolidar la OMC o, al menos, evitar un deterioro que alimente las tendencias alarmantes que se observan en la política mundial.

Algunos de los principales desafíos están relacionados con procesos (de creación de reglas, de asegurar su cumplimiento, de negociaciones comerciales, de resolver controversias), con agendas (qué se negocia en el plano global y cómo se articula con los acuerdos preferenciales negociados y en proceso de negociación) y con las modalidades que permitan expresar los intereses nacionales de todos los países miembros.

Los riesgos de una fragmentación del sistema multilateral de comercio se están haciendo evidentes. Sus potenciales implicaciones para la gobernanza global evocan lo que ocurrió en las décadas de 1920 y 1930. La carencia de un marco común para las relaciones comerciales internacionales es reconocida como uno de los factores que condujeron finalmente a la guerra.

Fue precisamente esa experiencia la que contribuyó al impulso que Estados Unidos dio al proceso que concluyó con la creación del GATT. Al menos en las apariencias, evitar la discriminación en el comercio internacional, y por ende sus efectos de fragmentación, fue una de las ideas centrales del proceso negociador que culminó en la Conferencia de La Habana, plasmado en el artículo I del GATT

y en la resistencia a la “preferencia imperial”, impulsada por Gran Bretaña en la Conferencia Económica Imperial de Ottawa (1932).

Cuáles países tienen suficiente capacidad y poder para ser los que lideren el proceso de creación de reglas que inciden en la competencia económica global y por ende, en el comercio mundial, es uno de los interrogantes básicos a responder si se quiere lograr un orden internacional que sea sostenible.

La erosión gradual que han estado sufriendo en los últimos años las instituciones y las reglas del sistema multilateral de comercio mundial le dan mucha actualidad a tal interrogante. Incide en la dimensión geopolítica de la cada vez más compleja agenda de la gobernanza comercial mundial.

De allí la preocupación con la que se ha observado, en los últimos años, la tendencia a negociar megaacuerdos comerciales interregionales, concebidos como parte de un proceso conducente a formular nuevas reglas de juego globales.

Los principales aportes que ha efectuado el sistema de la OMC

El contexto internacional es muy distinto al que existía cuando el 1º de enero de 1995 entró a funcionar la OMC. Como se señaló antes, la OMC fue construida con base en el GATT, cuyo texto contractual fue absorbido en su sistema jurídico, así como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (VanGrasstek, 2013). Por eso, es conveniente visualizar los aportes que ha efectuado y puede seguir efectuando la OMC, en la perspectiva de las nuevas realidades internacionales.

Entre otros cambios relevantes de las realidades internacionales que se observan en relación con el sistema multilateral de comercio plasmado en la OMC, se pueden destacar los siguientes. En primer

lugar, el de la mencionada redistribución del poder mundial y el protagonismo creciente de las denominadas economías emergentes. En segundo lugar, el de la mayor conectividad entre los mercados en todos los planos y no solo en el físico. Y en tercer lugar, el de la fragmentación de la producción en múltiples modalidades de cadenas transnacionales de valor y de encadenamientos productivos –fue la OMC la que instaló el concepto de “hecho en el mundo”, que es hoy esencial para entender el comercio de bienes y de servicios, así como las inversiones y los flujos tecnológicos entre los países–.

¿Cuáles son algunos de los principales aportes positivos del sistema de la OMC al desarrollo del comercio internacional en sus veinticinco años de existencia?

Uno es el de las *disciplinas colectivas* en el comercio internacional. Lejos de ser completas y menos aún perfectas –sería difícil aspirar a ello en un mundo que es y seguirá siendo caracterizado por la distribución desigual de poder entre naciones que, al menos formalmente, son soberanas–, las reglas y los mecanismos de la OMC, provenientes en buena medida del periodo del GATT, permiten un cierto orden en la aplicación de políticas e instrumentos nacionales que pueden incidir en el comercio mundial de bienes y servicios. Y esto es algo que conviene, tanto a países grandes con intereses comerciales e inversiones muy diversificadas a escala global, como a los países con menor capacidad para imponer sus principios y reglas de juego en el comercio mundial.

El otro se refiere a la *transparencia en las políticas e instrumentos* que aplican los países a su comercio internacional, que en buena medida se ha logrado a través de su revisión periódica con participación del conjunto de los países miembros de la OMC y con un activo papel del secretariado.

El tercer aporte es el de asegurar un sistema que permite *abordar y resolver disputas* que surgen entre los países miembros como consecuencia de un eventual y aparente incumplimiento de los compromisos asumidos.

Los tres aportes mencionados se refuerzan mutuamente y es eso lo que contribuye a un grado razonable de efectividad, eficacia y legitimidad del sistema multilateral. Sería fácil imaginar el cuadro de situación que predominaría de no existir el sistema multilateral de comercio. Es un cuadro que fácilmente sería caracterizado como el del predominio de la “ley de la selva” o, lo que es lo mismo, de los países con más poder relativo.

En otro plano, en cambio, los aportes de la OMC no se han terminado aún de concretar, incidiendo a veces en su imagen ante la opinión pública. Es, por ejemplo, el de las negociaciones comerciales multilaterales, concretamente las que durante los últimos años se han desarrollado en la denominada Rueda Doha.

Como se mencionó antes, una hipótesis plausible podría ser que las dificultades en avanzar en tales negociaciones se deberían –en gran medida– al hecho de que algunos de los principales países miembros de la OMC privilegiaron en los últimos años la posibilidad de concretar megaacuerdos interregionales, especialmente en el ámbito de los espacios transatlántico y transpacífico.

Son negociaciones impulsadas sobre todo por los países más desarrollados, que en todo el periodo del GATT y en el fundacional de la OMC se caracterizaron por ser los que de hecho fijaban las reglas. Incluso, se podría visualizar el interés por los “megaacuerdos preferenciales” como una modalidad más novedosa de seguir generando reglas que luego el resto de los países miembros no tendrían otra alternativa que aceptar.

Algunas enseñanzas de los veinticinco años del sistema de la OMC

¿Qué enseñan estos veinticinco años sobre la utilidad que el sistema de la OMC puede tener para cada país miembro? Tres lecciones se pueden considerar como las más relevantes.

La primera lección es que la OMC, como sistema de reglas y mecanismos que inciden en el comercio mundial, solo puede ser bien aprovechada en la medida en que un país –y no solo en el ámbito gubernamental– tenga claro qué quiere y qué puede lograr en sus relaciones comerciales con otros países y regiones del mundo. Esto es lo que normalmente se denomina “estrategia-país” en el comercio y las inversiones internacionales.

Lo anterior implica, por cierto, definir bien los intereses ofensivos y defensivos, así como el necesario balance entre ellos. Y además, implica tener una apreciación correcta del valor que el país tiene –por motivos que pueden trascender los comerciales– para otros países y, en particular, para los que tienen mayor incidencia económica en el plano global o en el de cada una de las regiones, en particular la propia de un país. Esto permite apreciar el margen de maniobra disponible para el cumplimiento de los compromisos asumidos y, sobre todo, apreciar qué margen tiene un país para no cumplir plenamente con sus compromisos –por cierto, en tal caso, haciéndolo sin proclamarlo y de manera que no se note demasiado–.

La segunda lección es que para todo ello se requiere que el país tenga muy buenos especialistas en las reglas y los mecanismos de la OMC. Un buen especialista es el que, gracias a su formación y experiencia, domina las sutilezas propias de un sistema jurídico de claro origen anglosajón, dada la incidencia que tuvieron Estados Unidos y Gran Bretaña desde los momentos fundacionales del GATT. Esto es más importante aun cuando las circunstancias de un país pudieran

indicar en algún momento que no se puede cumplir con las reglas interpretándolas al pie de la letra, esto es, sin aprovechar las flexibilidades implícitas que siempre existen y que un experto debería conocer.

Y la tercera lección es que operar en la OMC implica que un país miembro tenga una fuerte vocación y capacidad para tejer alianzas con otros países, tanto a nivel gubernamental como empresarial y de la sociedad civil. Eso también conlleva un intenso aprovechamiento de la gente con experiencias prácticas en la competencia comercial global y en el sistema multilateral de comercio.

A futuro, al menos tres frentes temáticos actuales adquirirán creciente relevancia para los países miembros de la OMC. Uno es el de la cuestión ambiental y sus efectos en el comercio internacional. Otro es el de cómo lograr un razonable grado de articulación entre múltiples acuerdos comerciales preferenciales y el sistema multilateral de comercio. Y el tercero se refiere a la incidencia de los distintos tipos de marcos regulatorios, tanto en el comercio de bienes y de servicios, como en las inversiones y las cadenas transnacionales de valor.

En los tres frentes es posible que se requieran nuevos enfoques y también nuevas reglas y mecanismos. Negociarlos llevará tiempo y requerirá de cada país o grupo de países tener ideas claras acerca de qué necesitan obtener y cómo lograrlo.

Pero más importante aún será instalar un debate franco y amplio sobre cómo adaptar el sistema multilateral de comercio a los requerimientos de igualdad de oportunidades para el desarrollo económico de todos los países miembros, y sobre cómo lograr que sea un aporte útil a los desafíos crecientes que se observan en el plano de la gobernanza global. ¿Son suficientes planteamientos como los que se han efectuado para avanzar hacia una denominada OMC 2.0? O, por el contrario, ¿lo que se requerirá será un cambio profundo en

una estructura institucional que trascienda el plano del comercio y penetre hondo en la compleja agenda multidimensional del desarrollo y la gobernanza a escala global? (Wilkinson, 2014).

El papel de la Conferencia Ministerial de la OMC en el sistema comercial multilateral

La XI Conferencia Ministerial de la OMC (Buenos Aires, diciembre de 2017) brindará una oportunidad para recomendables debates previos sobre algunas de las deficiencias más relevantes que se observan en el sistema comercial mundial.

Tales debates resultan recomendables en la medida en que tengan un alcance amplio, esto es, que involucren a un número significativo de países y de protagonistas de las relaciones comerciales internacionales, que puedan ayudar a generar ideas que contribuyan a fortalecer la efectividad, la eficacia y sobre todo la legitimidad social de lo que finalmente se acuerde en Buenos Aires. En tal sentido, plantear ideas constructivas para un futuro razonable del sistema de comercio internacional, tanto en el plano global como en su relación con los múltiples acuerdos regionales e interregionales, sería un aporte valioso a efectuar en el periodo preparatorio de la Conferencia.

Argentina, como país sede de la reunión ministerial de la OMC, junto a países latinoamericanos que han tenido un fuerte protagonismo en el desarrollo del sistema GATT-OMC (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Perú y Uruguay, entre otros) constituyen un grupo con protagonistas que pueden desempeñar un papel relevante en el desarrollo de tales debates. Son países que tienen hoy la posibilidad de desarrollar futuras relaciones comerciales de ganancias mutuas con un número muy amplio de países en todas las regiones del mundo. Incluso con todos.

Esto plantea un fuerte desafío para los protagonistas de los debates que se realicen, que conviene que sean incluso muy diversos en

sus perspectivas e intereses, y que provengan tanto del ámbito político y gubernamental, como del de las instituciones empresariales, sociales, académicas, y de los espacios de reflexión orientada a la acción.

Sin perjuicio de otras, al menos tres cuestiones merecerían especial atención en los debates que deberían preceder la XI Conferencia Ministerial de la OMC.

La primera cuestión se refiere a cómo lograr que los beneficios del comercio internacional lleguen a sectores amplios de las respectivas poblaciones de los países miembros de la OMC, en especial por sus efectos positivos en la generación de empleos sustentables y de bienestar social. Ello incluye procurar modalidades que permitan la participación de todos los sectores sociales en los procesos de decisión, tanto a nivel de cada país como en el de las diferentes instituciones internacionales; y en especial incluye asegurar una amplia transparencia en los respectivos procesos negociadores. Por ejemplo, que no se conozcan a tiempo las respectivas ofertas negociadoras o que se conozcan sus alcances reales, incluyendo los de la “letra chica”, solo cuando un acuerdo está muy avanzado –como ocurre en negociaciones en curso, por ejemplo en las del Mercosur con la UE– o ya ha concluido –como ocurrió en la negociación del TPP– son prácticas que hoy se pueden considerar obsoletas. Contribuyen en todo caso al escepticismo e incluso al mal humor de las ciudadanía con respecto a tales negociaciones, lo cual se observa hoy en muchos países.

Cómo lograr “la OMC de la gente” debería ser, en tal sentido, un objetivo prioritario, casi una razón de ser principal de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. Implicaría dar pasos concretos para eliminar los déficits de transparencia, como algunas de las razones que pueden ayudar a explicar “el enojo de las sociedades”, según lo

destacara Enrique V. Iglesias, ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ex secretario general de Iberoamérica, en su intervención en la XX Conferencia anual de la CAF en Washington en septiembre del 2016 (CAF, 2016); o para contrarrestar la tendencia creciente a percibir el fenómeno de la globalización y algunos de los acuerdos de libre comercio como entendimientos de beneficio mutuo entre las respectivas élites, tal como lo ha señalado Lawrence Summers.

La segunda cuestión se relaciona con cómo lograr los necesarios puntos de equilibrio y de convergencia entre reglas e instituciones globales –como las del GATT-OMC– y las que resultan de las múltiples modalidades de acuerdos preferenciales regionales e interregionales –por ejemplo, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, la UE y la Asean, entre muchos otros, y el TPP y el eventual acuerdo interregional entre el Mercosur y la UE–. De lo contrario, serán difíciles de evitar las ya mencionadas tendencias a la fragmentación del sistema comercial internacional, con los consiguientes impactos en la eficacia del orden mundial. En ese sentido, uno de los ejes temáticos principales a debatir tendría que ser: cómo lograr puntos de equilibrio entre requerimientos de flexibilidad de reglas e instituciones que operan en contextos dinámicos y complejos y los de una razonable previsibilidad necesaria para la adopción de decisiones de inversión productiva que generen comercio y empleos sustentables.

Y la tercera cuestión es la de cómo producir políticas y reglas que faciliten la proyección al mundo de las pymes y, en especial, la proyección de los países en desarrollo. La imagen de una OMC que eventualmente sea percibida como solo beneficiando a grandes empresas de los países más desarrollados no facilita el necesario apoyo social al sistema de comercio mundial. Por el contrario, lo que se requiere es una OMC que sea percibida como el ámbito de impulso de reglas e instituciones que faciliten e incentiven el creciente fenómeno de

internacionalización de las pymes, por ejemplo, a través de su inserción en encadenamientos productivos transnacionales que incluyan pymes de otros países.

En esa perspectiva, cabría debatir cómo lograr una articulación creciente entre la OMC e instituciones como –entre otras– el Centro de Comercio Internacional (ITC), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Unctad), las instituciones de financiamiento del desarrollo, tanto globales como regionales, y las instituciones de los respectivos procesos de integración. Tal articulación podría privilegiar el fomento de distintas modalidades de acuerdos sectoriales, que incentiven y faciliten el desarrollo de redes productivas entre pymes de diversos países.

Luego, en 2018, tras la Conferencia de la OMC, la Cumbre del G20 será otra oportunidad para que Argentina y la región, pongan de manifiesto su capacidad para impulsar debates sobre iniciativas viables y que estén orientadas a facilitar la concertación de un orden global en el que predomine la paz y el desarrollo. Los mencionados son, entonces, dos eventos para los cuales se requerirá de un aporte conjunto de los sectores público, social (especialmente empresarial y sindical) y académico.



**Tendencias al
megarregionalismo
transcontinental:
sus impactos en el
sistema global de la
OMC y en las estrategias
regionales y nacionales**

La interacción entre los distintos marcos de regulación del comercio internacional

El marco regulador del sistema de comercio mundial es el resultante de principios (que a veces reflejan diferencias culturales y también ideológicas), instituciones (en especial como ámbitos de negociaciones, producción de reglas de juego, disciplinas colectivas y solución de diferendos) y reglas (tanto formales e informales, incluyendo sobrentendidos) que se generan en tres planos que interactúan entre sí.

Como es sabido, ellos son el plano nacional, el plano regional (incluyendo el comercial preferencial) y el plano global multilateral. Entre ellos se da una tensión dialéctica que es al mismo tiempo: i) inevitable, al menos que un país opte por el cierre total de sus relaciones con su entorno externo; ii) muy dinámica, cambia constantemente en sus alcances e intensidades; y iii) relativamente compleja de administrar, dada la magnitud y diversidad que han alcanzado los intercambios internacionales de bienes y de servicios, así como su financiamiento.

La interacción entre los tres planos es relevante tanto para la formulación y aplicación de políticas públicas a nivel de cada país, como

para el trazado y la ejecución de estrategias empresariales, especialmente en el caso de empresas de alguna forma expuestas a la competencia internacional.

Es también relevante para la eficacia, en el plano global multilateral, del sistema institucionalizado en la OMC y para las negociaciones que se desarrollan en su ámbito, por ejemplo, a fin de concretar los objetivos acordados en la Rueda Doha. El reiterado debate sobre las nuevas tendencias y modalidades proteccionistas lo ha puesto en evidencia.

Cabe tener en cuenta, además, que en la medida en que las reglas (sean nacionales, preferenciales o globales) penetren en la realidad, es decir que sean efectivas, podrán tener una incidencia en la canalización de flujos de bienes y de servicios, de capitales y de tecnologías a través de países y de sus jurisdicciones. Incluso pueden impedirlos. Debido a esto, son uno de los factores principales a tomar en cuenta a la hora de que las empresas adopten decisiones racionales de inversión, como también cuando se procura enhebrar el denso tejido de redes empresariales transnacionales de producción y suministro que hoy caracterizan a las relaciones comerciales internacionales.

Y en cuanto a las reglas globales multilaterales –y, en su caso, las regionales y comerciales preferenciales–, su función es además contribuir al incremento del intercambio comercial mundial, al desarrollo económico de los países y a la generación de ganancias mutuas entre los distintos protagonistas.

Estos objetivos en la realidad no siempre se logran plenamente, al menos en la medida de las expectativas que se generan. Por el contrario, a través de la historia se observan alternancias de ciclos de expansión y de retracción de la globalización de los mercados, y en particular pronunciadas disparidades en la distribución de

beneficios del comercio mundial, tanto entre los países como dentro de ellos.

La conectividad entre naciones y mercados como resultante de largos procesos históricos

Principios, instituciones y reglas son el resultado de un largo proceso de acumulación de experiencias en las relaciones entre naciones, muchas veces negativas, a través de los siglos. Es un proceso en el que, primero casi en cámara lenta y luego en forma acelerada en las últimas décadas, pero siempre con avances y retrocesos, se han ido acrecentando las conexiones entre los distintos mercados nacionales y sus respectivas capacidades de producir y consumir bienes, y de prestar y utilizar servicios, tanto dentro como entre los múltiples espacios geográficos regionales. Es una conectividad económica y política que tiene hoy un creciente alcance universal, pero que sigue presentando fuertes disparidades en su distribución geográfica.

El resultante de tal proceso es un sistema de comercio mundial cada vez más intenso en sus interacciones, con diferenciaciones en sus expresiones regionales y, también, más descentrado en el sentido de que tiende a diluirse la tradicional concentración del poder relativo en pocos centros dominantes.

Todo ejercicio intelectual orientado a comprender el marco regulador del sistema de comercio mundial requiere comenzar por el reconocimiento de un primer plano de acción, el nacional, que es el resultado de políticas y preferencias de protagonistas estatales soberanos. Es decir, aquellos que a través de los tiempos fueron conformándose como Estados-naciones. Un dato de la actual realidad es que son más numerosos y que entre ellos la distribución del poder sigue siendo desigual. Y quizá lo será siempre.

Dicha desigualdad proviene, entre otros factores, de diferentes dimensiones (territorio y población), ubicación geográfica, grados de desarrollo, dotación de recursos productivos y aptitud de generación de progreso técnico. Ellos condicionan la posibilidad, incluso la voluntad, de ejercer el poder que puede tener cada protagonista sobre los demás. Son factores que también generan diferencias en la capacidad efectiva que pueda tener cada país para influir en la definición de las reglas de juego del comercio mundial.

Son factores expuestos a una fuerte dinámica de cambio. De ahí que el poder relativo de las naciones en los escenarios geográficos regionales y en el plano global ha estado sujeto a continuas mutaciones a través de los tiempos. Las actuales y profundas transformaciones del poder mundial y su distribución entre un grupo más numeroso de países son, en tal sentido, un trasfondo relevante de la crisis global que hoy se manifiesta con fuertes repercusiones en el comercio internacional y con un desenlace aún incierto.

La interacción del plano nacional con el global, los regionales e interregionales

Las reglas nacionales son las que tienen un impacto directo en las condiciones y en los costos de acceso a los respectivos mercados. Resultan de políticas y marcos reguladores de cada país que suelen reflejar intereses concretos de sus respectivos actores sociales, como también preferencias culturales y concepciones ideológicas predominantes en una determinada nación. Sobre todo resultan de la percepción del poder relativo que posee o cree poseer una nación y, por lo tanto, de su capacidad para incidir en el alcance y las condiciones de las relaciones con los otros protagonistas estatales y sus respectivos mercados.

De esta manera, es a partir de los respectivos espacios nacionales que los países (en el sentido de unidades autónomas de poder)

fueron construyendo gradualmente reglas de juego y después instituciones internacionales que hoy son parte principal del sistema de comercio mundial. Es una construcción que tuvo por mucho tiempo expresiones a través de acuerdos bilaterales o plurilaterales, siempre con un alcance parcial en términos de países involucrados. Fueron generando mecanismos que tendían a abrir los mercados o, al menos, a evitar la discriminación entre los países involucrados con respecto a las condiciones predominantes en sus respectivos accesos. De allí que una de las primeras reglas de juego pactadas a nivel transnacional fuera la de la cláusula de la nación más favorecida en sus distintas modalidades.

La intensificación de la conectividad entre los principales mercados observada en los últimos doscientos años, así como los efectos devastadores de las experiencias proteccionistas que siguieron a la gran crisis de los años treinta, condujeron finalmente –tras la última Guerra Mundial– al creciente desarrollo e interacción entre los otros dos planos que, junto con los nacionales, conforman hoy el sistema de comercio mundial.

Uno de esos planos es precisamente el global multilateral, institucionalizado en el sistema GATT-OMC, con sus ya setenta años de evolución. Como ya se ha señalado, el principio de no discriminación es uno de sus ejes centrales, expresado en el tratamiento de más favor establecido en el artículo I del GATT. Junto con la consolidación de lo que cada país otorga a los demás, le dan al sistema –al menos en el plano normativo– la expectativa de un relativo potencial de estabilidad y un alcance relevante de seguro contra la discriminación y el proteccionismo. Con la evolución que tuviera tras la Rueda Uruguay el mecanismo de solución de controversias en el marco de la OMC, este sistema global multilateral afianzó su tendencia a ser orientado por reglas, acrecentando así su valor político y económico y su carácter de bien público internacional.

El otro plano es el de los distintos ámbitos comerciales preferenciales resultantes de estrategias de gobernanza regional –como el caso de la actual UE entre otras expresiones relevantes– o de estrategias de proyección internacional de los intereses comerciales de países y de grupos de países, como son los múltiples acuerdos preferenciales, bilaterales y plurilaterales que se supone que son desarrollados en el ámbito de las propias reglas del GATT y luego del GATS.

La proliferación de estos acuerdos de alcance parcial –es decir que no abarcan a todos los miembros de la OMC– se ha intensificado en los últimos años. Ha dado lugar a distintos tipos de acuerdos preferenciales. Algunos son los denominados acuerdos regionales en sentido más estricto, con un claro objetivo de contribuir a la gobernanza del respectivo espacio geográfico regional. Otros, en cambio, se han ido concretando entre países incluso muy distantes. Son los acuerdos comerciales preferenciales, cualquiera que sea su modalidad y su denominación.

En todos esos acuerdos se observan dos rasgos comunes: responden tanto a objetivos políticos como económicos, explícitos o implícitos, y son discriminatorios en relación con el principio central del tratamiento de más favor institucionalizado en el GATT-OMC. Contienen además y en forma creciente, elementos no preferenciales, es decir que no constituyen excepciones al mencionado principio de no discriminación.

Es una proliferación que incluso se puede acrecentar si no se completa la Rueda Doha o si no se introducen algunas reformas al sistema global multilateral.

Desafíos que plantea la tensión dialéctica entre los planos global, regional y nacional

La tensión dialéctica entre los tres planos mencionados es hoy una de las cuestiones centrales de la agenda del sistema de comercio

mundial y, en particular, del sistema GATT-OMC. La idea de que uno predomine –por ejemplo el global multilateral– sobre los otros se puede ajustar a visiones teóricas e ideológicas. No ocurre así en la realidad y es difícil que ocurra sin una efectiva centralización del poder mundial, algo más que improbable que se produzca, al menos en lo que es previsible en la actualidad.

En la práctica y quizá por mucho tiempo aún, el plano nacional seguirá siendo el fundamental. Es en su ámbito en el que cada país –cualquiera que sea su poder relativo– podrá, eventualmente, tratar de poner los otros dos planos en la perspectiva de sus intereses, de sus estrategias y de sus posibilidades.

De ahí que en la medida en que un determinado país carezca de una correcta definición de sus intereses y de una estrategia eficaz para potenciarlos, poniendo a su favor lo que puede extraer de los otros dos planos, tendrá menos posibilidades de obtener lo que necesita en su interacción comercial con el resto de países. Lo mismo ocurrirá si un país posee una apreciación errónea de sus posibilidades de acción, en particular, como consecuencia de un diagnóstico equivocado del valor real de sus aportes para los demás países y para sus respectivos mercados.

Pero es también en los otros dos planos que será preciso generar en el futuro instituciones, métodos de trabajo y reglas de juego que permitan en lo posible, complementarlos y neutralizar los efectos de sus eventuales incompatibilidades.

Distintos autores han hecho, especialmente en los últimos tiempos, aportes útiles a quienes intentan entender y explicar la tensión dialéctica entre los mencionados tres planos que conforman el sistema de comercio mundial. Lo son en particular para quienes tienen que operar sobre las realidades globales en la perspectiva nacional, tanto de la formulación de políticas públicas, como del desarrollo de

visiones y de estrategias negociadoras. Pero lo son también en el caso de las empresas que procuran una inserción competitiva de sus bienes y servicios en los mercados globales y regionales, especialmente operando en la amplia gama de redes productivas y comerciales transnacionales⁷.

Los desarrollos y aportes de estos autores son especialmente relevantes desde el punto de vista de todo intento orientado a entender y a administrar mejor la interacción entre los tres planos mencionados. Se requiere, para tal fin, de un enfoque interdisciplinario que combine las lógicas del poder, la del bienestar y la de la legalidad. Sin tal combinación resulta difícil aspirar a decodificar la realidad, como sabe cualquiera que haya tenido que operar en las relaciones comerciales internacionales.

Precisamente, uno de los principales aportes del libro de Tatiana Lacerda Prazeres (2008) es su análisis de lo que se suele presentar como una dicotomía excluyente entre el multilateralismo global de la OMC y el regionalismo preferencial, visualizado por algunos como una relación de complementariedad y por otros, de antagonismo. Considera, con razón, que la relación es a la vez de complementariedad y de antagonismo. Lo mismo se puede decir si en tal relación se incluye el plano nacional.

Lo importante es identificar los diversos factores que pueden incidir más, en forma positiva o negativa, en el predominio de la complementariedad o del antagonismo, a fin de lograr en la práctica el

⁷ Tres libros recientes merecen ser destacados por sus valiosos desarrollos y aportes: uno es el de Richard Baldwin y Patrick Low (2009), el otro es el de Simon Lester y Bryan Mercurio (2009) y el tercero es el de Tatiana Lacerda Prazeres (2008), que cuenta con un sustantivo prefacio del profesor Celso Lafer.

razonable equilibrio entre uno y otro efecto. Es la parte medular de la contribución de la autora.

Con razón identifica el tiempo como uno de los factores centrales para explicar la tendencia a recurrir a los acuerdos comerciales preferenciales, –sobre todo cuando ellos no están vinculados a estrategias de gobernabilidad de espacios geográficos regionales–. En tal sentido, en el caso de la Rueda Doha se ha observado que el hecho de que en el plano global multilateral los principales costos, especialmente los políticos internos, se presentan a corto plazo, en tanto que los beneficios suelen ser a mediano y a largo plazo, ha inclinado en la práctica a un número creciente de países –y a sus empresas– a procurar avanzar a través de acuerdos de alcance parcial, conformando a veces redes comerciales preferenciales en torno a un país determinado.

Con acierto, la autora señala sin embargo que los regímenes comerciales son solo uno de los vectores que determinan la dinámica del comercio internacional. Identifica como los principales a la transición de la sociedad industrial a la del conocimiento, al desarrollo tecnológico en las áreas del transporte, las comunicaciones y la logística, al comercio intra e interfirmas, a la intensificación de la globalización de los mercados financieros, y a la proliferación y el fortalecimiento de las cadenas productivas transnacionales.

La conveniencia de lograr un razonable equilibrio entre los tres planos

En procura de un razonable grado de equilibrio, consideramos fundamental que se opere al mismo tiempo sobre los tres planos que conforman el sistema de comercio mundial. En todo caso será un equilibrio inestable, expuesto a los efectos de la dinámica de cambio de la competencia económica global y del propio sistema político internacional. Las incertidumbres existentes sobre el futuro

–acentuadas en la actualidad– permiten precisamente anticipar la constante inestabilidad de los equilibrios que se logren. Como ya se señaló, la capacidad de continua adaptación a nuevas realidades será entonces uno de los rasgos que se requerirán de las reglas de juego e instituciones del sistema de comercio mundial.

En el plano nacional, lo primordial será lograr que se preserve en los principales protagonistas la sustentabilidad de una visión favorable a la cooperación internacional, resultado especialmente del interés de los gobiernos de asegurar el predominio de la paz y la estabilidad política tanto a escala global, como en sus respectivas regiones geográficas.

Tal interés será reforzado por el de las empresas –cada vez más numerosas, incluyendo también las originarias en las economías emergentes– que operan en múltiples mercados. Ellas demandarán de los gobiernos el desarrollo y la preservación de condiciones que les permitan asegurar la fluidez de sus cadenas de suministro, aprovechando las ventajas que tienen hoy en todo el mundo. Ellas requieren a la vez, importar y exportar desde y hacia múltiples mercados. De ahí que la internacionalización de la capacidad de producir bienes y de prestar servicios se ha transformado en un factor central a favor de la articulación entre los tres planos del sistema de comercio mundial.

En los planos regional y comercial preferencial –en los que no existen modelos únicos sobre cómo encarar los respectivos acuerdos–, y en el global multilateral, la nueva realidad de la distribución del poder mundial con su impacto en la competencia económica internacional, así como la resultante de las diversas modalidades de la integración productiva a escala transnacional, serán fuentes de demandas de adaptaciones creativas, tanto en los enfoques y en las reglas particulares de los acuerdos de alcance parcial, como en los más generales del sistema GATT-OMC. En ambos planos se observa

una aceleración de la obsolescencia de reglas de juego, mecanismos, métodos de trabajo e instituciones provenientes de etapas superadas de la realidad internacional.

Es posible prever que las nuevas realidades impulsarán a todos los protagonistas –gobiernos, empresas, organizaciones sociales, ciudadanías–, por su propio interés, a procurar instituciones y reglas de juego que aseguren a la vez flexibilidad y previsibilidad. De ellas se esperará que permitan desarrollar estrategias adaptadas a un mundo que presentará, cada vez más, un cuadro de múltiples opciones en la inserción internacional de países y de empresas.

Esto último implicará revisar la normativa de la OMC, especialmente la del artículo XXIV del GATT y la de la Cláusula de Habilitación. También ellas son reglas que surgieron en contextos internacionales hoy superados por las nuevas realidades. La transparencia de los respectivos acuerdos será en el futuro un factor esencial para construir la confianza recíproca entre los diversos protagonistas de la competencia económica global.

Cabe resaltar además que la tendencia a novedosas modalidades de proteccionismo, si bien es diferente en sus alcances a la de la crisis de los años treinta, significa una alerta para quienes valoran la preservación de un sistema de comercio mundial funcional a la gobernanza global. Son modalidades que suponen un riesgo de debilitamiento de los efectos de seguridad contra el proteccionismo y la discriminación que ha costado mucho desarrollar en las últimas décadas. La proliferación indisciplinada de acuerdos comerciales preferenciales, en tal sentido, puede contribuir a ese debilitamiento si es que se produce en el marco de un sistema GATT-OMC que pierda eficacia y legitimidad. El problema no sería en tal caso la proliferación, pero sí la insuficiencia de las necesarias disciplinas colectivas en la que tal tendencia se inserta.

Es una alerta que debe conducir a revisar muchas de las reglas e instituciones que permitan preservar y acrecentar la conectividad entre los múltiples mercados, protegiendo el principio de no discriminación como una condición necesaria, aunque no suficiente, para objetivos valiosos de progreso y desarrollo económico en todos los países.

La cuestión de los megaacuerdos preferenciales interregionales

Las negociaciones de megaacuerdos preferenciales interregionales han ocupado en los últimos tiempos un lugar central en la agenda de las relaciones comerciales internacionales. A pesar de los resultados de las Conferencias Ministeriales de la OMC en Bali (2013) y en Nairobi (2015), la atención de quienes trataban de entender el futuro del comercio internacional ha estado concentrada en lo que eventualmente serían los acuerdos que pudieran surgir de dos grandes negociaciones de alcance parcial por el número de países involucrados: la del TPP y la TTIP.

Como se señaló antes, han sido negociaciones que se insertaron en un marco de fuertes incertidumbres con respecto a su evolución. Ellas se manifestaron recientemente tanto en el caso del TPP como en el del TTIP. Tuvieron que ver con variadas resistencias que se han observado en algunos de los principales protagonistas, especialmente en Estados Unidos y en países de la UE, sobre todo tras el Brexit.

Pero tuvieron que ver asimismo con las incertidumbres más amplias que se observan con respecto a la propia evolución del sistema internacional global y con la de algunas de sus principales regiones. Las tendencias a la fragmentación y confrontación por momentos parecen estar predominando sobre las de cooperación y convergencia. La historia larga permite vislumbrar lo que puede resultar de tales tendencias.

Hay otras negociaciones comerciales internacionales. Pero las dos mencionadas han concentrado una mayor atención, quizá por el hecho de abarcar a Estados Unidos y a la UE en un caso (el TTIP), y en el otro (el TPP), a doce países de la cuenca del Pacífico⁸. Sumados, estos países representan una parte significativa del producto y del comercio mundial. Por lo demás, quienes han impulsado esas negociaciones parecían aspirar a que el contenido de los acuerdos que se lograran, fijaran en adelante los estándares para las principales reglas de juego del comercio mundial del futuro. Es decir que se perseguían objetivos que incluyen el plano del impulso al comercio de bienes y de servicios, pero a su vez lo trascienden.

El hecho de que las Conferencias de Bali y de Nairobi no hayan restablecido la expectativa de una negociación multilateral global que se pudiera concluir en un tiempo razonable –a través de la Rueda Doha o de algunas de las variantes que se han planteado en el marco de la OMC–, podría haber sido un incentivo para avanzar a través de los megaacuerdos interregionales. Sin embargo, es factible argumentar que el tiempo que demandaron estas negociaciones debilitó el esfuerzo político y técnico que requería desatar algunos de los principales nudos que traban las negociaciones multilaterales globales.

Al mismo tiempo, lo que está apareciendo con cierta nitidez es que los principales nudos son similares en todos los frentes, tanto en el multilateral global como en el interregional. Tienen que ver, entre otras cuestiones y no siempre con los mismos matices, con aspectos sensibles del comercio de productos agrícolas; con sectores industriales claves como son, entre otros, los de las tecnologías de la

⁸ Japón, Australia, Canadá, México, Perú, Chile, Malasia, Vietnam, Nueva Zelanda, Singapur, Brunéi y Estados Unidos, que recientemente se retiró por decisión del presidente Donald Trump.

información, el automotriz y los de bienes de capital; con los diferentes marcos regulatorios; con las compras gubernamentales; con la propiedad intelectual; y con el tratamiento de las inversiones y la solución de eventuales diferendos que ellas originen entre inversores y países receptores.

Factores que inciden en la preferencia por megaacuerdos preferenciales interregionales

Se podrían efectuar dos interpretaciones con respecto a los motivos que llevaron a países protagonistas relevantes del comercio y de las inversiones a escala mundial –y que no solo lo han sido durante muchos años, sino que además esto les ha permitido jugar el papel de *rule makers* en la gestación del GATT y luego en la de la propia OMC– a privilegiar en los hechos, aunque no siempre en la retórica, el plano de los megaacuerdos preferenciales interregionales por sobre el plano multilateral global.

La primera interpretación tiende a enfatizar el hecho de que entre un grupo reducido de países –y más si se pueden considerar como *like minded*– es más factible llegar a acuerdos que vayan más allá de los compromisos actualmente vigentes en el marco de la OMC –es decir, lo que se suele denominar compromisos “OMC plus” u “OMC 2.0”–. Tales compromisos podrían luego extenderse a aquellos interesados en sumarse.

La segunda interpretación atribuye mayor peso a la geopolítica. Es una interpretación que tiende a ver el impulso de las negociaciones de megaacuerdos interregionales en razones políticas relacionadas con la necesidad de contrastar el peso creciente de economías denominadas “emergentes”, no solo en el comercio mundial, sino también en la competencia por el poder mundial.

Como se señaló antes, una variante de esta segunda interpretación lleva a visualizar las negociaciones de tales acuerdos como una

modalidad práctica para generar reglas para el comercio e inversiones internacionales, que no podrían lograrse en el plano multilateral global y que además, por el peso económico de los países participantes, no podrían ser rechazadas luego por otros países. Los demás no tendrían más remedio que sumarse a los acuerdos OMC plus que se logren. A veces se identifica como “los demás” a China, Rusia, India y Brasil, sin perjuicio de otras economías en desarrollo de fuerte potencial para el comercio y las inversiones internacionales. Si así fuera, quedaría más claro que la estrategia de impulsar megaacuerdos con un grupo de países de fuerte dimensión económica y larga tradición de ser protagonistas centrales del sistema internacional tiene una finalidad y un contenido fundamentalmente geopolítico.

En realidad, el problema principal no lo plantearían entonces los megaacuerdos interregionales, pero sí el hecho de que ellos se pudieran concretar sin que se hubiera restablecido la fortaleza y la eficacia del sistema multilateral global. La razón principal es que todos los megaacuerdos que se han estado negociando –y muchos otros que ya se han concluido o que se siguen negociando, como el de la UE con la India y también con el Mercosur– son preferenciales. Esto es, incluyen compromisos que generan ventajas solo para los países participantes y tienen, por ende, un alcance discriminatorio con respecto a aquellos países que no participan en ellos. Tienen por lo tanto un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional.

Y es aquí donde puede residir precisamente el potencial efecto negativo de una red de megaacuerdos comerciales preferenciales inserta en un sistema multilateral global debilitado. Sería introducir un factor de potencial debilitamiento de las condiciones de gobernanza global. Podría implicar acentuar la tendencia a fragmentar el sistema internacional en un momento en el que tensiones geopolíticas

en distintas regiones del mundo recuerdan escenarios con características más similares a las del camino que condujo a la catástrofe de 1914.

La estrategia de la convergencia en la diversidad

En esta perspectiva, cobra toda su importancia la idea de promover la convergencia de los acuerdos globales y los preferenciales. Precisamente, la idea de convergencia en la diversidad es uno de los aportes principales de la estrategia latinoamericana que ha orientado al gobierno de Chile durante la presidencia de Michelle Bachelet (Muñoz, 2014). Si bien hace referencia específica a la necesaria articulación entre el Mercosur –en particular si se logra su necesaria renovación metodológica– y la Alianza del Pacífico –especialmente si se cumplen sus incipientes compromisos–, contiene una aproximación centrada en la idea de compromisos de velocidades diferenciadas que si se insertan en marcos institucionales y normativos comunes, como podría ser la Aladi en el plano regional latinoamericano o una OMC renovada y fortalecida en el plano global multilateral, que permitirían neutralizar las tendencias a la fragmentación sistémica que se observan en la actualidad.

Es una idea que puede ser central para que los acuerdos que se negocien contribuyan al objetivo de alcanzar pautas razonables de gobernanza global y regional. Implica conciliar las aproximaciones de alcance parcial con una visión de conjunto, indispensable para impulsar el comercio mundial en un contexto favorable a la paz y a la estabilidad política, y a su vez, al desarrollo económico y social de todos los países.

Demostrar que es posible podría ser un objetivo valioso que alimente la agenda de cooperación entre los países latinoamericanos. Sus efectos trascenderían entonces al plano regional. Requiere, eso sí, una buena dosis de constancia, imaginación técnica y voluntad política.

Las tendencias a la fragmentación del sistema comercial internacional, producto del posible efecto combinado de la proliferación de megaacuerdos preferenciales interregionales y del estancamiento de la OMC como ámbito para impulsar negociaciones comerciales de alcance multilateral, amplían la importancia que para los países de la región latinoamericana –y en especial para los de América del Sur– tiene fortalecer el trabajo conjunto en el campo del comercio y las inversiones recíprocas, en la perspectiva de la articulación de sus respectivos sistemas productivos nacionales.

Por mucho tiempo, tal idea ha estado asociada –al menos en el plano programático y conceptual– con los objetivos de varios de los múltiples procesos de cooperación e integración regional. En tal sentido, la Cepal ha cumplido un papel de liderazgo intelectual importante desde los tiempos de Raúl Prebisch, Enrique Valentín Iglesias, Fernando Fajnzylber y Gert Rosenthal, para mencionar solo algunos de sus más relevantes protagonistas. Tanto la Cepal como la CAF y la Aladi tienen ahora una oportunidad para continuar generando y apoyando foros de debate de ideas prácticas que conduzcan a facilitar la articulación productiva en la región como eje de la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.



La agenda de negociaciones comerciales internacionales y las estrategias latinoamericanas de inserción en el mundo y en la región

La articulación de las estrategias de inserción comercial internacional de países latinoamericanos

¿Cuáles son hoy algunos de los principales incentivos para procurar una mayor articulación productiva y coordinación de las respectivas estrategias de negociaciones comerciales internacionales entre los países de una región? Esta es una de las preguntas que deberían ocupar un lugar importante en el debate que se deberá continuar desarrollando en los países de América Latina.

Tiene que ver con una cuestión fundamental para las relaciones entre países que comparten una región geográfica, que es la de los factores que impulsan la cooperación y la integración. Y tiene que ver, en particular, con los efectos que se podrían producir si es que la región o al menos varios de sus países más relevantes (como aquellos miembros del Mercosur y de la Alianza del Pacífico) pudieran dejar de tener un papel de protagonismo activo en el diseño de la arquitectura del sistema de comercio internacional del futuro. No ser parte significativa del proceso de creación de nuevas reglas de juego del comercio mundial puede tener costos significativos para los países de la región, o al menos para los que se quedan marginados.

La otra pregunta relevante se refiere a ¿cómo sería factible articular los distintos acuerdos de integración existentes generando vasos comunicantes que faciliten estrategias de articulación productiva, especialmente entre los espacios del Mercosur y de la Alianza del Pacífico? Al intentar responderla, sería recomendable tener presente que:

- a) No existen modelos únicos sobre cómo conectar e integrar espacios regionales, en especial cuando son contiguos, y que siempre puede haber amplias posibilidades de utilizar enfoques razonablemente heterodoxos, con geometrías variables y con múltiples velocidades.
- b) Suele ser conveniente evitar la tentación del síndrome refundacional, que es la que impulsa a empezar siempre de cero y a cambiar por completo los mecanismos e instrumentos existentes en un determinado acuerdo –por ejemplo, la unión aduanera o el arancel externo común en el caso del Mercosur–, en lugar de practicar el arte de la metamorfosis, que permite introducir cambios graduales que no requieren elevados costos políticos o de desgaste de la imagen del respectivo proceso, pero que sí demandan una fuerte dosis de imaginación y de flexibilidad.
- c) El foco de atención principal tendría que ser el efecto de los acuerdos preferenciales regionales sobre la inversión y los encadenamientos productivos, con especial énfasis en la participación de las empresas pymes.

Con respecto a esta última pregunta, parece conveniente poner el acento en explorar distintos mecanismos e instrumentos, incluyendo los de alcance sectorial que, aprovechando los esquemas de integración vigentes y la larga experiencia acumulada, permitan incentivar la articulación productiva entre los países de la región, especialmente a través de múltiples modalidades de cadenas de valor, de inversiones conjuntas y de asociaciones transnacionales entre

empresas, con énfasis en las pymes. Son mecanismos que deberían permitir entonces una más densa conectividad, sobre todo física, entre los respectivos mercados; una razonable previsibilidad, en particular en el plano institucional, y de las reglas que inciden en la concreción de inversiones productivas, así como una mayor compatibilidad entre las políticas económicas y estrategias comerciales externas de los países participantes.

Parece urgente profundizar más el necesario debate que ya ha comenzado, procurando la participación de todos los sectores interesados en los respectivos países. Para ser efectivo y elaborar propuestas de acción orientadas a penetrar en la realidad, es conveniente que el debate tenga un alcance transdisciplinario y multidimensional en sus enfoques y metodologías, y que incluya tanto a negociadores, funcionarios y parlamentarios, como a empresarios y sindicalistas, académicos y especialistas, a los medios de comunicación y a las instituciones representativas de la sociedad civil, especialmente de aquellas que expresen la visión de los consumidores y de los ambientalistas. Ello puede contribuir a evitar visiones y narrativas de los procesos de integración y cooperación que reflejen compartimentos excluyentes entre sí.

Al respecto, cabe tener presente que al menos dos narrativas han predominado en muchas oportunidades en relación con la integración regional, dificultando un diálogo creativo de todos los sectores involucrados. Una es la narrativa gubernamental, propia de funcionarios y de negociadores; la otra es la académica, propia de especialistas de distintas disciplinas –a su vez muchas veces compartimentadas–. Ambas narrativas comparten el defecto de estar poco dispuestas a la autocritica. La primera tiene a veces el problema de estar perdiendo credibilidad para muchos, sobre todo para los ciudadanos y para quienes deben adoptar decisiones de inversión productiva. La segunda, a su vez, suele escapar a la

comprensión de quienes operan sobre las realidades, ya que la visualizan como muy teórica y abstracta.

Incidencia de los cambios que se observan en el escenario internacional

En un mundo que se ha vuelto más complejo, diverso y dinámico, se observa que los países latinoamericanos tienden a replantearse sus propias agendas de negociaciones comerciales externas. Esto es, en especial, un resultado de los cambios internacionales que se están produciendo en tres planos muy relacionados entre sí –y que fueron mencionados en los capítulos anteriores–.

El primero de los tres planos es el del sistema comercial multilateral institucionalizado en la OMC. Al respecto, el estancamiento de la Rueda Doha evidencia dificultades en relación con una de sus funciones principales: facilitar negociaciones comerciales que abarquen a todos sus países miembros. Son dificultades que están nutriendo las antes mencionadas tendencias de algunos de sus principales países miembros –por su grado de desarrollo económico y por su incidencia en los flujos de comercio e inversión en el plano global– a fugarse hacia otros ámbitos de negociaciones que les permitan profundizar los compromisos asumidos hasta el presente en el ámbito de la OMC. En algunos casos, serviría como excusa para justificar tales fugas.

El segundo plano es el de las negociaciones de megaacuerdos comerciales preferenciales, incluso de alcance interregional. Al comenzar el año 2017, y a la luz de lo planteado en su etapa inicial por el nuevo Gobierno de Estados Unidos, no es fácil prever aún si tales negociaciones culminarán en acuerdos firmados y ratificados por todos los países participantes. El precedente de las negociaciones fracasadas en el Alca indica que más allá de las expectativas que se puedan generar, incluso utilizando una buena dosis de “diplomacia

mediática” con todo tipo de “efectos especiales”, no siempre se concluye en la firma de un acuerdo. Y el precedente de la Carta de La Habana en 1948, de la cual surgió la oic, permite asimismo recordar que aun cuando las negociaciones concluyan con éxito, no siempre pasan luego el *test* de su aprobación parlamentaria y, por ende, de su ratificación y entrada en vigencia.

Pero si finalmente concluyeran, y los respectivos acuerdos entraran en vigencia, podrían producir dos tipos de resultados (incluso pueden ser secuenciales). Uno sería un fuerte vaciamiento del sistema comercial multilateral, con las consecuencias que puede tener en términos de erosión de una institución relevante para la gobernanza global, tal como lo es la omc. Es decir que sus impactos trascenderían, en tal caso, el plano más limitado del comercio mundial. El otro resultado sería que los citados acuerdos podrían generar estándares de compromisos en materia de regulación del comercio global de bienes y de servicios, así como de las inversiones, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales, entre otras, y luego se procuraría extenderlos al plano multilateral. En la práctica, implicarían marginalizar a países que no participan en tales acuerdos del proceso de definición de reglas e instituciones que en el futuro regularán el comercio mundial. Y es difícil imaginar que los países excluidos, sobre todo si tienen o aspiran a tener una participación relevante en el comercio mundial, acepten pasivamente tal marginalización.

Y el tercer plano es el de las múltiples modalidades de encadenamientos productivos transnacionales con alcance global o a veces solo regional o interregional. En el glosario de la diplomacia comercial actual, se las encapsula en el concepto de cadenas globales de valor (cvg). A veces son resultado de la fragmentación en distintos países de la producción de grandes empresas transnacionales, con su lógica incidencia en los flujos de inversión y en los servicios de distribución, transporte y logística. Pero también resultan de la

articulación transfronteriza de grupos de empresas –muchas veces pequeñas y medianas– con nichos de especialización y con fuerte potencial de complementación. En tal caso, pueden ser el resultante de estrategias de integración productiva desarrolladas por un grupo de países, como se ha intentado hacer en el Mercosur y antes en el viejo Grupo Andino.

Las ya mencionadas tendencias a la fragmentación del sistema comercial internacional, producto del posible efecto combinado de la proliferación de megaacuerdos preferenciales interregionales y del estancamiento de la OMC como ámbito para impulsar negociaciones comerciales de alcance multilateral, amplían la importancia que para los países de la región latinoamericana tiene fortalecer el trabajo conjunto en el campo del comercio y las inversiones recíprocas, en la perspectiva de la articulación de sus respectivos sistemas productivos nacionales. Durante mucho tiempo, tal idea ha estado asociada –al menos en el plano programático y conceptual– con los objetivos de varios de los múltiples procesos de cooperación e integración regional.

Factores que impulsan a una mayor coordinación y cooperación en el desarrollo de estrategias comerciales externas de naciones latinoamericanas

¿Cuáles son hoy algunos de los principales incentivos para procurar una mayor articulación productiva y coordinación de las respectivas estrategias de negociaciones comerciales internacionales entre los países de la región? Esta es una de las preguntas que debería ocupar un lugar importante en el debate que se ha de continuar desarrollando en los países de América Latina.

La pregunta tiene que ver con una cuestión fundamental para las relaciones entre países que comparten una región geográfica, que es la de los factores que impulsan la cooperación y la integración. Y se relaciona, en particular, con los efectos que se podrían producir si la

región –o al menos varios de sus países más relevantes, como aquellos que son miembros del Mercosur y de la Alianza del Pacífico– pudiera dejar de tener un papel de protagonismo activo en el diseño de la arquitectura del sistema de comercio internacional del futuro. Tal diseño es el que muy probablemente se verá influenciado por los avances institucionales que resulten de los varios megaacuerdos preferenciales interregionales que se pudieran negociar y, eventualmente, concluir. No ser parte significativa del proceso de creación de nuevas reglas de juego del comercio mundial puede tener costos importantes para los países de la región o al menos para los que se quedan marginados.

Entre otras prioritarias, tal estrategia debería comprender las acciones concertadas en el frente de la OMC, en el de las negociaciones de acuerdos interregionales –incluso con respecto a aquellas en las que no participen– y en el de la región más inmediata, en la que se insertan el Mercosur y la Alianza del Pacífico, sea ella la de Suramérica o la de América Latina en su conjunto.

Conciliar lo diverso en un contexto de fuertes cambios internacionales es un desafío que enfrentan los países latinoamericanos a la hora de construir un espacio regional de cooperación e integración, especialmente si a la vez procuran desarrollar una inserción competitiva en los mercados mundiales. Esto es más cierto aún si los respectivos liderazgos políticos, empresariales y sociales aspiran a asegurar condiciones para un razonable grado de gobernabilidad de paz y estabilidad política, desarrollo productivo y cohesión social, tanto en el plano global como regional.

Múltiples son los planos en los que el factor de diversidad incide en las relaciones comerciales internacionales. Por cierto que la dimensión económica y el grado de desarrollo de un país ocupan un lugar relevante. Pero también inciden, entre otras, las diferencias culturales, ideológicas, religiosas, étnicas y de capacidades tecnológicas.

Comprenderlas, e incluso apreciarlas, es una condición indispensable para navegar un mundo de modernidad mestiza (Guillebaud, 2008).

Tan pronto se incluye en el análisis y en la acción el factor de dinámica de cambio, la tarea de aceptar la diversidad como parte ineludible de la realidad internacional se hace más compleja y quizá apasionante. La velocidad que en las últimas dos décadas han caracterizado los desplazamientos del poder relativo entre las naciones, la densidad en la conectividad física entre los distintos espacios nacionales y regionales, y la incorporación de nuevos protagonistas a la competencia económica global de países emergentes y creciente población urbana con ingresos de clase media están acentuando las dificultades que se observan para apreciar el nuevo entorno internacional en la perspectiva del comercio y de las inversiones transnacionales. Las dificultades son mayores en los países que por mucho tiempo fueron protagonistas decisivos de las relaciones internacionales. Y también para quienes aspiran –en cualquier país– a interpretar realidades actuales con base en conceptos, paradigmas, marcos teóricos o enfoques ideológicos del pasado.

La necesidad de conciliar las diversidades en el espacio regional latinoamericano

¿Cómo conciliar o al menos equilibrar intereses, valores y visiones diferentes entre países que comparten un espacio geográfico regional como el latinoamericano o el suramericano? Es un desafío que encaran los países de nuestra región, en la medida en que procuren potenciar oportunidades que se les están abriendo en el escenario internacional, especialmente por su dotación de recursos naturales, por su diversidad cultural combinada con una fuerte creatividad y por la experiencia acumulada en su desarrollo económico y social, incluyendo al respecto el acervo de éxitos, frustraciones y abiertos fracasos.

Hablar con una sola voz y desarrollar una mirada de conjunto de las grandes cuestiones de la agenda global –ejemplos son los desafíos que plantea el cambio climático o la necesidad de evitar que las negociaciones de megaacuerdos interregionales terminen por erosionar la efectividad y eficacia del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC– no requiere necesariamente de la homogeneidad. Sí requiere de puntos de equilibrio entre visiones eventualmente diferentes, que es justo aquello que se puede aspirar a lograr con liderazgos políticos colectivos y con instituciones regionales como la Aladi, la Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), sobre todo si cuentan con el apoyo intelectual y técnico de organismos como la Cepal, la CAF y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

Pero también requiere de un sólido esfuerzo en cada país de la región para definir y actualizar sus estrategias de inserción comercial internacional. Países que saben lo que quieren y lo que pueden, especialmente si lo hacen a través de una fuerte participación social, están en mejores condiciones para procurar puntos de equilibrio en sus respectivos intereses al dialogar y negociar con los demás países de la región.

La conciliación de requerimientos de flexibilidad en los acuerdos que se logren con los de la previsibilidad necesaria para incentivar inversiones productivas

La tensión entre demandas de flexibilidad que surgen de políticas comerciales nacionales y de disciplinas colectivas pactadas es un fenómeno recurrente en los acuerdos comerciales internacionales. Lo es cuando estos son globales, como el caso de la OMC –y lo fue también el del GAT–, regionales como lo ponen de manifiesto las experiencias de la Alalc y ahora de la Aladi, y subregionales, como es el caso del Mercosur y lo ha sido el de la Comunidad Andina, por mencionar solo los de América del Sur. Pero también se observan

en los acuerdos de comercio preferencial bilaterales y plurilaterales que se han multiplicado en los últimos años y que suelen denominarse acuerdos de libre comercio.

Es una tensión natural en cualquier proceso de integración de mercados que sea concebido como *rule-oriented*, esto es, en los cuales los criterios de poder relativo se supone que son encuadrados en el marco de reglas libremente consentidas por Estados que son soberanos, pero a la vez desiguales por su dimensión económica y a veces por sus grados de desarrollo. Son estas reglas comunes precisamente las que generan disciplinas colectivas, procurando hacer previsible las condiciones bajo las cuales se puede operar en las transacciones económicas entre los países participantes. Ellas son fundamentales para las decisiones de inversión productiva de las empresas y para el desarrollo de cadenas de valor de alcance global y regional.

Un factor que contribuye a tal tensión –que en definitiva lo es entre realidades económicas y normas jurídicas– es la dinámica de cambio propia de la economía mundial y de cada una de las economías nacionales. Muchas veces, en ambos planos, son la consecuencia de modificaciones profundas de las ecuaciones de poder, de las preferencias sociales predominantes y, por ende, de las políticas públicas que inciden en los flujos transfronterizos de comercio y de inversiones.

La ya mencionada aceleración de los cambios que se observan en los últimos años en la competencia económica global, consecuencia del surgimiento de nuevos protagonistas –tanto países como redes empresariales– y de nuevas cuestiones dominantes de las agendas estratégicas de los países –energía, biocombustibles y cambio climático, entre otros–, ha acentuado esa tensión.

Un efecto de tales cambios suele ser, precisamente, la rapidez con la que algunos acuerdos comerciales adquieren un grado significativo

de obsolescencia e irrelevancia. Lo acordado en un momento determinado, generalmente el pacto constitutivo de una asociación comercial entre naciones, así como las disciplinas colectivas que resultan de sus reglas y de sus procesos de creación normativa, entran con frecuencia en colisión con nuevas realidades internacionales y nacionales.

El comportamiento de los gobiernos, muchas veces impulsado por intereses de sus empresarios y sectores sociales organizados, tiende naturalmente a procurar márgenes de maniobra más amplios para sus estrategias, sus políticas públicas y, en particular, para sus reacciones de tipo defensivo. En tales casos, suelen dejar abiertamente de lado lo pactado. O suelen hacerlo a través de interpretaciones que los otros socios pueden considerar como contrarias a las reglas comunes.

Si estos son comportamientos aislados u ocasionales, los conflictos comerciales que se producen –a veces de alto voltaje político– se pueden resolver eventualmente, a través de los mecanismos de solución de controversias que suelen estar incluidos en estos acuerdos. Si por el contrario, tales comportamientos son reiterados y la distancia con lo pactado es creciente, se resienten las disciplinas colectivas y se puede llegar incluso a una crisis sistémica. Es decir, es el propio pacto o acuerdo comercial internacional el que entra en un proceso a veces gradual e imperceptible, a veces abierto y rápido, de erosión de su eficacia, de pérdida de credibilidad y finalmente de creciente ilegitimidad social.

Factores que inciden en tendencias recurrentes a la irrelevancia en los acuerdos de integración de América Latina

Lo descrito es una evolución hacia la irrelevancia que ha caracterizado a muchos acuerdos comerciales y de integración en América

Latina. El caso más notorio fue el de la Alalc, en el que las disciplinas colectivas rígidas de una fórmula de zona de libre comercio, no adaptada a las realidades económicas de los años sesenta y setenta concluyó primero en el incumplimiento abierto de lo pactado y luego en su sustitución por la Aladi. Esta organización fue concebida desde el comienzo como un marco de habilitación del comercio preferencial regional –en el ámbito de la Cláusula de Habilitación pactada en el GATT en 1979, en ocasión de la Rueda Tokio–, dotado de un mínimo de disciplinas colectivas y de un máximo de flexibilidad.

La Aladi cumplió, en ese sentido, sus objetivos reales y sigue siendo útil como marco para el comercio preferencial en la región y para su legitimación en el ámbito de la OMC. La mezcla heterodoxa de disciplinas colectivas y flexibilidad, resultante del Tratado de Montevideo de 1980, constituye hoy un modelo –por cierto susceptible de ser perfeccionado– a tener presente ante la necesidad de encuadrar la creciente tendencia a la proliferación de acuerdos preferenciales en el plano hemisférico y en el global. Quizá si ese modelo hubiera sido tenido en cuenta en el desarrollo de lo que luego fue concebido con la rigidez de una zona de libre comercio de las Américas (Alca), otro habría sido el resultado de la iniciativa lanzada en 1990 por el presidente George H. W. Bush. En su momento, esto fue planteado por países del Mercosur, pero sin éxito. Fue en ocasión de la Conferencia de Comercio que convocó Carla Hill, la entonces representante comercial de Estados Unidos, en 1991 en Washington.

En tres ámbitos importantes para las relaciones comerciales internacionales de países latinoamericanos, se observa hoy la necesidad de introducir elementos de flexibilidad que faciliten la preservación o el desarrollo de disciplinas colectivas pactadas con otros países.

Un ámbito es el de Mercosur. Por un lado, se observa un exceso de flexibilidad, lo cual está debilitando las disciplinas colectivas con los

consiguientes efectos de erosión de la eficacia, credibilidad y legitimidad social. Un ejemplo lo da la proliferación de medidas unilaterales que, en forma abierta o encubierta, introducen restricciones no arancelarias en el comercio intra-Mercosur, reduciendo los efectos de la eliminación de aranceles (el arancel cero) y generando estímulos negativos para las decisiones de inversión productiva, especialmente en los países que tienen un mercado de menor dimensión relativa.

La precariedad resultante en el supuesto acceso irrestricto a los respectivos mercados beneficia, en particular, a la economía más grande del área que es la de Brasil. Implica desnivelar el campo de juego, sobre todo en materia de inversiones. Es lo que más ha afectado la imagen del Mercosur dentro y fuera de la región.

Por otro lado, instrumentos claves como el arancel externo común suelen ser percibidos como carentes de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los requerimientos comerciales de los distintos socios. Esto genera estímulos a la introducción de flexibilizaciones de hecho, adicionales a las que son legalmente aceptadas, por lo general en forma temporal. O peor aún, está alimentando presiones internas en los distintos socios para buscar puertas de escape, no ya del arancel externo común, pero también del propio Mercosur.

Parecería preferible entonces procurar la institucionalización de una mayor flexibilidad, como contrapartida a un mínimo de disciplinas colectivas que se cumplan. Como se señaló antes, esto requiere evitar concebir la unión aduanera con criterios de “libros de texto”, desaprovechando la flexibilidad que brinda el artículo XXIV –párrafo 8 del GATT– de 1994. Introducir formalmente fórmulas de múltiples velocidades y de geometría variable es el camino que puede recomendarse para contrarrestar una gradual pero creciente tendencia hacia la irrelevancia del Mercosur.

Otro ámbito es el de las negociaciones birregionales entre la UE y el Mercosur. Además de los nudos aún no desatados en el plano agrícola –y en relación con el consiguiente *trade-off* con las contrapartidas en el plano industrial y en el de los servicios–, la exigencia de la UE de asegurar que el Mercosur sea una unión aduanera completa, introdujo en estas negociaciones elementos de rigidez que no parecían responder a intereses comerciales concretos. Parecería privilegiarse un modelo prefabricado de zona de libre comercio birregional, que incluso podría estar encubriendo falta de estímulos suficientes para concretar la proclamada asociación estratégica birregional. Algo similar a lo que parece haber ocurrido del lado de la oficina del representante de comercio de los Estados Unidos, en su concepción de un Alca siguiendo el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El tercer ámbito es el de las negociaciones de la Rueda Doha en la OMC. La rigidez parece provenir en este caso de la propia agenda negociadora, básicamente elaborada en el 2001 en un contexto internacional que ha sido rápidamente superado por los cambios que desde entonces se han producido en el mapa de la competencia económica global. Una negociación entre 164 países miembros, con intereses muy distintos y con gravitación comercial muy diferenciada, está demostrando que los elementos de rigidez existentes pueden conducir la negociación multilateral a su fracaso final o a una extensión muy prolongada en el tiempo.

Lo concreto es que los países miembros de la OMC han acrecentado la búsqueda de soluciones a sus requerimientos comerciales a través de la proliferación de acuerdos preferenciales, en esencia discriminatorios. El problema no son necesariamente los acuerdos comerciales preferenciales –un dato de la realidad–, pero sí el hecho de que ellos no estén enmarcados en disciplinas colectivas eficaces. El peligro es que todo eso se traduzca en una crisis sistémica que

termine afectando la credibilidad y la legitimidad social de la propia OMC.

El contexto global presenta hoy suficientes incertidumbres –tanto en el plano económico como en los más sensibles de lo político y de la seguridad– como para que pueda ser conveniente el deterioro de los bienes públicos internacionales que se han ido construyendo en las últimas décadas con muchas dificultades, a fin de evitar que las relaciones comerciales se transformen, como ocurriera a través de la historia de los últimos dos siglos, en un factor más de fragmentación internacional y de conflictos inmanejables con criterios de racionalidad.

En los tres ámbitos antes mencionados, parece recomendable que los países latinoamericanos contribuyan con iniciativas orientadas a procurar una correlación realista entre los elementos de flexibilidad y de disciplinas colectivas, que se requieren para evitar el curso de una peligrosa tendencia a la erosión de los respectivos acuerdos comerciales, ya sea en el plano global multilateral como en el regional y en los múltiples planos birregionales.



**La integración regional
latinoamericana
proyectada al futuro**

Factores que permiten hacer sostenible en el tiempo el trabajo conjunto entre naciones soberanas que comparten un mismo espacio regional

Esta es una pregunta de validez actual, tan pronto se observa la tendencia recurrente al deterioro de las realidades y de las expectativas que, por momentos generan los denominados procesos de integración económica entre países que comparten una misma región.

Son procesos que han comenzado planteando objetivos ambiciosos y que, por ende, han generado fuertes expectativas en las respectivas ciudadanías. Han abierto horizontes futuros positivos y proyectados a largo plazo. Además de lograr el apoyo de las ciudadanías, han apuntado a impactar a inversores potenciales y a terceros países, por su capacidad para incidir en el desarrollo de los países participantes. En parte, todo ello se ha acrecentado por el esfuerzo mediático que se suele emplear en acreditar la solidez futura de los compromisos asumidos por las naciones participantes.

Sin embargo, tarde o temprano, las ilusiones y las expectativas se suelen diluir. Y entonces se produce la "curva del desencanto", especialmente en las respectivas ciudadanías. Esto ha sido así por diversos motivos, entre los cuales se pueden mencionar los cambios en

las circunstancias –exógenas y endógenas– que originaron la voluntad y el compromiso al trabajo conjunto entre las naciones participantes, así como las múltiples deficiencias en los enfoques y en los métodos de trabajo empleados en cada caso concreto.

Lo antes mencionado se observa en la trayectoria histórica de la integración económica en América Latina. Cabe recordar que un primer esfuerzo de integración regional se hizo a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), creada en 1960. Su deterioro gradual se produjo a partir del momento en que estuvo claro que no se podrían cumplir las ambiciosas metas de desgravación arancelaria resultantes del pacto fundacional del Tratado de Montevideo. Por presiones externas –sobre todo de Estados Unidos–, fue necesario adoptar la fórmula de una zona de libre comercio, sobre la cual no había experiencia previa en la región. Se consideraba que esa fórmula era la única que permitía compatibilizar un área de preferencias comerciales sectoriales de alcance regional –que era el real objetivo perseguido– con las disposiciones del GATT. Fue necesario luego transformar la Alalc en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), introduciendo mecanismos y plazos más flexibles. Tal flexibilidad –que no siempre ha sido suficientemente aprovechada– se legitimó en el GATT en el marco de la Cláusula de Habilitación, negociada en especial por los países latinoamericanos que fueron Partes Contratantes en la Rueda Tokio, concluida casi simultáneamente con la firma del Tratado de Montevideo de 1980.

Tampoco pudo sostenerse en tiempo el proceso subregional del denominado Grupo Andino, transformado luego en la Comunidad Andina (CAN). En sus comienzos, ambos generaron fuertes expectativas y contaron con el liderazgo de algunos de los países que impulsaron luego la actual Alianza del Pacífico.

El mencionado es un debate que no se presenta solo en América Latina, como lo pone de manifiesto la evolución más reciente de la UE y los dilemas planteados, entre otros, por el denominado Brexit y por la tendencia a un creciente “euroescepticismo” entre la ciudadanía europea.

En nuestra región, es demasiado temprano para considerar que la Alianza del Pacífico será una excepción a la “curva del desencanto”. Tiene mucho impulso político y fuerte presencia empresarial. Su principal instrumento comercial, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico firmado el 10 de febrero del 2014, entró en vigencia en mayo del 2016 (Alianza del Pacífico, 2016).

La metodología de integración económica desarrollada en América Latina ha estado caracterizada, entonces, por ser impulsada de arriba hacia abajo. Por lo general, se ha originado en decisiones gubernamentales con objetivos que son a la vez políticos y económicos. Cambios en las políticas gubernamentales, a veces producto de los que se observaban en el contexto internacional de la región, sumados al hecho de que las hojas de ruta trazadas y la calidad institucional no siempre han sido sólidas, contribuyen a explicar las frecuentes discontinuidades en el desarrollo de los procesos de integración económica de la región.

Las experiencias de otras regiones, y en especial la del sudeste asiático y la europea, ponen de manifiesto la importancia de lograr una mayor sustentabilidad a largo plazo de los procesos de integración, lo que en su momento Jean Monnet denominó las “solidaridades de hecho” (Monnet, 1976). Esto es, el desarrollo de tejidos de intereses sociales entre los países de una misma región que, al ser profundos y no fáciles de desatar, hacen difícil –nunca imposible– retroceder a cuadros de situación caracterizados por la fragmentación y, más aún, por la confrontación.

Tales tejidos se desarrollan a medida que crece la conectividad física y cultural entre los distintos países, la cual facilita –entre otros efectos– el desarrollo de redes productivas transnacionales y, en particular, el comercio y mayor conocimiento recíproco derivado del intercambio de bienes y de personas, incluyendo sobre todo profesionales y estudiantes.

De allí la importancia creciente que esos tejidos tienen para el futuro desarrollo de una integración y cooperación más intensa entre los países de la región, especialmente en los planos de la producción, la innovación y la creatividad. Sus efectos trascienden lo económico. Contribuyen a hacer menos reversible la vocación de trabajo conjunto impulsado desde el plano gubernamental.

Al menos en tres planos se pueden avanzar estrategias orientadas a intensificar los efectos de solidaridades de hecho entre los sistemas económicos y sociales de países latinoamericanos.

Un plano es el de la capacidad de detectar los cambios que se están operando en el ámbito global y que inciden en la competitividad relativa de los distintos sectores productivos de cada país. Ello implica el desarrollo de redes de espacios de reflexión orientados a la acción. Su función es generar un flujo constante de análisis prospectivo, que permita entender la dinámica de cambio en el mundo –tanto en el plano político y económico, como en el tecnológico y cultural– y, en particular, que permita identificar oportunidades y desafíos que pueden resultar de tales cambios.

Otro plano es el de la articulación y acción conjunta de las instituciones representativas de los sectores productivos de los distintos países. Este ha sido un factor importante en la presencia de intereses empresariales ofensivos –y no solo los defensivos, como muchas veces ha sido el caso de las experiencias latinoamericanas; por

ejemplo, en las negociaciones de las listas de excepción a los respectivos programas de liberación arancelaria-, tanto en la integración europea como, en especial, en la de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean). Las redes de instituciones empresariales, especialmente cuando reflejan intereses ofensivos de sus asociados, constituyen un factor positivo en el desarrollo de procesos sustentables de integración regional.

Y el tercer plano es el de los programas de intercambios académicos, siendo un ejemplo destacable el de las distintas versiones de los Programas Erasmus en la UE. Es algo aún incipiente en la región latinoamericana.

En su inserción internacional, los países latinoamericanos tienen fuertes desafíos por delante, a fin de desarrollar estrategias que permitan una proyección sostenida hacia los mercados del mundo y de la región, y de desarrollar su capacidad para producir bienes y servicios competitivos. Son estrategias que para ser eficaces, conviene que cuenten con una activa participación de las instituciones representativas de los intereses productivos y, en especial, de los intereses de las pequeñas y medianas empresas.

En el caso de Argentina y Brasil, al ser ambos países federales, para que tales estrategias sean plenamente eficaces, estos países deberán potenciar la estructura institucional que sus distintas provincias tienen o puedan desarrollar en los ámbitos gubernamental y de los sectores productivos. Es cada país en su conjunto el que se debe movilizar para proyectar al mundo el talento de su gente, traducido en capacidad de producir bienes y servicios inteligentes que sean competitivos y, por ende, valorados en el resto del mundo.

Lo anterior implicará intensificar las sinergias público-privadas-académicas en todo el respectivo país, tanto en el plano de la capacidad de diagnóstico, como en el de la presencia sostenida y a largo

plazo de sus empresas en los distintos mercados a los que se aspira a llegar con bienes y servicios que sean resultantes de esfuerzos de innovación y de creatividad.

Implica asimismo desarrollar capacidades de asociación con otras empresas del propio país y de otros países, y por cierto, capacidades para incidir en las negociaciones comerciales internacionales en las que participa el respectivo país junto con sus asociados del Mercosur.

Incidencia que puede tener un nuevo contexto global en la proyección internacional de las pymes de países latinoamericanos

Hoy en día, se pueden observar tres tendencias en el escenario del comercio mundial que pueden tener una incidencia en las estrategias de las pymes de países latinoamericanos que procure proyectar al mundo y a la región, en forma sostenida, sus respectivas capacidades para producir bienes y prestar servicios que puedan ser percibidos de calidad y competitivos en otros países (Cattaneo, Geriffi y Staritz, 2010; Cepal, 2014a; 2014b; Escaith, Inomata y Mirodout, 2017; Padilla, 2014; SELA, 2012a; 2012b).

La primera tendencia es a una mayor conectividad entre los distintos mercados, ya sea en espacios regionales o interregionales y cualesquiera que sean las distancias que existan entre ellos. Es la consecuencia de cambios tecnológicos en la producción, en el transporte y en las comunicaciones, como también en los marcos normativos que inciden en el comercio internacional.

La segunda tendencia es a la fragmentación de la producción de bienes y la prestación de servicios, en el ámbito de múltiples modalidades de encadenamientos productivos en los que se articulan tareas que se realizan en distintos espacios nacionales. Y la tercera

tendencia es a un fuerte crecimiento, especialmente en países en desarrollo y en las denominadas economías emergentes, de la población urbana con ingresos económicos y comportamientos propios de clases medias, y con conciencia del poder que están adquiriendo como consumidores y también como ciudadanos.

Si se procura diagnosticar la posible evolución del actual escenario internacional desde la perspectiva del futuro del comercio mundial y de los principales frentes de negociaciones comerciales –el multilateral y los preferenciales–, tres rasgos parecen relevantes.

El primer rasgo es la diversidad de protagonistas. Hoy, son muchos los países con capacidad de tener una incidencia significativa en el plano internacional. Entender las múltiples opciones que todos ellos tienen en sus respectivas estrategias de inserción internacional, y en particular, las diferencias culturales y de percepciones sobre sus intereses y valores, es algo de creciente importancia. El segundo rasgo es la fuerte dinámica de cambio. Identificar con anticipación los factores que inciden en las principales tendencias que se están manifestando en el escenario internacional es a la vez necesario, difícil y relevante para cada país y para sus empresas. Y el tercer rasgo es la complejidad de procesos y escenarios. Implica una aptitud para captar y asumir las diferencias existentes y para resistir cualquier tendencia a simplificar las realidades.

Por lo menos en tres planos parece recomendable para un país, y sus empresas, extraer consecuencias operativas sobre cómo navegar un mundo signado por múltiples diversidades, fuertes dinámicas de cambio y notorias complejidades.

Un primer plano es, como se señaló antes, el del desarrollo de sinergias entre los sectores gubernamental, empresarial y académico (en el ámbito nacional y local) para un continuo diagnóstico sobre la

evolución del contexto internacional en la perspectiva de sus intereses comunes y en la de cada sector, actividad o producto específico. En particular, este plano hace más necesario el total aprovechamiento de la capacidad de diagnóstico que se pueda desarrollar en las respectivas instituciones académicas, sobre todo si ellas interactúan en forma estrecha con las instituciones gubernamentales y con los distintos sectores de la producción. Entender en cada perspectiva concreta el contexto internacional y su evolución es condición prioritaria para una inserción exitosa de países y empresas en el mundo actual y en el del futuro.

Un segundo plano es el de las estrategias de acción conjunta con otros países y con otras empresas de la propia región y a escala global. Ello implica enfoques novedosos y, a veces, heterodoxos tanto para encarar negociaciones comerciales internacionales, como para procurar un desarrollo eficaz de esquemas sectoriales de integración productiva a través de múltiples variantes de cadenas transnacionales de valor.

Y un tercer plano es el de la estrategia nacional de inserción económica internacional, que permita articular los intereses de todos los sectores sociales y conduzca a generar acuerdos viables con otras naciones y regiones, que sean a la vez flexibles y previsibles, a fin de tener una incidencia efectiva en la inversión productiva y en la capacidad para proyectar al mundo lo que el país pueda ofrecer como bienes y servicios atractivos para los otros países.

Múltiples son las modalidades a través de las cuales las empresas de un país, especialmente las pymes, pueden proyectar hacia otros países su capacidad de producir bienes o prestar servicios. Se destacan tres, que implican mucho más que una exportación ocasional que permita potenciar, por ejemplo, una ventaja competitiva-precio como consecuencia de una fluctuación cambiaria. Estas son:

- La multilocalización, que conlleva una dispersión geográfica de las operaciones de una empresa a través de inversiones directas en distintos países, dando lugar a activos fijos y a operaciones físicas en varios mercados simultáneamente.
- La inserción en cadenas transnacionales de valor a través de aportes estables de bienes y de tareas a procesos productivos que se fragmenten en múltiples países.
- Y la presencia sostenida en otros mercados con la exportación de bienes y servicios como, por ejemplo, los productos diferenciados y con marca propia ofrecidos en góndolas de supermercados o en otras bocas de expendio de bienes de consumo final.

Una pyme que aspira a expandirse a otros mercados en cualquiera de esas modalidades se supone que ha logrado desarrollar ventajas competitivas para sus bienes o servicios que sean resultantes, entre otros factores, de la incorporación de innovación y progreso técnico, de la calidad de su organización y de la solidez de su imagen en los respectivos mercados. Estas son ventajas cuyo logro requiere tiempo y esfuerzo. Suponen tener una visión estratégica que trascienda el corto plazo. Y tener información actualizada sobre factores que puedan desplazar sus ventajas competitivas en los mercados internacionales. Es decir que les permitan entender, desde su perspectiva específica, lo que ocurre en la competencia económica global y regional.

Entender implica capacidad de diagnosticar qué requieren otros mercados, cuál es su dinámica y cómo acceder y permanecer en ellos. Es lo que se suele denominar la "inteligencia competitiva" de una empresa. Supone conocer, captar y apreciar las diferencias de todo tipo que pueden existir entre distintos mercados. Las culturales suelen ser las más significativas y, por ende, las más necesarias de comprender, especialmente cuando ellas se reflejan en

valores, gustos y preferencias de los consumidores. Muchas veces, son diferencias que solo se entienden en sus posibles desdoblamientos tras vivir en otros países y en otras culturas. Implica tener empatía con lo diferente. Supone, además, conocer e identificar a tiempo todos los factores, incluso los políticos, que inciden en los desplazamientos continuos de ventajas competitivas que pueda haber desarrollado una empresa. Son aquellos que determinan las diferencias entre ser ganador o ser perdedor en la competencia económica a escala global, o en la de determinados mercados domésticos o regionales. Y supone, además, identificar aquellos cambios que más pueden incidir en el mapa de oportunidades que se generan en el entorno internacional en el que opera una empresa, así como ser, entre otros actuales, los que implican el ya mencionado aumento en las economías emergentes del número de consumidores urbanos con ingresos y comportamientos propios de las clases medias.

Para una empresa con una presencia sostenida en múltiples mercados, o que está expuesta en su propio mercado a la competencia internacional, es fundamental entonces obtener información de calidad sobre hechos cargados de futuro, que señalizan factores que a través del tiempo pueden abrir o desplazar oportunidades de negocios. Procesar tal información en la perspectiva de sus intereses y estrategias lo es más aún.

Especialmente para empresas pymes, detectar y decodificar hechos que indican tendencias a largo plazo en el escenario internacional no ha sido ni es tarea fácil. Sin embargo, es algo esencial para el trazado, la adaptación y la aplicación de sus respectivas estrategias de inserción en el mundo.

Dos tipos de hechos requieren ser detectados y diagnosticados en función de la estrategia de inserción internacional de una empresa.

En primer lugar, aquellos que reflejan fuerzas profundas que están anticipando cambios significativos en la competencia económica global o en la de los respectivos espacios geográficos regionales. Y en segundo lugar, los hechos no previstos y que pueden significar puntos de inflexión en el escenario externo que incide en las ventajas competitivas de una empresa, los llamados “cisnes negros” de Taleb (2010).

En un contexto internacional complejo y con fuerte dinámica de cambios, los hechos imprevistos tienden a ser más frecuentes. Especialmente, importan aquellos que exteriorizan puntos de inflexión en procesos políticos y económicos, ya sea en el interior de países o regiones claves. Incluso cuando tales hechos, que reflejen cambios profundos en la distribución del poder, dentro o entre las naciones, o en la estructura y el comportamiento de los mercados, pueden contribuir a una rápida obsolescencia de análisis y diagnósticos, haciendo más vulnerables las estrategias y los cursos de acción previamente elaborados.

La calidad de la información es hoy, más que nunca, un factor de relevancia en la capacidad de una empresa para competir en los mercados mundiales. Su importancia se acrecienta ante la diversidad de opciones que las empresas pueden tener para su inserción en la competencia económica global, que se caracteriza, como hemos señalado, por una intensa proliferación de competidores y por un fuerte dinamismo.

El correcto y oportuno procesamiento de información relevante sobre el escenario internacional, los mercados y los competidores, permite a una empresa encarar con eficacia su necesaria inteligencia competitiva. Esta puede entenderse como la resultante de un proceso continuo de obtención y análisis de información crítica, que se puede conseguir en medios públicos –especialmente por Internet– y que es relevante para el planeamiento estratégico de

una empresa, con el objetivo de preservar y desarrollar su capacidad para competir en los mercados en los que opera o aspira a operar. Esto supone, por cierto, una idea clara de lo que la empresa puede proyectar a terceros mercados, sea con bienes o servicios, y de lo que se requiere para que ellos sean valorados por clientes potenciales, muchas veces de diferentes culturas y pautas de consumo. Y también supone, en especial, una voluntad de tener presencia sostenida en tales mercados.

Esto último no es fácil, en buena medida por el hecho de que son muchos los competidores que aspiran a llegar a los mismos clientes, incluso desde muy distintos países. Si quienes ofrecen bienes y servicios tienen múltiples opciones en términos de los consumidores a los que pueden acceder, lo mismo ocurre con quienes los demandan y consumen. Y los cambios continuos que se están operando en el escenario global están precisamente acentuando la diversidad de opciones y de protagonistas, tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

Dada su dimensión, una pyme suele tener muchas limitaciones en el abordaje de la gestión de su inteligencia competitiva. De allí que sea una actividad que puede requerir conjunción de esfuerzos con otras empresas, por ejemplo, de un mismo clúster regional o de un consorcio de exportación. Es una tarea en la cual una empresa puede encontrar –o aspirar a encontrar– la colaboración de organismos oficiales, especialmente los de promoción comercial, de cámaras empresariales o de instituciones académicas, ya sea en el ámbito nacional o local. Facilitar un acceso fluido y oportuno a información inteligente es una de las formas más concretas y eficaces de apoyo a la internacionalización de pymes.

La necesidad de las pymes de abordar con eficacia su inteligencia competitiva abre el espacio para el desarrollo de una amplia agenda de colaboración futura entre agencias gubernamentales, cámaras empresariales e instituciones académicas, no solo dentro del

respectivo país, sino también a escala regional e interregional, con similares esfuerzos de cooperación que ya existen hoy en muchos países.

Algunos ámbitos prioritarios para el desarrollo futuro de estrategias comerciales de países latinoamericanos que sean eficaces y exitosas

Como conclusión de los análisis y reflexiones efectuados en el desarrollo de este libro, se puede sostener que en los próximos años las estrategias de inserción comercial externa de los países latinoamericanos tendrán que adaptarse a los desafíos y requerimientos de un mundo complejo y dinámico, con muchas oportunidades, pero también con un número creciente de protagonistas.

Las transformaciones en la competencia económica global, si son correctamente diagnosticadas, pueden significar oportunidades favorables a una inserción internacional que permita proyectar al mundo bienes y servicios originados en un país en desarrollo y, sobre todo, aquellos que incorporen a sus múltiples recursos naturales una buena dosis de inteligencia, de tecnologías y de creatividad. Se pueden generar así efectos positivos en el desarrollo productivo, incluso en conjunto con otros países socios, con sus consiguientes impactos en el plano social.

De allí la relevancia de la pregunta: ¿cuáles son algunos desafíos que se plantean para el futuro desarrollo de estrategias-país de inserción productiva en el mundo? Sin perjuicio de otros factores relevantes⁹,

⁹ Tales como las calidades que se logren en el plano de las políticas económicas, incluyendo por cierto las políticas comerciales, y en el plano de la conectividad física –tanto dentro del país como en la conexión con el resto del mundo, a través de todos los corredores de comercio que hoy existen o que se puedan desarrollar en el futuro, y que son más diversos y numerosos que hasta hace pocos años–.

en esta oportunidad privilegiaremos el ámbito de la capacidad de gestión. La experiencia indicaría que este ha sido el plano en el que mayores insuficiencias se han observado en la trayectoria del comercio exterior de países en desarrollo y en la perspectiva de pymes que procuran internacionalizar en forma sostenida sus actividades.

Con base en experiencias de países en desarrollo, se pueden señalar tres ámbitos en los que sería útil introducir mejoras organizativas y de gestión. Estas deberían permitir lograr una mayor eficiencia en una inserción comercial externa dirigida en el futuro, en forma simultánea, hacia múltiples y diferenciados espacios regionales e interregionales.

Son ámbitos de especial importancia para la internacionalización de las pymes, que incluye, por cierto, la necesidad de capacitar cuadros que puedan ayudarlas en la elaboración y el desarrollo de sus estrategias para proyectar al mundo sus respectivas capacidades de producir bienes y de prestar servicios, en especial aquellos que sean valorados por una demanda localizada en muy diversos escenarios económicos, políticos y culturales.

Tales ámbitos se refieren a la capacidad de diagnóstico, de inserción en cadenas productivas transnacionales, y de seguimiento de negociaciones comerciales internacionales.

La *capacidad de diagnóstico* es un ámbito fundamental dado el hecho de que el desarrollo productivo y social de cada país latinoamericano se inserta hoy, como se señaló al principio, en un contexto global y regional con fuertes dinámicas y con cambios estructurales profundos. Captar tales cambios a través de la identificación oportuna de hechos y tendencias que puedan tener efectos de desplazamientos de ventajas competitivas, a favor o en contra de los intereses del país y de sus empresas, es un factor clave para una inserción internacional eficaz.

Algunas preguntas orientadas a mejorar la capacidad de diagnóstico pueden ser:

- ¿Cómo seguir la dinámica de oportunidades en un mundo en rápido proceso de cambio?
- ¿Cómo generar inteligencia competitiva relevante y accesible para todos, a fin de insertarse y permanecer en los muy diversos mercados nacionales y regionales?
- ¿Cómo acceder con facilidad a la información acumulada por la diplomacia comercial del respectivo país?
- ¿Cómo aprovechar a los ciudadanos residentes en el exterior o que viajan por tiempos prolongados, como fuentes de información sobre factores culturales que inciden en la diferenciación de valores y preferencias de consumidores de distintas regiones del mundo?
- ¿Cómo procesar información relevante para empresas que intentan proyectarse en forma sostenida al mundo, a fin de traducirla en estrategias y acciones prácticas?
- ¿Cómo compartir esfuerzos de inteligencia competitiva con instituciones de otros países, especialmente de la propia región?
- ¿Cómo sumar esfuerzos en el plano del diagnóstico entre los sectores públicos, empresariales, sociales y académicos?

Con respecto a la *capacidad de inserción de las empresas en encadenamientos productivos transnacionales*, tanto de alcance global como regional, lo importante será tener claro qué tipo de sinergia público-empresarial-académica podría ser más recomendable para potenciar una participación sostenida de empresas del respectivo país y, en particular, de las pymes.

Algunas preguntas a responder para lograr en este ámbito una estrategia-país eficaz son:

- ¿Cómo tejer redes productivas internas, regionales y globales, y utilizarlas para agregar valor a aquello que se proyecta a los mercados del mundo?
- ¿Cómo crear condiciones para atraer la localización en el respectivo país de cadenas globales y regionales de valor, que generen un mayor impacto en el empleo productivo y en la innovación tecnológica?
- ¿Cómo identificar carriles eficaces para proyectar al mundo lo que los habitantes de un país saben hacer o pueden producir, y cómo escalar con mayor valor agregado dentro de los distintos carriles?
- ¿Cómo sumar esfuerzos entre los sectores públicos, empresariales, sociales y académicos para la inserción en encadenamientos productivos transnacionales?

Y, finalmente, con respecto a la *capacidad de seguimiento de negociaciones comerciales internacionales* que puedan tener, una vez concluidas, una incidencia en el trazado y desarrollo de estrategias de proyección al mundo de la capacidad productiva y tecnológica de las empresas del respectivo país, las preguntas relevantes a responder serían:

- ¿Cómo organizarse para seguir y entender la dinámica del mapa de negociaciones comerciales internacionales entrecruzadas (multilaterales, interregionales y regionales)?
- ¿Cómo apreciar su incidencia en la inserción comercial externa del país, tanto de aquellas en las que participa como en las que no participa?
- ¿Cómo articular los intereses empresariales –ofensivos y defensivos– en el seguimiento de las negociaciones comerciales, y en la definición y ejecución de las estrategias negociadoras?

- ¿Cómo asegurar la transparencia y la participación de todos los sectores sociales –incluyendo las economías locales, provinciales y regionales, las empresas pymes, los sindicatos y las ONG– en el seguimiento de las negociaciones comerciales en las que el país participa?
- ¿Cómo prepararse para aprovechar los resultados de las negociaciones comerciales una vez que ellas concluyan?

Algunas preguntas que se han planteado en los párrafos anteriores pueden ser orientadoras para un necesario debate sobre el futuro de estrategias, eficaces y exitosas, de inserción de cada país latinoamericano en el comercio mundial, tanto en el plano global como en el regional. Es un debate que requiere un enfoque interdisciplinario y, en especial, que se pueda plantear con la activa participación de representantes de los sectores involucrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A. (2014a). *Rethinking Power, Institutions and Ideas in World Politics. Whose IR?* Londres: Routledge.
- Acharya, A. (2014b). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity.
- Alianza del Pacífico (2016, mayo). Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. *SICE, Sistema de Información sobre Comercio Exterior*. Recuperado de http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Index_PDF_s.asp
- Amaral Jr., A. (2015). Is Trade Governance Changing? *Uniceub, Brazilian Journal of International Law*, 12(2), 370-382. Recuperado de <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3664/pdf>
- Anderson, P. (2017). *The H - Word. The Peripeteia of Hegemony*. Londres: Verson.
- Badie, B. (2011). *Diplomatie de Connivence. Les dérives oligarchiques du systeme international*. París: La Découverte.
- Badie, B. (2013). *La diplomacia del contubernio*. Buenos Aires: Edunref.
- Badie, B. (2014). *Le temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*. París: Odile Jacob.
- Bagwell, K. W., y Mavroidis, P. C. (Eds.) (2011). *Preferential Trade Agreements. A Law and Economic Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Balassa, B. (2011). *The Theory of Economic Integration*. Nueva York: Routledge.
- Baldwin, R., y Low, P. (Eds.) (2009). *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartesaghi, I. (2016, agosto 11). Alianza del Pacífico y Mercosur frente al TPP. *Puentes. Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina*, 17(5). Recuperado de <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/alianza-del-pac%C3%AD%EF%AC%81co-y-mercosur-frente-al-tp>
- Baru, S., y Dogra, S. (Eds) (2015). *Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System*. Routledge: The International Institute for Strategic Studies (IIS).
- Basaldúa, R. X. (2007). *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio mundial*. Buenos Aires: LexisNexis.
- Bayne, N., y Woolcock, S. (2003). *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*. Hampshire: Ashgate.
- Bhala, R. (2005). *Modern GATT Law. A Treatise on the General Agreement on Tariffs and Trade*. Londres: Sweet & Maxwell.
- Bohnenberger, F. (2016, febrero 29). Accords méga-régionaux et gouvernance commerciale mondiale: garantir l'ouverture et l'inclusivité dans un système de plus en plus complexe. *Passerelles. Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique*, 17(1). Recuperado de <https://fr.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/accords-m%C3%A9ga-r%C3%A9gionaux-et-gouvernance-commerciale-mondiale-garantir-l>
- Bohnenberger, F. (2016, agosto 11). Acuerdos megarregionales y gobernanza del comercio mundial: ¿apertura e inclusión? *Puentes. Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina*, 17(5). Recuperado de <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdos-megarregionales-y-gobernanza-del-comercio-mundial-%C2%BFapertura-e>

- Bremmer, I. (2012). *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*. Nueva York: Portfolio-Penguin.
- Bruszt, L., y McDermott, G. A. (Eds.) (2014). *Leveling the Playing Field. Transnational Regulatory Integration and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, B, y Lawson, G. (2015). *The Global Transformation. History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caetano, G. (Coord.) (2010). *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*. Montevideo: Cefir.
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina (2016, septiembre 8). ¿Se encuentra América Latina en un punto de inflexión? *Sesión III en XX Conferencia Anual CAF*, Washington. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=z5onbLInBvs>
- Carlin, J. (2008). *El factor humano*. Madrid: Seix Barral.
- Cattaneo, O., Gereffi, G., y Staritz, C. (Eds.) (2010). *Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective*. Washington: The World Bank.
- Cavalheiro, R. (2016, agosto 13). "Ninguém é obrigado a ficar no Mercosul". Entrevista com Félix Peña. *Estadão Jornal Digital*. Recuperado de <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,ninguem-e-obrigado-a-ficar-no-mercosul,10000069045>
- Cepal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014a, mayo). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/1/S2014216_es.pdf
- Cepal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014b, noviembre). *La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Chase, K. (2006). Multilateralism Compromised: The Mysterious Origins of GATT Article XXIV. *World Trade Review*, 1(5), 1-30. Recuperado de <http://people.brandeis.edu/~chase/research/wtr06.pdf>
- Chomsky, N. (2016). *¿Quién domina el mundo?* Buenos Aires: Grupo Zeta.
- Cienfuegos, M., y Sanahuja, J. A. (Eds.) (2010). *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Clark, C. (2014). *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Closa, C., y Casini, L. (2016). *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Comini, N. (2016). *Suramericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Buenos Aires: Editorial Universidad del Salvador.
- Comisión Europea. (2017a marzo 1). *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf
- Comisión Europea. (2017b, mayo 10). *Documento de reflexión sobre el encauzamiento a la globalización*. COM/(2017)240. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf
- Cooper Ramo, J. (2009). *The Age of the Unthinkable. Why the New World Disorder Constantly Surprises us and What we can do About it*. Nueva York: Back Bay Books.
- Correa, C. M. (Coord.) (2010). *Comercio Internacional: del GATT a la OMC. Disciplinas y solución de controversias*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dam, K. W. (2001). *The Rules of the Global Game. A New Look at us International Economic Policymaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, C. L. (2009). Overlapping Institutions in Trade Policy. *Perspectives on Politics*, 7(1), 25-31. Recuperado de https://www.princeton.edu/~cldavis/files/trade_overlapping_institutions.pdf

- Debroy, B., y Chakraborty, D. (Eds.) (2006). *The Trade Game. Negotiations trends at wto and Concerns of Developing Countries*. Nueva Delhi: Academic Foundation.
- Denae Thrasher, R., y Gallagher, K. P. (2008, septiembre). 21st Century Trade Agreements: Implications for Long-Run Development Policy. *The Pardee Papers*, (2). Recuperado de <http://www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-002-Trade.pdf>
- Desiderá Neto, W. A., y Alves Teixeira, R. (Orgs.) (2012). *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasilia: CAF-Ipea. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_perspectivas_integracion.pdf
- Dobbs, R., Manyika, J., y Woetzel, J. (2015). *No Ordinary Disruption. The Four Global Forces Breaking all the Trends*. Nueva York: Public Affairs.
- Durán Lima, J., y Pellandra, A. (2017, febrero). *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41021/1/S1700028_es.pdf
- Emmott, B. (2017). *The Fate of the West. The Battle to Save the World's Most Successful Political Idea*. Londres: The Economist - Profile Books.
- Enzensberger, H. M. (2013). *Europa en ruinas. Relatos de testigos oculares de los años 1944 a 1948*. Londres: Capitán Swing.
- Erbes, R. (1966). *L'integration économique internationale*. París: Presses Universitaires de France.
- Escaith, H., Inomata, S. y Mirodout, S. (2017, abril 4). The Evolution of Production Networks in the Asia Pacific. *East Asia Forum. Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific*. Recuperado de <http://www.eastasiaforum.org/2017/04/04/the-evolution-of-production-networks-in-the-asia-pacific/>
- Ezeani, E. C. (2010). *The wto and its Development Obligation. Prospects for Global Trade*. Londres: Anthem Press.

- Feketekuty, G. (Ed.) (2012). *Policy Development and Negotiations in International Trade. A Practical Guide to Effective Commercial Diplomacy*. Washington: Institute for Trade and Commercial Diplomacy.
- Fernandez de Soto, G., y Pérez Herrero, P. (Coords.) (2013). *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. Alcalá: Instituto de Estudios Latinoamericanos (Ielat), Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Fernández Rozas, J. C. (2001). *Sistema del comercio internacional*. Madrid: Civitas.
- FES, Friedrich-Ebert-Stiftung (2009, enero -febrero). *La integración fragmentada. Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina* (219). Recuperado de <http://www.nuso.org/revista.php?n=219>
- FES, Friedrich-Ebert-Stiftung (2010, julio-agosto). *Mare Nostrum. América Latina y las economías del Pacífico. Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina* (228). Recuperado de <http://www.nuso.org/revista.php?n=228>
- Fioramonti, L. (Ed.) (2012). *Regions and Crises. New Challenges for Contemporary Regionalisms*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Friedman, T. L. (2016). *Thank You for Being Late. An Optimist's Guide to Thriving in the Age of Accelerations*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gadelha, R. M. A. F. (Org.) (2013). *Mercosul a UNASUL. Avanços de processo de integração*. São Paulo: EDUC-FAPESP.
- Gantz, D. A. (2013). *Liberalizing International Trade After Doha. Multilateral, Plurilateral, Regional and Unilateral Initiatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gardini, G. L. (2010). *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gill, S. (Ed.) (2015). *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance. Reimagining the Future*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Goode, W. (1988). *Dictionary of Trade Policy Terms*. Adelaide: Center for International Economic Studies.

- Guillebaud, J. C. (2008). *Le commencement d'un monde. Vers la modernité metisse*. París: Seuil.
- Hawksworth, J. y Chan, D. (2015). *The World in 2050. Will the Shift in Global Economic Power Continue?* Londres: PricewaterhouseCooper (pwc). Recuperado de <https://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>
- Heyerdahl, T. (2014). *La expedición de la Kon-Tiki*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Hinojosa Martínez, L. M., y Roldán Barbero, J. (Coords.) (2010). *Derecho internacional económico*. Madrid: Marcial Pons.
- Horn, H., y Mavroidis, P. C. (Eds.) (2013). *Legal and Economic Principles of World Trade Law*. Nueva York: The American Law Institute.
- Hugill, P. J. (1995). *World Trade since 1431. Geography, Technology, and Capitalism*. Nueva York: John Hopkins University Press.
- ICTSD, International Centre for Trade and Sustainable Development (2016, julio). ¿TPP: na dianteira da regulacao comercial? *Revista Pontes. Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável*, 12(5). Recuperado de <http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/pontes12-5.pdf>
- Intal-BID, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2015). *El gran salto. Las tecnologías disruptivas en América Latina y el Caribe*. Intal 50 Años, Integración & Comercio n.º 39. Buenos Aires: Intal-BID.
- Irwin, G. (2016, julio). *Realizing TPP's Strategic Potential*. Londres: Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. Recuperado de <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-07-14-realizing-ttip-strategic-potential-irwin.pdf>
- Jackson, J. H. (1969). *World Trade and the Law of the GATT*. Charlottesville: The Michie Company.
- Jackson, J. H. (1997). *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge: The MIT Press.

- Jackson, J. H. (2000). *The Jurisprudence of GATT & the WTO. Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, J. H. (2006). *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaplan, R. D. (2001). *The Coming Anarchy. Shattering the Dreams of the Post-Cold War*. Nueva York: Vintage Books.
- Kennedy, D. (2016). *A World of Struggle. How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kim, S. Y. (2010). *Power and the Governance of Global Trade. From the GATT to the WTO*. Londres: Cornell University Press.
- King, S. D. (2017). *Grave New World. The End of Globalization, the Return of History*. New Haven: Yale University Press.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. Nueva York: Penguin Press.
- Kupchan, C. A. (2012). *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lacerda Prazeres, T. (2008). *A OMC e os Blocos Regionais*. São Paulo: Aduaneiras.
- Leal-Arcas, R. (2011). *International Trade and Investment Law. Multilateral, Regional and Bilateral Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lee, Y. S. (2016). *Reclaiming Development in the World Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leiva Lavalle, P. (Ed.) (2008). *Los caminos para la integración de América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes.
- Lester, S., y Mercurio, B. (Eds.) (2009). *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lester, S., Mercurio B., y Davies, A. (2012). *World Trade Law. Text, Materials and Commentary*. Oregon: Hart Publishing.

- Livesey, F. (2017). *From Global to Local. The Making of Things and the End of Globalization*. Londres: Profile Books.
- Luce, E. (2017). *The Retreat of Western Liberalism*. Londres: Atlantic Monthly Press.
- Malamud, A. (2013, marzo). *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. Italy: RSCAS 2013/20, Robert Schuman Centre for Advance Studies, Global Governance Programme-12. Recuperado de http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf
- Manuel, A. (2016). *This Brave New World. India, China and the United States*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Matsushita, M., Schoenbaum, T. J., y Mavroidis, P. C. (2006). *The World Trade Organization. Law, Practice, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mavroidis, P. C. (2005). *The General Agreement on Tariffs and Trade. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazower, M. (2012). *Governing the World. The History of an Idea*. Nueva York: The Penguin Press.
- Meléndez-Ortiz, E. (2016, agosto 4). What's Ahead for the WTO: Ideas for Action [entrada blog]. *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*. Recuperado de <http://www.ictsd.org/opinion/what>
- Meltzer, J. (2016). *Maximizing the Opportunities of the Internet for International Trade*. E15 Expert Group on the Digital Economy – Policy Options Paper. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF_Digital_Trade_report_2015_1401.pdf
- Mishra, P. (2012). *From the Ruins of Empire. The Intellectuals who Remade Asia*. Nueva York: Farrar, Strus and Giroux.
- Moisi, D. (2009). *La geopolítica de las emociones*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Moneta, C., y Cesarín, S. (Eds.) (2014). *Escenarios de integración. Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Buenos Aires: Eduntre.
- Monheim, K. (2015). *Management Promotes Multilateral Cooperation. The Power of Process in Climate, Trade, and Biosafety Negotiations*. Nueva York: Routledge.
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. París: Fayard.
- Monnet, J. (2010). *Memorias*. Madrid: Encuentro-CEU.
- Muñoz, H. (2014, marzo 13). Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile. La estrategia exterior no tendrá un sesgo ideológico, sino que favorecerá una región más integrada y con una identidad propia. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html
- Nasser, R. A. (2003). *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras.
- Oatley, T. (2016). *International Political Economy*. Londres: Routledge.
- Observatorio América Latina-Asia Pacífico (2014). *Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: desafíos y oportunidades*. Montevideo: Aladi-CAF-Cepal.
- OMC, Organización Mundial del Comercio (2007). *Informe sobre el comercio mundial 2007: seis decenios de cooperación comercial multilateral. ¿Qué hemos aprendido?* Ginebra: OMC.
- Padilla Pérez, R. (Ed.) (2014). *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la Cepal en Centroamérica*. Santiago de Chile: Cepal.
- Pahre, R. (2012). *Politics and Trade Cooperation in the Nineteenth Century. The "Agreeable Customs" of 1815-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pelc, K. J. (2016). *Making and Bending International Rules. The Design of Exceptions and Escape Clauses in Trade Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Peña, F. (2003). *Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Eduntref.
- Peña, F. (2011, diciembre). *¿Juegos peligrosos?: tendencias a la fragmentación del sistema global del comercio internacional* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-12-tendencias-fragmentacion-sistema-global-comercial-internacional>
- Peña, F. (2012a). *Los ejes de la construcción de una región que enfrenta sus desafíos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Peña, F. (2012b). *Mercosur as a Regional Protagonist*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSCAS, Policy Paper 2012/01. Florencia: European University Institute. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/contenido/wpapers/documentos/2012-01-mercosur-as-a-regional-and-global-protagonist.pdf>
- Peña, F. (2013a, enero). *Diplomacia comercial en un mundo de múltiples escenarios: un abanico de corredores de comercio, y de negociaciones regionales e interregionales* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-01-diplomacia-comercial-mundo-multiples-escenarios>
- Peña, F. (2013b, febrero). *¿La hora de macro-acuerdos preferenciales interregionales? Las opciones para las negociaciones Mercosur-UE en el nuevo contexto internacional* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-02-opciones-negociaciones-mercosur-ue-nuevo-contexto-internacional>
- Peña, F. (2013c, diciembre 12-14). *Assessing Democracies and Development in Latin America*. Ponencia presentada en la LUIS Conference, Roma, Italia. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2013-12-assessing-democracies-development-in-latin-america>

- Peña, F. (2014a, enero). *La curva del desencanto: factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional>
- Peña, F. (2014b, febrero). *Lo que enseñan las experiencias históricas: qué es lo fácil y qué es lo difícil a la hora de pretender integrar naciones soberanas* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-02-integrar-naciones-soberanas>
- Peña, F. (2014c, noviembre). *América Latina entre la convergencia o la fragmentación*. Buenos Aires: Cepes- FES. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentiniien/11306.pdf>
- Peña, F. (2014d, diciembre). *Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo. Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-12-avances-estrategia-regional-convergencia-diversidad>
- Peña, F. (2014e). Relaciones comerciales entre Argentina y Brasil. *Archivos del Presente*, 17(61), 129-134.
- Peña, F. (2015, septiembre). *Incertidumbres en el sistema comercial internacional: sus efectos en las estrategias comerciales y de integración económica en la región* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-09-incertidumbre-sistema-comercial-internacional>
- Peña, F. (2016a, abril). *Cambios de época en la gobernanza comercial internacional. Consideraciones sobre algunos efectos potenciales del artículo 30-4 del TPP* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre

- relaciones comerciales internacionales*. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-04-cambios-gobernanza-local-art30-ttp>
- Peña, F. (2016b, septiembre). *Diseñando el futuro: desafíos que se plantean a la región. ¿Cómo adaptar el sistema del comercio internacional a nuevas realidades globales?* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-09-adaptar-sistema-comercio-internacional-nuevas-realidades-globales>
- Peña, F. (2016c, diciembre). Aportes al debate sobre el futuro de Mercosur. ¿Cómo lograr ganancias de flexibilidad y de previsibilidad, y que ellas sean creíbles? [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-12-flexibilidad-previsibilidad-credibilidad-mercosur>
- Peña, F. (2017, febrero). *América Latina en un mundo incierto y turbulento. ¿Es factible una cooperación económica regional que sea eficaz y sustentable?* [entrada blog]. Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2017-02-america-latina-mundo-incierto>
- Petersmann, E. U. (Ed.) (2005). *Reforming the World Trading System. Legitimacy, Efficiency, and Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Petersmann, E. U. (2012). *International Economic Law in the 21st Century. Constitutional Pluralism and Multilevel Governance of Interdependent Public Goods*. Oxford: Hart Publishing.
- Pomfret, R. (2016). *International Trade. Theory, Evidence and Policy*. Adelaide: World Scientific Publishing Company.
- Reynaert, F. (2016). *La grande histoire du monde*. París: Fayard.

- RIS, Research and Information System for Developing Countries (2015). *World Trade and Development Report. Mega Regionals, wto and New Issues*. Nueva Delhi: RIS. Recuperado de http://ris.org.in/pdf/FINAL_PRINT%20_WTDR.pdf
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York: W.W. Norton and Company.
- Rønning, J., y Sandberg, E. (Dirs) y Thomas, J. (Prod.) (2012). *Kon-Tiki* [película]. Noruega, Dinamarca, Alemania, Suecia, Reino Unido: Nordisk Film.
- Rosecrance, R., y Stein, A. (2001). The Theory of Overlapping Clubs. En R. Rosecrance (Ed.), *The New Great Power Coalition: Toward a World Concert of Nations* (pp. 221-234). Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers. Recuperado de http://www.grandstrategy.net/Articles-pdf/gt_power_coalition-11-overlapping%20clubs.pdf
- Rosenau, J. N., y Czempiel, E. O. (Eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schenk, C. R. (2011). *International Economic Relations since 1945*. Nueva York: Routledge.
- Scheidel, W. (2017). *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Schott, J. J. (2016, mayo). *Understanding the Trans-Pacific Partnership: An Overview*. Washington: Peterson Institute for International Economics (PIIE). Recuperado de <https://piie.com/system/files/documents/schott201605paper.pdf>
- Seregini, A. P. (1959). *Le Organizzazioni Internazionali*. Milán: Dott. A. Giuffré Editore.
- SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2012a, julio). *Desarrollo productivo e industrialización de América Latina*. Caracas: SELA. Recuperado de http://www.sela.org/attach/258/default/Di_18-Desarrollo_productivo_e_industrializacion_en_ALC.pdf

- SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2012b, octubre 17-19). Cadenas de valor, pymes y políticas públicas. Experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe. *XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*. Caracas: SELA. Recuperado de http://walk.sela.org/attach/258/default/Di_34-Cadenas_valor_PYMES_politicas_publicas.pdf
- SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2015, noviembre 25-27). Estado actual del proceso de integración en América Latina y el Caribe. *XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*. Caracas: SELA. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2087801/15-estado-actual-proceso-integracion-foro-consejo-esp.pdf>
- SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2016, agosto 25). El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y su incidencia en el comercio internacional de los países de América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en el *Seminario Regional del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)*. São Paulo, Brasil: SELA. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2304093/el-acuerdo-transpacifico-de-cooperacion-tpp.pdf>
- Sharma, R. (2016). *The Rise and fall of Nations. Forces of Change in the Post-Crisis World*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Siebert, H. (2009). *Rules for the Global Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sinclair, T. J. (2012). *Global Governance*. Cambridge: Polity.
- Slaughter, A. M. (2004). *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Slaughter, A. M. (2017). *The Chessboard and the Web. Strategies for Connection in a Networked World*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, P. H. (Ed.) (1993). *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*. Miami: North-South Center Press.
- Spence, M. (2011). *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multispeed World*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.

- Steger, D. P. (2010). *wto. Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-first Century*. Ottawa: Silfrid Laurier University Press.
- Stubb, A. (2002). *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*. Nueva York: Palgrave.
- Summers, L. (2016a, abril 10). Global trade should be remade from the bottom up. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/5e9f4a5e-ff09-11e5-99cb-83242733f755>
- Summers, L. (2016b, julio 9). Voters deserve responsible nationalism not reflex globalism. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/15598db8-4456-11e6-9b66-0712b3873ae1>
- Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan. The impact of the highly improbable*. Nueva York: Random House.
- Tamames, R. (Coord.) (2008). *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taniguchi, Y., Yanovich, A., y Bohanes, J. (Eds.) (2007). *The wto in the Twenty-first Century. Dispute Settlement, Negotiations, and Regionalism in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thorstensen, V. (2001). *OMC. As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras.
- Thorstensen, V., y Costa Veira, A. (2016). *Regulatory Barriers to Trade: TBT, SPS, and Sustainability Standards*. São Paulo: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento. Recuperado de <http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/Publicacoes/Ebook-Regulatory%20Barriers%20to%20Trade.pdf>
- Thorstensen, V., y Jank, M. S. (2005). *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*. São Paulo: Aduaneiras.
- Trebilcock, M. J. (2011). *Understanding Trade Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Twining, D., Kundnani, H., y Sparding, P. (2016, junio). *Trans-Pacific Partnership: Geopolitical Implications for EU-US Relations*. Bruselas: European Parliament. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535008/EXPO_STU\(2016\)535008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535008/EXPO_STU(2016)535008_EN.pdf)

- Van den Bossche, P., y Zdouc, W. (2013). *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van den Bossche, P., y Prévost, D. (2016). *Essentials of WTO Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VanGrasstek, C. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. Génova: WTO.
- Van Middelaar, L. (2013). *El paso hacia Europa*. Barcelona: Galaxia-Gutenberg.
- Watson, P. S., Flynn, J. E., y Conwell, C. C. (1999). *Completing the World Trading System. A Proposal for a Millenium Round*. Londres: Kluwer Law International.
- WEF, World Economic Forum (2016). *Geo-economics with Chinese Characteristics: How China's Economic Might is Reshaping World Politics*. WEF, Regional Agenda, Global Agenda Council on Geo-Economics 2014-2016. Génova: WEF. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Geoconomics_with_Chinese_Characteristics.pdf
- Weiss, T. G. (2013). *Global Governance: Why? What? Whither?* Cambridge: Polity.
- Weiss, T. G., y Wilkinson, R. (Eds.) (2014). *International Organization and Global Governance*. Londres: Routledge.
- Wilkinson, R. (2014). *What's Wrong with the WTO and How to Fix it*. Cambridge: Polity Press.
- Wojcikiewicz Almeida, P. (2014). *Mercosul. Desafios para a Implementação do Direito e Exemplos do Brasil*. Curitiba: Juruá Editora.
- World Bank (2000). *Trade Blocs*. Washington: Oxford University Press.
- WTO, World Trade Organization (1995). *Regionalism and the World Trading System*. Génova: WTO.
- Xiao, Y. (2015, abril 20). *Competitive Mega-regional Trade Agreements: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans-Pacific (TPP)* [Tesis en Ciencia Política]. University of Pennsylvania,

Pensilvania. Recuperado de <http://repository.upenn.edu/cgi/view-content.cgi?article=1227&context=curej>

Zakaria, F. (2011). *The Post-American World. Release 2.0*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

- Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), 13, 18, 23, 25, 31, 36, 37, 38, 46, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 73, 74, 75, 78, 79, 82, 100, 101, 108
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), 57
- Acuerdo preferencial, 13, 42, 47, 54, 56, 59, 64, 74, 80, 82, 85, 90, 94, 95, 100, 102
- Acuerdos de Bretton Woods, 54
- Acuerdos regionales, 62, 74
- Alfonsín, Raúl, 16, 34
- Alianza del Pacífico, 15, 38, 44, 45, 64, 84, 85, 89, 90, 95, 108, 109
- Ambiental, 22, 61, 91
- América del Sur, 25, 27, 33, 41, 46, 85, 95, 97
 - Suramericano, 12, 15, 27, 34, 38, 41, 96
- Arancel, 29, 30, 31, 42, 90, 101, 108, 111
- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 92, 100, 102
- Argentina, 16, 32, 42, 44, 62, 65, 111
- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), 64, 111
- Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), 15, 42, 84, 85, 97, 100, 108
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), 97, 100, 108

B

- Bachelet, Michelle, 84
- Badie, Bertrand, 21
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 15, 64

Bienes y servicios, 17, 23, 24, 28, 31, 41, 45, 47, 54, 58, 61, 69, 70, 71, 76,
78, 81, 93, 102, 110, 111, 112, 114, 115, 118, 119, 120
Brasil, 16, 32, 42, 44, 62, 83, 101, 111
Brexit, 11, 21, 29, 30, 80, 109
Bush, George H. W., 100

C

Cadenas globales de valor (cvv), 93
Cambio climático, 97, 98
Carlin, John, 31
Centro de Comercio Internacional (icc), 65
Chile, 30, 62, 84
China, 45, 53, 83
Colombia, 62
Comercio global (ver "comercio mundial")
Comercio internacional, 24, 38, 47, 53, 56, 58, 61, 62, 63, 65, 69, 72, 77,
80, 89, 95, 112
Comercio mundial, 11, 12, 13, 22, 24, 46, 47, 48, 49, 54, 55, 57, 58, 60,
64, 69, 71, 72, 73, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 89, 93, 95, 112, 113, 123
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 15, 85, 97,
112
Competencia económica global, 26, 39, 43, 45, 46, 54, 55, 57, 61, 70, 77,
78, 79, 82, 96, 98, 102, 115, 116, 117, 119
Competitividad, 110
 Competitivo, 45, 111, 112
 Inserción competitiva, 40, 76, 95
 Inteligencia competitiva, 115, 117, 118, 121
 Ventajas competitivas, 114, 115, 116, 117, 120
Comunicaciones, 77, 112
Comunidad Andina (CAN), 15, 30, 97, 108
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), 97
Comunidad del Caribe, 15
Conectividad, 17, 44, 46, 58, 71, 73, 80, 91, 96, 110, 112
Conferencia de Bretton Woods, 12
Conferencia de la Habana, 56
Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD), 65
Conferencia Económica Imperial de Ottawa, 57
Conferencia Ministerial de Buenos Aires, 13, 62, 63
Conferencias de Bali y de Nairobi, 23, 80, 81

Consumo, 71, 115, 118
 Consumidor, 17, 91, 113, 116, 118, 121
Convergencia, 15, 24, 44, 45, 46, 64, 80, 84, 85
Cooperación, 12, 15, 16, 42, 45, 54, 55, 78, 80, 84, 85, 89, 91, 94, 95,
 110, 119
Corporación Andina de Fomento-Banco Latinoamericano de Desarrollo
 (CAF), 15, 64, 85, 97
Costa Rica, 62
Creatividad, 96, 110, 112, 119
Cuba, 62
Cumbres del G20, 12, 27, 65

D

Diferencias culturales, 69, 72, 95, 113, 121
Diplomacia comercial, 43, 93, 121
Diversidad cultural, 96, 116, 118, 120

E

Economías emergentes, 46, 58, 78, 82, 96, 113, 116
Empleo, 37, 63, 64, 122
Enzensberger, Hans Magnus, 34
Estados Unidos, 11, 13, 14, 24, 26, 38, 41, 56, 60, 80, 81, 92, 100, 102,
 108
Estrategias, 14, 16, 44, 45, 46, 60, 67, 70, 74, 75, 76, 77, 84, 90, 99, 110,
 111, 112, 114, 117, 122
 Estrategias de inserción externa, 11, 12, 14, 17, 18, 26, 37, 45, 55, 79,
 83, 87, 89, 91, 94, 95, 97, 113, 114, 116, 119, 120, 121, 122, 123
 Estrategias de inserción internacional (ver "estrategias de inserción
 externa")
Europa, 26, 34, 35, 36, 41

F

Fajnzylber, Fernando, 85
Flexibilidad, 33, 36, 39, 42, 46, 48, 49, 61, 64, 79, 90, 97, 100, 101, 103,
 108
Fragmentación, 27, 34, 47, 48, 49, 56, 58, 64, 80, 83, 84, 85, 93, 94, 103,
 109, 112, 115

G

Geopolítica, 47, 57, 82, 83
Globalización, 22, 49, 64, 70, 77
Gobernabilidad, 28, 38, 47, 55, 77, 95
Gobernanza, 12, 17, 23, 24, 45, 56, 57, 61, 62, 74, 79, 83, 84, 93
Gran Bretaña, 57, 60
Grecia, 35
Grupo Andino, 15, 16, 30, 32, 94, 108
Grupo Mercado Común, 16, 43

H

Heyerdahl, Thor, 33
Hill, Carla, 100

I

Iglesias, Enrique V., 64, 85
India, 24, 83
Innovación, 36, 110, 112, 115, 122
Inserción, 11, 12, 14, 17, 18, 26, 37, 40, 45, 55, 65, 76, 79, 87, 89, 95, 97,
111, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal), 15
Integración, 13, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 65, 78, 85, 89, 90, 91, 94, 95, 98, 99, 105,
107, 108, 109, 110, 111, 114
Inversión, 12, 28, 39, 42, 46, 47, 49, 58, 60, 61, 64, 70, 82, 83, 85, 90, 91,
92, 93, 94, 96, 97, 98, 101, 114, 115

J

Junta del Acuerdo de Cartagena, 16

L

Latinoamérica (ver "países latinoamericanos")
Liderazgo, 16, 24, 31, 32, 33, 39, 40, 42, 43, 44, 47, 55, 85, 95, 97, 108
Logística, 17, 77, 93

M

Megaacuerdos, 18, 24, 47, 57, 59, 80, 81, 82, 83, 85, 92, 94, 95, 97
Mercado Común Centroamericano, 15, 32

- Mercado Común del Sur (Mercosur), 12, 15, 16, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 63, 64, 83, 84, 85, 89, 90, 94, 95, 97, 100, 101, 102, 112
- Mercados, 17, 24, 26, 46, 54, 55, 58, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 80, 91, 95, 98, 101, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 121, 122
- México, 62
- Moïsi, Dominique, 21
- Monnet, Jean, 17, 33, 34, 109

O

- Orden internacional, 11, 12, 21, 22, 23, 27, 37, 43, 47, 48, 49, 57, 64, 65
- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 65
- Organización Internacional del Comercio (OIC), 54, 93
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 65
- Organización Mundial del Comercio (OMC), 13, 18, 23, 24, 25, 31, 37, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 70, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 92, 93, 94, 95, 97, 100, 102, 103

P

- Países en desarrollo, 13, 31, 48, 49, 64, 113, 120
- Países industrializados, 14
- Países latinoamericanos, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 36, 41, 42, 44, 45, 46, 62, 84, 85, 87, 89, 92, 94, 95, 96, 100, 103, 105, 108, 110, 111, 112, 119, 120, 123
- Países más desarrollados, 59, 64
- Paz, 12, 22, 26, 28, 40, 47, 65, 78, 84, 95
- Paz de Westfalia, 26
- Perú, 33, 62
- Plan Schumann, 35
- Poder mundial, 12, 26, 27, 39, 41, 45, 46, 47, 55, 57, 58, 59, 71, 72, 75, 76, 78, 82, 96, 98, 117
- Políticas públicas, 54, 69, 75, 98, 99
- Prebisch, Raúl, 85
- Preferencias comerciales, 31, 32, 41, 44, 108
- Primera Guerra Mundial, 55
- Productos agrícolas, 54, 81
- Programas Erasmus, 111
- Propiedad intelectual, 44, 82, 93

Proteccionismo, 54, 55, 73, 79

Pymes, 17, 64, 65, 90, 91, 112, 114, 116, 118, 120, 121, 123

R

Recursos naturales, 96, 119

Región latinoamericana (ver "países latinoamericanos")

Reglas del juego en el comercio mundial, 11, 12, 23, 33, 42, 43, 46, 47, 57,
58, 69, 72, 73, 75, 78, 79, 81, 89, 95

Reino Unido, 29, 30

Relaciones comerciales internacionales, 13, 18, 48, 56, 62, 70, 76, 80, 95,
100

Revolución Industrial, 26

Rodrik, Dani, 48

Rosenthal, Gert, 85

Rueda Doha, 23, 47, 49, 54, 56, 59, 70, 74, 77, 81, 92, 102

Rueda Tokio, 14, 100, 108

Rueda Uruguay, 53, 73

S

Sarney, José, 16, 34

Sector académico, 18, 63, 65, 91, 111, 113, 114, 118, 121, 122

Sector empresarial, 18, 43, 44, 53, 61, 63, 65, 70, 91, 95, 98, 99, 109, 110,
111, 113, 118, 121, 122

Sector industrial, 45, 54, 81, 102

Sector productivo, 110, 111

Sector público, 65, 111, 121, 122

Sector sindical, 18, 65, 91, 123

Sector social, 14, 17, 18, 23, 24, 34, 37, 39, 40, 63, 64, 65, 72, 79, 84, 95,
96, 97, 99, 101, 103, 109, 110, 114, 119, 120, 121, 122, 123

Segunda Guerra Mundial, 12, 22, 26, 54, 55, 73

Sindicato (ver "sector sindical")

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), 97

Sistema internacional, 11, 17, 19, 26, 27, 41, 45, 46, 80, 83

Sistema multilateral de comercio, 13, 47, 48, 49, 55, 56, 57, 59, 61, 83, 97

Summers, Lawrence, 22, 64

T

Tecnología, 11, 70, 81, 119

Tecnológico, 58, 77, 95, 110, 112, 122

Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TATIP), 13
Transnacional, 11, 12, 17, 28, 39, 45, 46, 47, 58, 61, 65, 70, 73, 76, 77, 78,
90, 93, 96, 110, 114, 115, 120, 121, 122
Trans-Pacific Partnership (TPP), 13
Transporte, 17, 77, 93, 112
Tratado bilateral, 42
Tratado de Asunción, 29, 30, 42
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 102
Tratado de Lisboa, 30
Tratado de Montevideo, 42, 100, 108
Tratado de París, 33
Trump, Donald, 13

U

Unasur, 97
Unión aduanera, 31, 38, 41, 90, 101, 102
Unión Europea (UE), 11, 24, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 63, 64, 74, 80,
81, 83, 102, 111
Unión Soviética, 53
Uruguay, 62

V

Venezuela, 29, 30

Z

Zona de libre comercio, 31, 41, 100, 102, 108

Este libro se terminó de imprimir
y encuadernar en Xpress Estudio Gráfico y Digital
en octubre de 2017.

Fue publicado por el Fondo Editorial de la
Universidad Cooperativa de Colombia.
Se emplearon las familias tipográficas Lato,
Montserrat y Absara Sans.

La pérdida de eficacia del sistema multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las tensiones creadas por acuerdos comerciales interregionales y las dificultades en los acuerdos regionales de integración exigen, en particular a los países latinoamericanos, reflexionar sobre las estrategias de inserción externa, encarar la nueva realidad de la distribución del poder mundial –con su impacto en la competencia económica global–, y participar en la transición hacia un nuevo orden económico internacional.

Este libro aspira hacer una contribución a quienes se interesan en el fenómeno de la integración regional latinoamericana, ubicado en el marco más amplio de la evolución del sistema internacional, en especial de las instituciones de gobernanza comercial global y, asimismo, en la perspectiva de las diversas realidades de cada país de la región latinoamericana. Está dirigido, en particular, a quienes aspiran a contribuir al desarrollo de estrategias nacionales y regionales de inserción internacional e integración que sean sustentables y eficaces.



Centro de Pensamiento Global
cepeg



Universidad Cooperativa
de Colombia