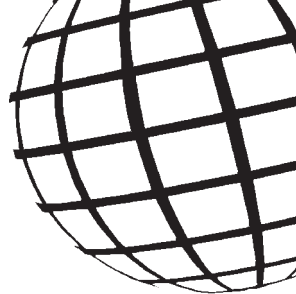


Adaptación a las nuevas realidades: un desafío para las instituciones globales y regionales del comercio internacional



Félix Peña*

Signos de *stress* ante los cambios en la realidad internacional

Al concluir el año 2011 es evidente que algunos de los principales espacios institucionales de cooperación entre naciones, tanto a nivel global como regional, presentan crecientes signos de *stress*.

De persistir sus causas en el tiempo, puede incluso ponerse en cuestión el futuro de complejas construcciones multinacionales, tales como la de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Europea (UE) y el Mercosur. Como mínimo pueden deslizarlas hacia una crisis de legitimidad y a una gradual irrelevancia. No parece eso ser conveniente para el predominio de pautas razonables de la gobernabilidad internacional.

Tales signos se están poniendo de manifiesto en las severas dificultades que han confrontado las negociaciones de la Rueda Doha en la OMC, incluso en su versión de mínima lanzada tras constatarse que se había cerrado la “ventana de oportunidad” que parecía abierta al comienzo del año 2011; en las incertidumbres que se plantean con respecto a las condiciones políticas y macro-económicas necesarias para encarar y eventualmente superar la fuerte crisis que ha sacudido al euro en el transcurso del 2011, con sus potenciales efectos en cadena sobre la propia construcción de la UE y –en otro plano y con un alcance mucho menos impactante– en la marcada precariedad de las reglas del juego en el Mercosur, puesta por ejemplo de manifiesto en relación a uno de los núcleos duros del proceso de integración subregional cual es el automotriz, lo que ha contribuido a intensificar el debate sobre el alcance del espacio económico común que se procura seguir construyendo en el Sur latinoamericano.

Son signos de *stress* que parecen resultar de una gradual ampliación de la brecha entre la realidad internacional en la que tales ámbitos multinacio-

¹ Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales (Universidad Nacional de Tres de Febrero); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group.

nales surgieron —o en la que se generaron algunos de sus actuales objetivos y modalidades operativas— y la realidad puesta en evidencia en los últimos tiempos.

Es un hecho que en las dos últimas décadas han cambiado profundamente las condiciones políticas y económicas en las que se mueven las naciones tanto en el plano global como en el de las distintas regiones. Se ha entrado

El nuevo escenario internacional va a requerir de los principales protagonistas gran flexibilidad para tejer todo tipo de alianzas cruzadas, y de redes políticas y económicas, que no podrían ser exclusivas ni excluyentes.

en una nueva era de las relaciones internacionales en la que, por la distribución del poder real, el mundo se ha *descentrado* (son muchos los protagonistas relevantes); por la dinámica de las interacciones, el mundo se ha vuelto más *intenso* (los cambios son constantes y de alta velocidad, predominando lo imprevisto e, incluso, lo inimaginable), y por el grado de conectividad entre los distintos sistemas políticos y económicos nacionales, el mundo es más *denso* (proliferan todo tipo de redes transnacionales y, en particular, las de producción y distribución de bienes, y las de prestación de todo tipo de servicios).

El nuevo escenario internacional va a requerir de los principales protagonistas gran flexibilidad para tejer todo tipo de alianzas cruzadas, y de redes políticas y económicas, que no podrían ser exclusivas ni excluyentes. A simple vista aparecerá como un mundo caótico y hasta tóxico, un mundo en *tiempos de cólera*, citando palabras de Gabriel García Márquez. Descubrir su lógica implícita será uno de los principales desafíos, tanto para quienes aspiran a decodificar la realidad como, en especial, para quienes pretenden ejercer un liderazgo político a escala internacional.

Un desafío más metodológico que existencial

La antes referida brecha entre la realidad en la que surgieron y la actual está afectando la capacidad de los tres organismos mencionados (como también de muchos otros) para ser eficaces, esto es, para producir los resultados que de ellos se esperaba. En el respectivo espacio institucionalizado, más que en el plano existencial —por qué trabajar juntos—, las dificultades se le plantean a los socios en el plano metodológico —cómo trabajar juntos—, que es la resultante de las modalidades e instrumentos de trabajo que emplean los asociados.

Veamos al respecto algunas preguntas que se plantean en la actualidad en el plano metodológico y que pueden contribuir a explicar el *stress* que se observa:

- En el caso de la OMC, entre otras, son las siguientes: ¿cómo construir entre 154 países con intereses muy diversos, el consenso que se requiere para cerrar la Rueda Doha preservando la modalidad del *single under-*

taking?, ¿cómo lograr atraer la atención del liderazgo político y empresarial de los principales países —según sea su peso relativo en los flujos del intercambio mundial de bienes y de servicios— para impulsar la adopción de las medidas que se necesitan y así cerrar las negociaciones —especialmente aquéllas con evidentes costos políticos de corto plazo y aparentes beneficios de largo plazo— y todo ello en medio de procesos políticos internos que movilizan a ciudadanos que perciben que tienen poder y que expresan un creciente mal humor e, incluso, “indignación” frente a su dirigencia política?, ¿cómo explicar la adopción de medidas a favor del desarrollo de otros países, cuando el respectivo país confronta eventualmente una agenda de complejos problemas sociales difíciles de resolver y de fuerte impacto político?

- En el caso de la UE, algunas de las preguntas son las siguientes: ¿cómo preservar el euro entre países que confrontan los efectos muy dispares de una profunda crisis financiera con repercusiones en múltiples planos, incluyendo el político?, ¿cómo explicar a las respectivas opiniones públicas los costos de resolver los problemas causados por lo que se percibe como la resultante de indisciplinas fiscales de otros países?, ¿cómo abandonar a su suerte a países socios que, por lo demás, se han endeudado con las instituciones financieras de algunos de los miembros más pudientes de la UE?
- En el caso del Mercosur: ¿cómo continuar construyendo una unión aduanera o un espacio económico común, en un contexto de múltiples opciones para cada uno de los socios —cualquiera que sea su poder y dimensión relativos— y, además, de marcadas asimetrías económicas y con reglas de juego cuyo cumplimiento depende muchas veces de la voluntad unilateral discrecional de cada uno de los socios?, ¿cómo conciliar la idea de una alianza estratégica multidimensional con la percepción de una distribución inequitativa de sus resultados?

Si bien el problema principal estaría planteado en el plano metodológico y no en el existencial, el riesgo sin embargo es que, con el tiempo, los déficits de *eficacia* terminen impactando en la *legitimidad* de cada uno de los ámbitos multinacionales, comenzando entonces a ser percibidos por los ciudadanos de los países miembros —o de algunos de ellos— como irrelevantes e incluso como perjudiciales para sus respectivos intereses nacionales.

En este caso las dificultades serían más serias ya que se referirían a la dimensión existencial del pacto de trabajo conjunto entre naciones, incluyen-

... el riesgo ... es que, con el tiempo, los déficits de eficacia terminen impactando en la legitimidad de cada uno de los ámbitos multinacionales, comenzando entonces a ser percibidos por los ciudadanos de los países miembros como irrelevantes e incluso como perjudiciales para sus respectivos intereses nacionales.

do sus principios, sus objetivos, sus principales mecanismos operativos, reglas e instrumentos. Lo que quedaría cuestionado entonces es la propia razón de ser del respectivo emprendimiento cooperativo entre las naciones asociadas.

En ambos planos —el de la eficacia y el de la legitimidad— el problema principal sería que los asociados, o no visualicen o no puedan ponerse de acuerdo en alternativas razonables que sean convenientes para todos. Es decir, que no se den las condiciones políticas para seguir construyendo un espacio institucionalizado de cooperación entre naciones, ni tampoco para formular y concretar otras opciones viables. El plan A no funciona, pero no parecería existir un plan B.

Si ello ocurriera se estaría entrando en un período de crisis sistémica con posibles consecuencias negativas en los objetivos de gobernabilidad, sea en el plano global o en el regional. Lo que estaría en juego entonces sería la preservación de las condiciones que contribuyen al predominio de la estabilidad política y la paz en el respectivo espacio internacional. La historia larga está llena de ejemplos sobre qué es lo que ocurre cuando naciones que a la vez que son interdependientes, no pueden acordar fórmulas aceptables de gobernabilidad global o regional.

Dada la multiplicidad de polos de poder relativo que hoy existe, y la heterogeneidad de intereses y visiones del mundo del futuro que se observa entre los protagonistas, tal liderazgo, para ser eficaz, tendrá que ser colectivo.

La importancia del liderazgo político colectivo

La historia larga también demuestra que el tipo de situaciones que hoy se confrontan en el escenario internacional y que se reflejan en el caso de los tres ámbitos institucionales multinacionales privilegiados en esta ocasión requieren, para ser encaradas y, eventualmente, superadas sin que se recurra a la lógica de la violencia, de un fuerte liderazgo político, que no podría ser hegemónico pero sí concertado.

Dada la multiplicidad de polos de poder relativo que hoy existe, y la heterogeneidad de intereses y visiones del mundo del futuro que se observa entre los protagonistas, tal liderazgo, para ser eficaz, tendrá que ser colectivo. Los tres ámbitos antes mencio-

nados son precisamente algunos de los que pueden contribuir a la construcción de tales liderazgos colectivos. Es una de sus principales razones de ser, quizás la esencia misma de su dimensión existencial.

En este tipo de situaciones, el liderazgo político colectivo tiene que estar dirigido a limitar los efectos de las pérdidas de eficacia, evitando que sus efectos pasen del plano metodológico al existencial.

Preservar lo esencial, esto es, los activos ya adquiridos (por ejemplo, las disciplinas colectivas en materia de políticas comerciales y la idea de una relación directa entre comercio y desarrollo, en el caso de la OMC; la idea de un espacio geográfico político y económico común, en los casos de la UE y

del Mercosur) y adaptar los métodos de trabajo, los mecanismos e instrumentos que se emplean para estudiar las nuevas realidades internacionales, con una fuerte dosis de pragmatismo y de flexibilidad, parecería ser lo prioritario, aun cuando ello implique dilatar en el tiempo avances más audaces en la construcción del respectivo espacio institucional multinacional.

En el caso de la OMC no significaría necesariamente sacrificar Doha en aras de los requerimientos sistémicos, pero sí adaptar sus modalidades y ritmos de avance a lo que es posible, teniendo en cuenta las nuevas realidades internacionales y abriendo, a la vez, la agenda de nuevas medidas necesarias para fortalecer la eficacia del sistema de comercio multilateral.

En el caso de la UE y del Mercosur —esquemas de integración regional que es obvio tienen profundas diferencias en sus respectivas raíces históricas, en sus alcances, en sus metodologías y en sus resultados—, lo esencial es preservar en la práctica la idea de un espacio de gobernabilidad regional, con objetivos e instrumentos comunes —y no existen fórmulas predeterminadas sobre cuáles deben ser—, que nutran a través del tiempo y no en una marcha lineal y sin sobresaltos, la producción de reglas de juego de calidad, de redes de todo tipo y no solo productivas, y de símbolos que identifican a los ciudadanos con el respectivo espacio regional, contribuyendo eventualmente a su irreversibilidad. Lo demás, lo metodológico, puede adaptarse a las circunstancias y necesidades que predominen en los distintos estadios de la construcción del respectivo espacio regional institucionalizado, como en su momento enseñaran Jean Monnet y otros padres fundadores de la integración europea.

El camino hacia el futuro: el caso de la OMC

Cabe siempre tener presente que si bien la idea de aprovechar las crisis para producir saltos hacia adelante puede ser atractiva —y la integración europea ha sido aleccionadora al respecto—, también puede conducir a saltos en el vacío. O a peligrosos y costosos retrocesos que parece conveniente evitar.

El debate sobre el futuro de la OMC podría estar centrado en muchas preguntas. Algunas sobresalen por su importancia relativa: ¿cómo adaptar el sistema comercial global multilateral, institucionalizado en el GATT primero y ahora en la OMC, a las realidades de un mundo profundamente diferente al que les diera origen, cuyas características se observan en múltiples hechos recientes, que impactan en las relaciones comerciales internacionales, e incluso penetran hondo en la vida cotidiana de los países miembros?, ¿cómo sería posible evitar el colapso definitivo de la Rueda

... ¿cómo adaptar el sistema comercial global multilateral, institucionalizado en el GATT primero y ahora en la OMC, a las realidades de un mundo profundamente diferente al que les diera origen, cuyas características se observan en múltiples hechos recientes, que impactan en las relaciones comerciales internacionales, e incluso penetran hondo en la vida cotidiana de los países miembros?

Doha, aunque sea concluyéndola en una versión menos ambiciosa que la prevista originalmente? Si ello no fuera factible, ¿cómo podría preservarse a la OMC del eventual impacto negativo que tal colapso tendría sobre su eficacia, credibilidad y relevancia? Y aun en el caso de que la Rueda Doha fuera rescatable, ¿cómo se podría concentrar energía política e imaginación técnica en el diseño de una nueva etapa de la OMC, que permita capitalizar las experiencias acumuladas en estos últimos diez años, fortalecerla en sus funciones esenciales, e innovar en su agenda de cuestiones prioritarias, en sus métodos de trabajo y en sus modalidades negociadoras?

Al procurar respuestas a esas preguntas conviene tomar en cuenta tres datos sobre la OMC.

El primer dato significativo es que en la actualidad se inserta en una realidad mundial distinta a la que le diera origen en 1994 y, en particular, a la que diera origen al GATT en 1947, del cual provienen las principales reglas sustantivas del sistema comercial multilateral global. Algunos hechos ilustran sobre la emergencia de un nuevo contexto. Todo indica que sus efectos se acentuarán en los próximos años. Sin perjuicio de otros que también son relevantes pueden mencionarse los siguientes: marcados desplazamientos del valor relativo de los países miembros —especialmente por la percepción prevaleciente en los mercados sobre su incidencia actual y potencial en el comercio mundial de bienes y de servicios, y en los flujos de inversión y de tecnologías— y por el protagonismo asertivo de economías emergentes y re-emergentes —tal los casos de China e India—; creciente relevancia de las múltiples modalidades de redes internacionales de producción —que se refleja en el concepto “hecho en el mundo”, instalado con acierto por el Director General de la OMC.

El segundo dato a destacar se relaciona con la vigencia y relevancia de algunas de sus funciones esenciales que conviene fortalecer. Son las de crear reglas que permitan lograr un grado razonable de disciplinas colectivas en las políticas comerciales de los países miembros; un ámbito para encausar distintas modalidades de negociaciones comerciales internacionales —globales, plurilaterales, sectoriales, preferenciales—, y un mecanismo eficiente de solución de controversias originadas en la aplicación de sus reglas.

Y, finalmente, el tercer dato relevante es que desde su creación el sistema GATT-OMC ha acumulado experiencias, incluso con la Rueda Doha, que son útiles —en lo positivo y en lo negativo— para apreciar la eficacia potencial de los diferentes mecanismos e instrumentos orientados al crecimiento del comercio mundial y a acentuar su impacto en el desarrollo económico sustentable de sus países miembros, especialmente los menos avanzados.

Más que de un debate limitado a los medios diplomáticos de Ginebra y de las respectivas capitales, e incluso al plano académico, las respuestas a las preguntas antes formuladas deberían ser la resultante también de la participación, en cada uno de los países miembros de la OMC, de los múltiples protagonistas con intereses creados en las relaciones comerciales internacionales, sean ellos gubernamentales o no gubernamentales.

Podría ser un debate en el que las modernas tecnologías de la información permitieran, si así se procura, una participación amplia de todos los interesados. Ello se lograría en la medida que ella sea valorada y facilitada al menos por los principales países miembros de la OMC. Incluso se abriría, en tal caso, el camino para avanzar hacia una *OMC 2.0*. Se puede aprovechar al respecto el potencial que brinda la nueva e inteligente versión de la página Web de la organización.

Una forma de abordar con franqueza el debate sobre el futuro del sistema comercial multilateral global institucionalizado en la OMC, sería entonces reconocer la necesidad de introducir nuevas cuestiones en su agenda de trabajo, renovar los métodos de negociación y asimilar los cambios profundos que se han operado en los últimos tiempos en el mapa de las relaciones comerciales internacionales y de la competencia económica global. Un ejemplo de las cuestiones que están adquiriendo una relevancia especial en la agenda de las relaciones comerciales internacionales como consecuencia del nuevo contexto mundial, es el de la relación entre las paridades cambiarias y los instrumentos del comercio internacional, en especial los que resultan de los compromisos asumidos en las negociaciones comerciales en el ámbito de la OMC y de acuerdos preferenciales

Importancia de los grandes espacios económicos para la gobernabilidad global

La tendencia hacia un mundo de grandes espacios económicos interconectados se está acentuando con las transformaciones observadas en el escenario internacional en los últimos años, introduciendo cambios graduales pero significativos en el mapa de la competencia económica mundial. Probablemente, también lo hará en la arquitectura institucional del orden económico global del futuro.

Por su dimensión económica relativa, tales espacios podrían movilizar suficiente masa crítica de poder como para tener una mayor incidencia en la definición de las reglas de juego de las relaciones económicas internacionales y en el funcionamiento de las principales instituciones multilaterales globales. Podrán tener entonces comportamientos propios de los “*rule makers*” en el sistema del comercio mundial, entendido éste en el sentido más amplio de flujos de bienes, servicios, tecnologías e inversiones.

Algunos de tales espacios económicos son actualmente países individuales de dimensión continental. Y todo indica que lo seguirán siendo. En efecto, hacia el año 2050, tres grandes espacios económicos podrían sumar alrededor del 66% del producto bruto mundial (en PPA). Corresponden a China, los Estados Unidos e India (en ese orden y con marcada distancia entre China y los otros dos). Representaron el 51,8% en el 2010.

Hacia el año 2050, tres grandes espacios económicos podrían sumar alrededor del 66% del producto bruto mundial (en PPA). Corresponden a China, los Estados Unidos e India (en ese orden y con marcada distancia entre China y los otros dos). Representaron el 51,8% en el 2010.

Otros grandes espacios económicos, en cambio, podrían ser la resultante de regiones geográficas organizadas por grupos de países. Su institucionalización les permitiría, en tal caso, expresarse —especialmente en muchos temas relevantes de la competencia económica mundial— con una sola voz. Sería ésta, quizás, una expresión máxima del hecho político y económico que significa que un grupo de naciones soberanas pertenecientes a un determinado espacio geográfico, decidan por propia voluntad construir, a través

... es posible prever que Europa como espacio regional seguirá siendo un interlocutor relevante en el escenario económico mundial de las próximas décadas. Sin embargo, la crisis actual de su proceso de integración —¿solo una crisis del Euro?, ¿o quizás también una crisis de gobernabilidad regional? y, peor aún, ¿una crisis de identidad y de legitimidad social de la propia idea de región institucionalizada?

del tiempo —y con modalidades y metodologías que pueden ser muy diferentes en cada caso concreto—, una región institucionalizada, en la que comparten mercados, recursos y estrategias. Se expresaría en una construcción con la que se identifican sus ciudadanos, surgiendo entonces el “nosotros” y “ellos” que constituye un elemento fundamental de la legitimidad social y, por ende, de la sustentabilidad en el tiempo de este tipo de emprendimiento regional conjunto.

Es el caso de la UE —al menos hasta la actualidad—. En realidad es, por el momento, la única región geográfica organizada que tiene una dimensión económica destacada. En la medida que pueda continuar expresándose como una sumatoria de países, que a la vez que se asocian preservan sus respectivas soberanías, es posible prever que Europa como espacio regional seguirá siendo un interlocutor relevante en el escenario económico mundial de las próximas décadas. Sin embargo, la crisis actual de su proceso de integración —¿solo una crisis del euro?, ¿o quizás también una crisis de gobernabilidad regional?, y, peor aún, ¿una crisis de identidad y de legitimidad social de la propia idea de región institucionalizada?— abre interrogantes, incluso serios, sobre su papel futuro como gran espacio económico organiza-

do, al menos equivalente en magnitud y relevancia a lo que significan cada uno de los tres países antes mencionados. El hecho a partir del cual no parecería que todos los ciudadanos de otros países miembros de la UE consideren que los problemas de Grecia —o quizás también de otros países miembros con fuertes dificultades financieras— son “su problema”, podría estar revelando una crisis existencial de consecuencias más profundas.

Pero podrían ser también, en el futuro, los casos de otras regiones geográficas de grandes dimensiones tales como, por ejemplo, la del Sudeste Asiático, la de África del Norte y también la Sub-Sahariana y la del Medio Oriente. Y por cierto que también podría ser el caso de América del Sur.

Por el momento, sin embargo, es difícil prever cuándo esos otros espacios geográficos podrán expresarse con una sola voz, con todo lo que implica en términos de densidad y sustentabilidad en la construcción de una

región. No parece suficiente atribuir a los países de mayor dimensión en cuanto al respectivo espacio geográfico regional —o que ellos se la autoatribuyan— la cualidad de poder expresarse en nombre del resto de los países que lo conforman. En la actualidad, por ejemplo, ni Brasil o Argentina en Sudamérica, ni Sudáfrica en el África Sub-sahariana, ni Arabia Saudita o Turquía en el Medio Oriente, ni Indonesia en el Sudeste Asiático, podrían aspirar a reflejar *per-se*, formal y sistemáticamente en el marco del G20, los puntos de vista y las expectativas de los otros países de su respectiva región. Tampoco pueden hacerlo en Europa, e individualmente, Alemania, Francia, Italia o el Reino Unido. De allí que en el G20 también participa la UE.

En el caso específico del Mercosur, cabe formular las siguientes preguntas: ¿podrá ser percibido en el futuro como un espacio económico regional que se exprese con una sola voz, al menos en cuestiones relevantes de la agenda económica internacional, incluyendo las negociaciones comerciales internacionales?, y, ¿podrá incluso reflejar los intereses del espacio regional sudamericano más amplio, de concretarse la anunciada incorporación como miembros plenos de países como Bolivia, Ecuador, eventualmente Colombia, además de consumarse la incorporación aún pendiente de Venezuela?

Son ellos solo algunos de los interrogantes que se pueden formular dado el hecho, por un lado, de que el espacio regional sudamericano reúne el requisito de gran dimensión económica y de significativa masa crítica de poder —al menos potencial— y, por otro lado, que dos países de esta región geográfica —Argentina y Brasil— participan hoy del G20, el que aspira a transformarse en un núcleo institucional relevante para la construcción de una nueva arquitectura económica mundial. Pero sobre todo, dado el hecho de que aquello que se pactó en el momento fundacional fue precisamente crear, a través de pasos incrementales, un espacio económico común abierto a la participación de otros países sudamericanos.

En el caso específico del Mercosur, cabe formular las siguientes preguntas: ¿podrá ser percibido en el futuro como un espacio económico regional que se exprese con una sola voz, al menos en cuestiones relevantes de la agenda económica internacional, incluyendo las negociaciones comerciales internacionales?, y, ¿podrá incluso reflejar los intereses del espacio regional sudamericano más amplio, de concretarse la anunciada incorporación como miembros plenos de países como Bolivia, Ecuador, eventualmente Colombia, además de consumarse la incorporación aún pendiente de Venezuela?

