

DESAFÍOS QUE SE ENFRENTAN EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Una visión en la perspectiva de países de la región latinoamericana

Félix Peña

Newsletter mensual

Febrero 2022

www.felixpena.com.ar

Resumen:

En otras oportunidades hemos abordado la cuestión de las distintas modalidades de trabajo conjunto entre naciones, en el campo del comercio internacional, en especial si se desarrollan en el ámbito de procesos de integración y cooperación insertos en el marco institucional de la OMC .y de sus reglas.

Es una cuestión que ha adquirido mayor relevancia a la luz de los desafíos, a veces serios, que se observan hoy tanto en el plano global como en el de las distintas regiones geográficas en las que se desarrolla la competencia internacional a través de los denominados procesos de integración económica. Son desafíos que trascienden a veces al plano económico y que, por momentos, penetran hondo en el político y estratégico al poner en juego las relaciones de poder entre naciones e, incluso, dentro de las naciones. Recuerdan otros momentos históricos, en los que conflictos entre países pertenecientes a regiones geográficas contiguas condujeron a la guerra.

En las últimas décadas, algunas de las experiencias de trabajo conjunto e institucionalizado entre naciones contiguas, se originaron precisamente como una forma de superar cursos de colisión existentes entre protagonistas relevantes de una misma región. Han sido por cierto los casos del proceso que llevó finalmente a la creación de la Unión Europea y, en cierta medida también el caso de los orígenes del Mercosur.

Tres cuestiones metodológicas parecen ser más relevantes para que, según sea como se encaren, se pueda revertir la actual tendencia a la eventual irrelevancia del Mercosur. Ellas son: las metodologías de apertura de los respectivos mercados y su incidencia en las negociaciones comerciales internacionales; las metodologías institucionales que se aplican para la adopción de decisiones conjuntas que se traducen en compromisos jurídicos; y, la que se emplea para asegurar que un proceso de integración esté efectivamente orientado por reglas comunes.

Pero para tornar más atractivo un debate sobre el Mercosur, se requeriría insertarlo en uno más amplio sobre el desarrollo de metodologías efectivas y eficaces de cooperación regional, que permitan extraer todo el potencial institucional desarrollado en la región latinoamericana, y en sus distintas sub-regiones tales como la Sudamericana, la Centroamericana y la del Caribe.

En el momento actual los procesos de integración económica enfrentan desafíos complejos. Es, sin duda, el caso del Mercosur. A su vez, se observa el surgimiento de metodologías innovadoras en el trabajo conjunto entre naciones de una región geográfica. Es por ejemplo en la región del Asia-Pacífico, el caso de la Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*), a la cual nos hemos referido en este *Newsletter* del mes de enero último.

En otras oportunidades hemos abordado la cuestión de las distintas modalidades de trabajo conjunto entre naciones, en especial si se desarrollan a través de procesos de integración y cooperación insertos en el ámbito institucional de la OMC y, por ende, de sus reglas (ver este *Newsletter* de mayo 2021).

Es una cuestión que ha adquirido mayor relevancia a la luz de los desafíos que se observan hoy, en las distintas regiones geográficas en las que se desarrolla la competencia internacional a través de los denominados procesos de integración y cooperación económica. Son desafíos que trascienden a veces al plano económico y que, por momentos, incluso penetran hondo en el político y estratégico al poner en juego las relaciones de poder entre naciones e, incluso, dentro de las naciones.

Y son desafíos que recuerdan sobre todo otros momentos históricos, en los que conflictos entre países pertenecientes a regiones geográficas contiguas condujeron a la guerra. Tal el caso de los desarrollos observables durante los veinte años transcurridos entre el final de la Primera Guerra Mundial y el inicio de la Segunda (1918-1939).

Es un precedente histórico que requiere hoy mucha atención por lo que enseña sobre algunas de las características del momento actual. Se destaca por los efectos producidos por los cambios en la distribución del poder mundial, en especial, en los grados de concentración del poder relativo entre las principales naciones, y por los impactos que producen los cambios tecnológicos.

Cabe tener presente que en las últimas décadas, algunas de las experiencias de trabajo conjunto e institucionalizado entre naciones contiguas, se originaron precisamente como una forma de superar cursos de colisión existentes entre protagonistas relevantes de una misma región.

Al respecto, el caso más notorio es el del inicio del proceso que condujo a la actual Unión Europea a través del lanzamiento del Plan Schumann. Un inspirador y protagonista relevante fue el francés Jean Monnet, quien tenía

claro cuáles eran los potenciales riesgos de un cuadro de situación internacional y europeo que pudiera –una vez más- incidir en las relaciones entre Alemania y Francia, en el marco del ya evidente curso de colisión que se había abierto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Monnet no fue formado en el ámbito académico pero sí, por razones de familia y como empresario, en el de las realidades internacionales (sobre su vida, pensamiento y aportes, ver sus “Memorias” escritas a los noventa años, es decir, en el final de su intensa vida. Sobre Monnet ver este *Newsletter* de octubre 2019 y la bibliografía allí recomendada). Jean Monnet –junto, entre otros, con Robert Schumann y Konrad Adenauer- tuvo un protagonismo decisivo en la gestación de enfoques que siguen teniendo gran validez en la actual realidad internacional. Ellos son los de “solidaridades de hecho”, “puesta en común de recursos”, “trabajo conjunto”, e “instituciones y reglas comunes”.

Son enfoques que han estado también presentes –aunque con enormes diferencias- en el proceso que llevó a revertir el curso de colisión existente entre Argentina y Brasil, y que con el liderazgo político, entre otros de los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, condujera al lanzamiento del proceso de integración que se expresara luego –y hasta ahora- en el denominado Mercosur.

En la práctica, son enfoques que suelen tener más relevancia a la hora de entender cómo se encaran los procesos de integración entre naciones, que los que pueden derivarse sólo de conceptos y categorías provenientes, por ejemplo, de la teoría económica.

En el ámbito sudamericano, procesos como los que se están desarrollando en el Mercosur y en la Alianza del Pacífico, también son más fáciles de entender por las respectivas ciudadanías- con los antes mencionados enfoques y, en especial, con el de “trabajo conjunto” (“*working together*” en inglés).

Por el contrario, en el lenguaje propio de las negociaciones internacionales, los conceptos de “zona de libre comercio” y de “unión aduanera”, tienen una connotación técnica que los torna a veces más precisos para los compromisos que se adoptan. Pero no necesariamente si se trata de hacer entender a las ciudadanías sus alcances reales.

Precisamente el Mercosur sufre en la actualidad de debates conceptuales que quizás no sean fáciles de entender por las respectivas ciudadanías. Son debates que requieren de un buen manejo de las

dimensiones teóricas de lo que se supone pueda ser un proceso de integración económica que sea efectivo, eficaz y creíble para cada país participante y sobre todo para sus ciudadanos.

Al respecto tres cuestiones metodológicas parecen ser más relevantes para que, según sea como se encaren, se pueda revertir la actual tendencia a la irrelevancia del Mercosur (sobre la tendencia a la irrelevancia ver, entre otras, la publicación de Marcela Cristini y Guillermo Bermudez, mencionada más abajo en la sección “*Lecturas recomendadas*”).

Tales cuestiones son: las metodologías de apertura de los respectivos mercados y su incidencia en las negociaciones comerciales internacionales; las institucionales que se aplican para la adopción de decisiones conjuntas que se traducen en compromisos jurídicos; y, la que se emplea para asegurar que un proceso de integración esté efectivamente orientado por reglas comunes.

Pero, sobre todo, para tornar más accesible el necesario debate sobre el futuro del Mercosur se requeriría insertarlo en uno más amplio sobre el desarrollo de metodologías, que permitan extraer todo el potencial institucional que se ha desarrollado en la región latinoamericana, y en sus distintas sub-regiones tales como la Sudamericana, la Centroamericana y la del Caribe.

Requerirá también, como hemos señalado en otras oportunidades, extraer todo el potencial que tiene la ALADI, incluyendo su instrumento de los acuerdos de alcance parcial.

Y requerirá sacar todo el provecho posible de la experiencia reciente del Asia-Pacífico en el proceso que llevó a concluir la negociación del RCEP (sobre el RCEP ver este Newsletter de los meses de diciembre 2019 y de enero 2022, incluyendo las referencias bibliográficas y documentales allí mencionadas).

La cuestión del régimen de origen en el RCEP y su vínculo con la de los encadenamientos productivos de alcance regional y global, requerirán de una atención particular. Volveremos más adelante sobre esta relevante cuestión.

Lecturas recomendadas

- Bagwell, Kyle W.; Mavroidis, Petros C. (editors), *“Preferential Trade Agreements. A Law and Economic Analysis”*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2011.
- Bergoglio, Jorge; Skorpa, Abraham, *“Sobre el cielo y la tierra”*, Sudamericana, Buenos Aires 2013.
- Bhala, Raj, *“Modern GATT Law. A Treatise on the General Agreement on Tariffs and Trade”*, Swett & Maxwell, 2005.
- Chalmers, David J., *“Reality + Virtual Worlds and the Problems of Philosophy”*, W.W.Norton & Company, New York 2022.
- Clark, Ian, *“Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century”*, Oxford University Press, Oxford-New York 1997.
- Condliffe, J.B., *“The Commerce of Nations”*, W.W.Norton & Company, New York 1950.
- Crete, Willems, *“Revitalizing the World Trade Organization”*, Atlantic Geoeconomics Center, October 2020.
- Cristini, Marcela; Bermudez, Guillermo, *“El Mercosur en riesgo”*, FIEL - Infobae 29-01-2022.
- Dunkley, Graham, *“The Free Trade Adventure. The WTO, the Uruguay Round and Globalism”*, Zed Books, London and New York 2000.
- Fawcett, Louise; Hurrell, Andrew (editors), *“Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order”*, Oxford University Press, Oxford – New York 2003.
- Geiger, Till; Kennedy, Dennis (editors), *Regional Trade Blocs, Multilateralism and the GATT*, Pinter A. Cassell Imprint, London – New York 1996.
- Harris, Seymour E., *“Problemas Económicos de América Latina”*, Fondo de Cultura Económica, México 1945.
- Henderson, W.O., *“The Zollverein”*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- Hosli, Madeleine O.; Selleslaghs, Joren (editors), *“The Changing Global Order. Challenges and Prospects”*, United Nations University Series on Regionalism, Springer, 2020.
- Jaguaribe, Anna, *“Brasil-China – Ensaio 2002-2021”*, Paula Carvalho (organizara), CEBRI, Rio de Janeiro 2021.
- Kenwood A.G.; Lougheed, A.L. *“The Growth of the International Economy, 1820-1980. An Introductory Text”*, George Allen & Unwin, London –Boston 1983.
- Kolsky Lewis, Meredith; Nakagawa, Junji; Neuwirth, Rostam J.; Picker, Colin B.; Tobias Stoll, Peter (editors), *“A Post-WTO International Legal Order. Utopian, Dystopian and Other Scenarios”*, Springer Nature Switzerland AG 2020.

- Mafla, José Francisco; Bernate, Juan Camilo, “*La acumulación de origen como flexibilización de las reglas de origen tradicionales*”, Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Bogotá 2015, en www.icdt.co/publicación/revisyas/revista74.
 - Martínez, Gabriela, “*La acumulación de origen de procesos productivos*”, ALADI/SEC/Estudio 215, Montevideo 31 de mayo 2012
 - Nakada, Minoru, “*A OMC e o Regionalismo*”, Aduaneiras, Sao Paulo, 2002.
 - Oddone, Nahuel, “*Articulación productiva y cadenas regionales de valor. Una propuesta metodológica para la región SICA*”, CEPAL; México, Septiembre 2018.
 - Peña, Félix, “*Un acuerdo abre una nueva etapa en las relaciones comerciales internacionales*”, Suplemento Comercio Exterior, diario “La Nación”, 27 de enero 2022, página 3.
 - Plantey, Alain, “*La Négociation Internationale au XXIe Siècle*”, CNRS Editions, Paris 2002.
 - Rock, David (compilador), “*Argentina en el Siglo Veinte, Economía y desarrollo político desde la élite conservadora a Perón-Perón*”, Letra Gamma – Lenguaje claro, Buenos Aires 2009.
 - Schenoni, Luis; Malamud Andrés, “*Sobre la creciente irrelevancia de América Latina*”, revista Nueva Sociedad n°291, enero-febrero 2021.
 - Schiff, Maurice; Winters, L.Alan, “*Regional Integration and Development*”, The World Bank, Washington D.C 2003.
 - Steil, Benn, “*The Battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*”, Princeton University Press, Princeton 2013.
- van de Heetkamp, Anne; Tussveld, Ruud, “*Origin Management. Rules of Origin in Free Trade Agreements*”, Springer,-Verlag Berlin Heidelberg 2011.

(*) Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).