

Un nuevo contexto: diferentes estrategias y posibles soluciones

Ignacio Bartesaghi¹

1. Un nuevo contexto

El mundo se enfrenta a un proceso de reconfiguración, el que para algunos expertos resultará en una nueva era y en la conformación de un nuevo Sistema Internacional.

En el plano económico y comercial, este nuevo contexto está impulsado por diferentes factores, destacándose los cambios registrados en:

- los modos de producción y comercialización internacional (cadenas globales de valor, comercio electrónico, generalización de la robótica, importancia de los servicios, entre otros),
- nuevas formas de integración económica (la conformación de mega bloques y disciplinas comerciales).

Si bien es evidente la mayor importancia de las economías emergentes en la producción y comercio mundial, también debe reconocerse que muchas de ellas no participan activamente de las transformaciones señaladas.

A este contexto internacional de impactos inevitables, hay que sumarle la inestabilidad económica y política que atraviesan algunos países de América Latina, lo que impone desafíos mayúsculos para todos los países de dicha región, pero esencialmente para las organizaciones que tienen entre sus objetivos fomentar el desarrollo sustentable de sus miembros.

Debido a la crisis institucional, económica y política que desde tiempo atrás atraviesa Venezuela y especialmente por la más reciente crisis de Brasil, la situación del Mercosur es inquietante. Los

¹ Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay. Doctor en Relaciones Internacionales, integra el Sistema Nacional de Investigadores de la ANII. Columna de opinión publicada el 2 de junio de 2016.

desafíos para el Mercosur son aún mayores desde el momento en que se ha iniciado un juicio político contra la presidenta de Brasil, lo que derivó en la destitución de su cargo por un período de 180 días. Más allá del bajo apoyo popular (esta misma realidad atraviesa la presidenta provisoriamente destituida) del gobierno interino y del resultado final del juicio político, la nueva administración brasileña se ha mostrado proclive a impulsar profundas reformas que tendrán impacto más allá de las fronteras de la potencia sudamericana. Por otra parte, la nueva administración del presidente Macri también aplica políticas que en algunos casos son diametralmente opuestas a las desplegadas por las tres últimas administraciones en términos de su política económica y estrategia de inserción internacional.

Paralelamente, los dos escenarios relatados (regional e internacional) emergen en momentos en que América Latina y el Caribe enfrentan cierto desgaste institucional de sus procesos de integración, organizaciones regionales y foros políticos.² Si bien las causas que explican esta realidad son múltiples y de diferentes orígenes, debe reconocerse que en todos los bloques ha existido cierta retórica integracionista que no ha atendido con pragmatismo una realidad inobjetable; gran parte de los procesos de integración no han cumplido con sus objetivos originarios y no lograron modernizarse a los tiempos exigidos por las tendencias internacionales.

2. Diferentes estrategias

La crisis institucional de la Comunidad Andina (CAN), agravada desde la conformación de la Alianza del Pacífico, es un ejemplo de lo comentado. Por otra parte, el Mercosur cumplió 25 años desde la firma de su tratado principal mostrando más debilidades que fortalezas y con un futuro incierto en cuanto a su profundización. El papel de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) frente a la crisis de Venezuela por falta de consensos (lo que generó cierta revitalización de la Organización de Estados Americanos -OEA- en los asuntos sudamericanos³), o el rol de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como posible ámbito para fomentar la convergencia de

² Los cuestionamientos institucionales de este tipo reflejan un fenómeno más amplio que también se da a nivel internacional con la demanda de reforma de los organismos creados luego de la Segunda Guerra Mundial, como las Naciones Unidas o los organismos multilaterales de crédito.

³ A través de su secretario general, la OEA se encuentra impulsando la aplicación de la cláusula democrática a Venezuela. Recientemente, Argentina, Chile y Uruguay suscribieron una declaración sobre la situación en Venezuela, a la que en una nueva declaración se sumó Colombia.

posiciones latinoamericanas sobre los diferentes componentes de la agenda global, también generan un manto de dudas respecto a su efectividad.

Sin caer en dicotomías que nada favorecen a la integración latinoamericana, es evidente que no todos los países de la región están reaccionando de la misma forma respecto a los contextos señalados. Se podría simplificar este hecho con la posición seguida por dos de sus principales bloques de integración: el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

El Mercosur no ha logrado ser parte de una de las tendencias más claras a nivel internacional en cuanto al dinamismo mostrado por gran parte de los países en la firma de acuerdos comerciales, lo que entre otras cosas se encuentra relacionado con la incorporación de las nuevas disciplinas comerciales, la conformación de marcos legales de inversión y las cadenas globales de valor. De hecho, este bloque no tiene acuerdos con Estados Unidos, la Unión Europea, ni con ninguna economía asiática (el acuerdo con India es muy limitado en su cobertura y alcance). Por otra parte, especialmente en los últimos diez años, el Mercosur siguió un marcado proceso de politización de sus intereses, lo que puede ser empíricamente comprobado con el análisis de las normas aprobadas por sus órganos ejecutivos, realidad que minó progresivamente los avances comerciales y el interés de los empresarios en el bloque que siguen enfrentando un entorno de negocios adverso.

La Alianza del Pacífico sí cuenta con acuerdos vigentes con las potencias centrales y países asiáticos. Además, tres de los cuatro países miembros del bloque suscribieron el Acuerdo Transpacífico (TPP), que es el tratado comercial más moderno firmado hasta el momento a nivel internacional. Los pasos seguidos por la Alianza en Asia Pacífico, no son el reflejo del impulso de un solo país o el resultado de tendencias de precios internacionales o razones del tipo coyuntural. Por el contrario, tiene que ver con una estrategia definida en cuanto al reconocimiento de la importancia que presenta Asia Pacífico en la economía y el comercio global, y lo que es más importante, el papel que puede jugar el bloque en esa realidad.

La estrategia comercial seguida por la Alianza del Pacífico causó interés internacional, lo que se refleja en el importante número de países observadores (hasta la fecha son 42 países), entre los que se encuentran dos miembros del Mercosur, caso de Uruguay y Paraguay (es esperable que próximamente Argentina solicite ingresar como miembro Observador). Además, el bloque ha causado especial interés en las economías asiáticas, caso de China, Japón y República de Corea. Más recientemente profundizó sus relaciones con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés),

proceso de integración con el cual está formalizando un diálogo a partir de reuniones regulares (próximamente los dos bloques cerrarán un acuerdo de cooperación).

Los pasos seguidos por la Alianza en este sentido, lo posicionan muy favorablemente en la denominada “fábrica Asia” con mayores posibilidades de insertarse a las cadenas globales de valor que en dicha región lideran China, Japón y República de Corea. A su vez, además de integrar la mesa de negociación del TPP con tres de sus cuatro miembros, la profundización de su relación con la ASEAN y los acuerdos de algunos de sus socios con China, India, República de Corea, Japón, Australia y Nueva Zelanda, lo integran de forma indirecta a las negociaciones del RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership* en sus siglas en inglés). De cerrarse las negociaciones, este acuerdo involucraría a los 10 miembros de la ASEAN, junto con China, India, Japón, República de Corea, Australia y Nueva Zelanda. Esta mega negociación, como también la del Acuerdo Transatlántico negociado entre Estados Unidos y la Unión Europea, serían los dos únicos mega bloques comparables con el TPP en términos de sus impactos económicos y comerciales.

La exitosa agenda externa seguida por los miembros de la Alianza del Pacífico (con la sola excepción de Colombia que se encuentra algo más relegado), es complementada con la aprobación de disciplinas comerciales de última generación. En efecto, los cuatro miembros de la Alianza ya han aprobado el Protocolo Comercial (ya vigente), el que negoció disposiciones que podrían tener impactos económicos de consideración, como la acumulación de origen, los avances en facilitación de comercio o las definiciones incluidas en capítulos como compras públicas, servicios, inversiones, comercio electrónico y telecomunicaciones, entre otros.

3. Posibles soluciones

Los cambios de contexto siempre pueden ser analizados como amenazas u oportunidades. Si nos centramos en las últimas, parece inevitable que parte de los procesos de integración de la región deben reformularse o adaptarse a las nuevas coyunturas. Es esperable que dicho camino se inicie sin caer en la tentación de no reconocer los avances alcanzados hasta el momento, respetándolos y de ser posible profundizándolos. Por otro lado, si bien todos los procesos de integración tienen aciertos y desaciertos, no debería dejarse de lado el cumplimiento de sus metas. En otras palabras, siempre es necesario saber hacia dónde nos dirigimos, lo que no está claro en muchos de los procesos de integración u organismos internacionales en América Latina.

Siguiendo con el ejemplo del texto, más allá de los desafíos que todavía debe enfrentar la Alianza, parece existir cohesión entre sus miembros y un convencimiento de hacia dónde se dirigen, lo que es confirmado con el cumplimiento de las metas en tiempos relativamente breves. Por el contrario, no puede decirse lo mismo del Mercosur, un bloque que posee una densidad institucional y metas más profundas que las de la Alianza, pero que hoy no muestra un sentido de pertenencia entre sus miembros y lo más grave aún, no está claro su futuro próximo.

La reciente cumbre entre los cancilleres de Brasil y Argentina confirma lo señalado, ya que el gobierno brasileño propuso entre otras cosas, que el Mercosur se flexibilice eliminando la unión aduanera (alcanzar dicho instrumento implica entre otras metas, la conformación de un arancel externo común, coordinación de políticas aduaneras, distribución de la renta aduanera y una política comercial común, objetivos que fueron alcanzados parcialmente por el Mercosur). Serra también propuso olvidar la meta de alcanzar un mercado común (lo que supone el libre tránsito de factores productivos, aspiración aún no concretada en el bloque).

La propuesta del nuevo gobierno de Brasil confirma que el Mercosur no ha logrado conformar una estrategia común en el correr de sus 25 años de historia. Además, una propuesta de estas características confirma el escaso interés de Brasil⁴ en profundizar el Mercosur, lo que implicaría reconocer que no se pretende alcanzar una unión aduanera y mucho menos un mercado común. Los otros socios del bloque a excepción de Venezuela que no es parte de este debate⁵, se habían mostraron interesados en otorgarle otro enfoque al Mercosur (despolitizar el bloque y otorgarle mayor énfasis a lo comercial, lo que coincide con la opinión del nuevo canciller de Brasil). Este planteo ya tiene sus años en Uruguay, también ha estado presente en Paraguay y adquirió un nuevo impulso desde el cambio de gobierno en Argentina.

Ahora bien, más allá de coincidir con el fondo de la cuestión (la necesidad de reformular el Mercosur, despolitizarlo y avanzar en las negociaciones externas), en declaraciones responsables desde el punto de vista institucional, la canciller argentina solicitó atender al cómo.⁶ Su comentario es compartido, ya

⁴ Debe reconocerse que Serra es apoyado en este sentido por gran parte del empresariado brasileño y que ha planteado su posición en más de una oportunidad en sus campañas para alcanzar la presidencia de Brasil.

⁵ La forma en que se dio su ingreso al Mercosur, el no integrar las negociaciones con la Unión Europea, y su situación interna lo llevaron a no ser parte de la esencia los debates internos del Mercosur.

⁶ La opinión de Malcorra no afecta el apoyo otorgado por su país al proceso que se está siguiendo en Brasil. Por el contrario, Argentina fue uno de los primeros países de la región en apoyar el proceso constitucional seguido en Brasil a través de un comunicado de la cancillería, posición que fue ratificada por su canciller durante la visita de Serra a Argentina. Además, el

que cualquier reforma de un proceso de integración lleva su tiempo, es un camino delicado y debe evitar caer en la simplificación de que nada de lo hecho tiene validez. De las declaraciones de medida también se desprende el hecho de que la propuesta viene de un gobierno reconocido como legítimo pero aún interino, por lo que es esperable que una decisión de estas características se tome luego de culminado el proceso de juicio político a la presidenta de Brasil.

Más allá de dichas puntualizaciones, para aquellos que desde tiempo atrás reclaman un cambio en el Mercosur, en definitiva una reacción para no seguir perdiendo ventajas relativas en el escenario global, los cambios de contexto relatados en esta columna terminan siendo una solución a un problema que no ha podido resolverse en 25 años de historia.

De hecho, por primera vez los cuatro Estados originarios del Mercosur están de acuerdo con el fondo de la cuestión: **un Mercosur más flexible, más moderno, menos politizado y ajustado a las tendencias internacionales.** El cómo es importante y como se mencionó anteriormente, el quién también lo es. De todas formas, debe reconocerse la emergencia que tiene para el bloque avanzar en una mayor apertura comercial (intra y extrarregional), en dinamizar la agenda externa suscribiendo un acuerdo profundo con la Unión Europea (el reciente intercambio de ofertas estuvo por debajo de las expectativas)⁷, Estados Unidos y dar inicio a negociaciones con las potencias asiáticas. Todo esto repercutirá en la incorporación de disciplinas modernas del comercio internacional, que impulsarán necesarias reformas en los marcos normativos de la región, lo que a la postre mejorará el entorno de negocios y fomentará una mayor competitividad internacional.

Para transitar este camino es una condición necesaria flexibilizar la unión aduanera (podría mantenerse e incluso profundizarse la cooperación aduanera existente) y eliminar cualquier restricción que impida que un país pueda negociar acuerdos comerciales individualmente con economías externas.⁸

gobierno argentino suscribió un Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento del Mecanismo bilateral de Coordinación Política.

⁷ La situación de debilidad brasileña será aprovechada por el lobby europeo contra el acuerdo y puede afectar el ritmo de las negociaciones. Además, la Unión Europea atraviesa dificultades internas por la crisis migratoria, el terrorismo, el posible alejamiento de Gran Bretaña del bloque y la ambiciosa agenda externa impulsada por la Comisión (negociaciones con Estados Unidos, Canadá, México, India y los países de la ASEAN).

⁸ Este camino ya está siendo seguido por Uruguay con Chile y por Brasil con Perú, ambos negocian nuevos capítulos de negociación en el marco de los Acuerdos de Complementación Económica de la ALADI. Estas profundizaciones podrían ser vistas como positivas en un eventual avance de las negociaciones entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

En definitiva, lo que el bloque está debatiendo son sus pilares fundamentales, pero especialmente la unión aduanera entendida como un instrumento rígido que obliga a los países miembros (con estructuras productivas muy diferentes) a seguir una política de inserción común que no solo no refleja sus intereses nacionales, sino que tampoco está acorde a las tendencias internacionales.

En ese sentido, un nuevo contexto que llevó a la implementación de diferentes estrategias, puede terminar siendo una solución.