

América Latina entre la convergencia o la fragmentación

Félix Peña

NOVIEMBRE 2014

- En un mundo en transición hacia nuevas pautas de gobernanza global, los países latinoamericanos se interrogan sobre cómo podrán mejor compartir sus estrategias y acciones, a fin de extraer el máximo provecho de todo el potencial que la región tiene para lograr, en función de sus respectivos intereses nacionales, una participación activa en el comercio, en las inversiones y en las articulaciones productivas transnacionales. En especial se interrogan sobre cuáles pueden sus estrategias de negociaciones comerciales internacionales, de manera tal que ellas permitan, a la vez, aprovechar y potenciar el valor de la región en el espacio global.
- Cómo superar eventuales tendencias a la fragmentación de la región y cómo lograr la convergencia de sus esfuerzos de cooperación e integración, a partir del reconocimiento y de la apreciación de las diversidades existentes, son algunos de los fuertes desafíos que América Latina y el Caribe confrontan hacia el futuro. Las opciones sobre cómo hacerlo son muy amplias, y ello puede contribuir a estrategias flexibles y adaptadas a diversas realidades y necesidades
- En tal perspectiva, aportar algunos elementos para un necesario debate regional, orientado a profundizar una más eficaz concertación de esfuerzos en el plano de una acción conjunta constructiva entre países latinoamericanos, es lo que se aspira a lograr con el presente artículo.



Índice

■ El mapa institucional de la región	5
■ Las ricas diversidades latinoamericanas	6
■ Un mejor aprovechamiento de las instituciones existentes en la región	7
■ Convergencia en la diversidad	9
■ Algunos campos prioritarios de acción conjunta futura	11





El mapa institucional de la región

En algo más de cincuenta años, los países latinoamericanos han acumulado un significativo acervo de instituciones conjuntas orientadas a promover distintas modalidades de articulación entre países de la región, incluyendo las que han tenido como objetivo principal el avanzar hacia grados profundos de integración económica con un alcance multidimensional.

Se traduce ello en el mapa institucional que hoy existe. Las principales instituciones generadas en este amplio período tienen una membresía variada.

Algunas son de alcance latinoamericano -tal los casos por ejemplo, de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI- (www.aladi.org), resultante de la transformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-; del Sistema Económico Latinoamericano -SELA- (www.sela.org) y, más recientemente, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños -CELAC- (www.celac.org).

Otras tienen un alcance sudamericano, -tal el caso de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR- (www.unasursg.org)-.

Y otras son de alcance subregional -tal los casos del Mercado Común del Sur - Mercosur - (www.mercosur.int); del Mercado Común Centroamericano, hoy Secretaría de Integración Centroamericana -SICA - (www.sica.int)/(www.sica.int)/(www.sieca.int); de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- (www.comunidadandina.org), antes Grupo Andino; de la Comunidad del Caribe -CARICOM- (www.caricom.org); de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -ALBA- (<http://alba-tcp.org>) y más recientemente de la Alianza del Pacífico (<http://alianzapacifico.net>).

A ellas cabe agregar las que tienen funciones específicas, como por ejemplo, las vinculadas con el financiamiento del desarrollo, tales como la Corporación Andina de Fomento, Banco Latinoamericano de Desarrollo Latinoamericano, CAF, (www.caf.com); el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata -FONPLATA- (www.fonplata.org); el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE (www.bcie.org), y el Banco de Desarrollo del Caribe -CARIBANK- (www.caribank.org).

Este mapa institucional desarrollado a través de los años es, por momentos, variado, complejo y heterogéneo. Abarca acuerdos institucionales con distintos grado de evolución relativa, de cobertura geográfica, de relevancia y de eficacia y que, incluso, suelen presentar una al menos aparente y a veces real, superposición en sus objetivos, agendas e instrumentos.

Pero cada una de estas instituciones refleja diferentes momentos de la concreta evolución histórica de la idea de concertar distintas modalidades de acciones conjuntas entre países de la región. Además, son parte de la realidad actual, por lo menos en el plano formal.

Son instituciones que por momentos, sin embargo, parecerían no estar plenamente utilizadas por los propios países que las han creado. O al menos esa suele ser la imagen que se disemina a veces en la opinión pública. En algunos casos, su efectividad y relevancia relativa suele ser a veces cuestionada.

Intentar un rediseño completo de este mapa institucional no parece algo recomendable ni realista, al menos como una prioridad actual. Sería costoso en recursos, en tiempo y en energías políticas. Los resultados, además, no serían fáciles de anticipar como positivos. Parece más conveniente, entonces, orientar la acción de los países de la región hacia el objetivo de lograr un mayor



aprovechamiento de la capacidad institucional existente, sin perjuicio de las acciones que puedan desarrollarse a través del tiempo para adaptarlas a nuevas realidades y, eventualmente actualizar sus funciones y métodos de trabajo.

Las ricas diversidades latinoamericanas

Tal como está, ese mapa institucional refleja las ricas diversidades que han caracterizado siempre a la región y que, muy probablemente la seguirán caracterizando en el futuro. En tal sentido, se ha dicho quizás con razón que es posible hablar de múltiples Américas Latinas.

Son diversidades que en mucho resultan de la historia y, sobre todo, de la propia geografía de la región -caracterizada por significativas distancias físicas que han dificultado la comunicación entre los países y, especialmente entre sus principales centros urbanos-, como así también por marcadas disparidades y asimetrías de poder relativo y de dimensión económica. Derivan, asimismo, de los naturales cambios en prioridades y preferencias que suelen resultar de la propia evolución política y económica de los distintos países de la región y de las diferentes subregiones.

Pero en contraste con otras regiones del mundo, no son diversidades que hayan resultado de fracturas y confrontaciones que a veces en ellas predominan -en el pasado y también en la actualidad- en las relaciones entre países vecinos con conflictos difíciles de administrar, tales como los que reflejan diferencias profundas especialmente en el plano cultural, étnico o religioso e, incluso en el ideológico. En tales casos, una resultante de las diversidades puede ser la fragmentación y ésta puede incluso adquirir connotaciones violentas dando lugar a conflictos armados. Además de lo que al respecto en-

seña la historia larga, es posible ilustrar tal riesgo con lo que ocurre actualmente en determinadas regiones del mundo.

Ese no es, ni necesariamente ha sido, el caso de América Latina ni del espacio sudamericano, donde muchas veces los principales conflictos interestatales se han originado en percepciones y en cuestionamientos relacionados con la definición de los límites territoriales, hoy en su mayor parte superados o en procesos de superación a través del diálogo y la acción diplomática.

Las diversidades existentes, sin embargo, si bien pueden ser visualizadas como factores positivos para estimular la cooperación y el desarrollo armonioso entre países que pueden complementarse, también pueden originar -según como se las perciba- dificultades para la acción conjunta de países que pertenecen a una misma región.

Ocurre ello, por ejemplo, cuando se consideran los posibles esquemas de cooperación e integración como eventualmente contrapuestos, por apreciarse que responden por ejemplo, a diferentes concepciones del desarrollo económico y social de cada país, y a visiones contrapuestas sobre cómo encarar la inserción en la economía y en la política mundial.

Este tipo de diferentes planteamientos puede conducir a confrontaciones de signo predominantemente ideológico y, eventualmente, generar dificultades en la gobernanza de la región o de una subregión. Ello es más factible cuando los análisis y los enfoques no contemplan en todos sus alcances la importancia de la dimensión política en las relaciones entre los países latinoamericanos. En cierta medida es lo que han alertado en los últimos tiempos personalidades como los ex Presidentes Ricardo Lagos y Lula da Silva, al referirse a las inconveniencias



de una visión antagónica de los procesos de integración a través del Mercosur y de la Alianza del Pacífico¹.

Un mejor aprovechamiento de las instituciones existentes en la región

Si se excluye la conveniencia de encarar un rediseño amplio del mapa institucional de la región, cobra validez entonces la idea de concertar acciones conjuntas que permitan el mejor aprovechamiento de las instituciones existentes por parte de los propios países miembros a través, cuando fuere necesario, de sus adaptaciones a las nuevas realidades regionales y de los respectivos países.

Implica ello un proceso que probablemente será gradual y que difícilmente será la resultante de una hoja de ruta predeterminada. Por el contrario debería reflejar la idea, basada en muchas experiencias, en el sentido que la construcción voluntaria de espacios de cooperación e integración entre naciones soberanas demanda mucho tiempo y esfuerzos. En la práctica –aunque no siempre en la teoría– tal construcción se suele lograr a través de pasos sucesivos, muchas veces erráticos y no lineales, y no necesariamente basados en el diseño trazado en los momentos fundacionales.

En tal perspectiva surge una primera pregunta que cabría formular y debatir a fin de encarar una estrategia de convergencia en la diversidad en una región como la latinoamericana.

Tal pregunta se puede plantear en los siguientes términos:

¿No sería conveniente, más allá de las apreciaciones que se puedan efectuar sobre la calidad y la eficacia de las instituciones existentes, concertar esfuerzos para

su mayor aprovechamiento posible, en función de los desafíos y necesidades que en la actualidad y hacia adelante confrontarán los países de la región especialmente en el plano global e interregional, y de sus notorias ventajas competitivas originadas, por ejemplo, en sus recursos naturales (energía, alimentos, minerales, agua potable, tierras cultivables) y humanos (fuerte creatividad resultante, entre otros factores, del mestizaje cultural y étnico)?

Si la respuesta fuere positiva, al menos tres posibles líneas de acción parecen al respecto recomendables. Ninguna de ellas requeriría modificaciones sustanciales en los acuerdos existentes, aunque sí en la forma en que ellos son desarrollados por sus órganos y por los respectivos países miembros.

La primera línea de acción conjunta implicaría profundizar los vasos comunicantes y la coordinación entre los distintos esquemas institucionales existentes. Es un objetivo que sería facilitado por una mayor transparencia sobre sus actividades, agendas y costos.

Tal transparencia, si es que hay conciencia y voluntad política al respecto, hoy es más fácil de obtener a través de mejoras sustanciales en la calidad de respectivas páginas Web de las instituciones existentes. A ese efecto, tales páginas deberían ser concebidas como formas de reflejar los principales datos que permitan a todos los protagonistas interesados y, en particular a la ciudadanía, apreciar sus activos, sus actividades, sus aportes concretos a los objetivos perseguidos y, en particular, a resolver problemas de la gente.

¹ Ver Luiz Ignacio Lula da Silva y Ricardo Lagos, “América Latina: dos océanos y una voz”, diario El País, Madrid, 19 de junio 2014, en: http://elpais.com/elpais/2014/06/11/opinion/1402515021_275792.html.



Asimismo ellas deberían estar permanentemente actualizadas. No siempre ocurre hoy así.

Además, en una época en la que se observa el fenómeno del empoderamiento de las ciudadanías, están tornándose más evidente los cuestionamientos sobre los costos de las instituciones de gobernanza internacional en las que cada país participa, incluyendo las regionales o subregionales.

Se ha puesto ello en evidencia en los últimos tiempos, por ejemplo, en las percepciones, decepciones y actitudes de las ciudadanías europeas con respecto a la eficacia de las instituciones comunitarias, especialmente tras la crisis financiera exteriorizada a partir del año 2008.

De allí que un aspecto central de una política de transparencia en la región latinoamericana, debería referirse al presupuesto y a la estructura de gastos de cada una de sus instituciones y, en especial, sobre cuánto le cuesta a cada país miembro, ya sea en forma directa e indirecta. Al respecto convendría prever que, en adelante, la ciudadanía formulará cada vez más la pregunta sobre “cuánto me cuesta cada institución concreta en la que participa mi país y qué aporta al desarrollo de mi país”.

La segunda línea de acción a encarar, en parte como resultante de la anterior, implicaría la efectiva participación de las respectivas sociedades civiles, con un empleo más eficaz de las instituciones parlamentarias en el caso en que ellas existen, como es el caso del Mercosur. Lo importante es colocar a la ciudadanía y a sus instituciones representativas como destinatarios principales y privilegiados de las actividades de cada institución.

Incluso podría contribuir a la imagen de la respectiva institución el establecer la figura de la *defensoría del pueblo (ombudsperson)*, a la cual se

pueda acudir en forma fácil y directa, a fin de procurar una mejor atención a los intereses legítimos de las respectivas ciudadanías². Existen varios precedentes al respecto en diferentes organizaciones internacionales, tanto en el plano multilateral como en el regional.

Y la tercera y más importante línea de acción, implicaría el que cada país coloque al conjunto de instituciones a las que pertenece –y a las que contribuye a financiar– en la óptica de su respectiva estrategia nacional de inserción tanto en el escenario global, como en el regional y en el subregional.

Ello implicaría responder en forma dinámica a la pregunta de para qué sirve cada institución y espacio de concertación regional, en función de los respectivos intereses nacionales en un mundo que se puede caracterizar como *multiplex* –utilizando el imaginativo concepto empleado por el profesor Amitav Acharya³– y en constante proceso de cambio.

Un mundo así denominado se caracteriza por brindar múltiples opciones de inserción internacional para cada uno de los países protagonistas –grandes o pequeños, desarrollados o emergentes– a condición que ellos tengan una idea clara de qué es lo necesitan y qué es lo pueden obtener de los demás, es decir, que tengan su propia estrategia de vinculación dinámica con el mundo y con su respectiva región.

² Ver Félix Peña, “*Why not an ombudsperson at the WTO. A proposal for debate*”, en Carolyn Deere Birkbeck (ed.), “*Making Global Trade Governance Work for Development. Perspectives and Priorities from Developing Countries*”, Cambridge University Press, Cambridge 2011, ps. 442-458.

³ Ver Amitav Acharya, “*The End of American World Order*”, Polity Press, Cambridge-Malden 2014.



Tal estrategia tenderá a ser más eficaz y sostenible en la medida que esté basada en diagnósticos actualizados de lo que cada país necesita y puede obtener de su entorno externo, y que su elaboración sea la resultante de una amplia participación social y de todos los sectores involucrados. Y también en la medida que en la elaboración de tal estrategia los protagonistas que participan tengan, además, fluida comunicación con sus contrapartes en los países de la región con los que se aspira cooperar en su desarrollo.

Convergencia en la diversidad

La idea de convergencia en la diversidad⁴ es una idea que ha estado presente desde el comienzo del proceso contemporáneo de desarrollo de instituciones orientadas al trabajo conjunto entre países de la región. Se manifiesta así en los instrumentos jurídicos de esquemas existentes, tal por ejemplo, el caso de la ALADI y, en especial, de su mecanismo de acuerdos de alcance parcial.

Es una idea que ha adquirido mayor actualidad en los últimos tiempos en función de las iniciativas tendientes a articular los esfuerzos de los países del Mercosur y los de la Alianza del Pacífico⁵.

Ella conduce entonces a formular una segunda pregunta relevante, en particular teniendo en cuenta lo antes señalado sobre las diversidades existentes dentro de la región, que por sus alcances no necesariamente conducen a la fragmentación y a la confrontación.

Tal pregunta se refiere a:

¿Qué debe entenderse por convergencia entre las múltiples modalidades existentes de acuerdos de acción conjunta entre países o grupos de países de la región?

Para responder tal pregunta, convendría tener presente que por convergencia no necesariamente se está planteando la idea de lograr que de múltiples partes y líneas de acción, surja un nuevo todo único y armónico.

En el sentido más concreto del uso de la expresión en el Tratado de Montevideo de 1980⁶ que creó la ALADI, la idea es que en lo que tenga un alcance sólo parcial —esto es, que sean compromisos limitados a sólo algunos de los países miembros— se prevea su extensión hasta abarcar a todos los demás países miembros interesados. Es en el contexto de las disposiciones del Tratado que puede considerarse que tal idea es más la señalización de un objetivo que la prescripción de cómo y en qué plazos lograrlo.

⁴ Ver Herald Muñoz, “*Convergencia en la diversidad: La nueva política latinoamericana de Chile*”, nota publicada en el diario *El País*, Madrid, jueves 13 de marzo de 2014, en: <http://elpais.com/>

⁵ Ver al respecto, entre otros, Félix Peña, “*Mercosur y Alianza del Pacífico en la integración regional: Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?*”, en su *Newsletter* mensual de Junio 2013, en www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional, y “*Convergencia y articulación productiva a nivel regional: Una iniciativa oportuna surgida de la reciente Cumbre de la Alianza del Pacífico*”, en su *Newsletter* mensual de Julio 2014, en: www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-07-convergencia-articulacion-productiva-nivel-regional. Ver asimismo, Félix Peña, “*Mercosur y Alianza del Pacífico. Tareas pendientes*”, en Alejandro Foxley y Patricio Meller (editores) en “*Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*”, CIEPLAN, Santiago de Chile 2014, ps. 95-103 (para la versión digital del libro ver www.cieplan.org).

⁶ El artículo 3° b) del Tratado establece que convergencia “se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”.



En el plano estratégico en el que la expresión se utiliza en la actualidad⁷, es factible entender que se trata de encarar un conjunto de acciones autónomas que, sin embargo, están orientadas al logro de objetivos que procuren ser compatibles entre sí. Es más la idea de señalar la dirección de líneas de acción estratégica lo que puede considerarse que refleja, en este caso, el concepto de convergencia. Se inserta en la idea, ante mencionada, en el sentido que la construcción de un espacio regional de cooperación e integración lleva tiempo y resulta de una sucesión de pasos, incluso aparentemente inconexos, y no de un solo acto fundacional y del diseño que en él se incluya.

Si ello pudiere entenderse así, surge entonces la tercera pregunta que cabría formular y debatir a fin de encarar el logro del objetivo antes mencionado de una estrategia de convergencia en la diversidad en una región como la latinoamericana.

Ella es quizás la más relevante y práctica.

Tal pregunta puede ser formulada en los siguientes términos:

¿Cuáles pueden ser, tomando en cuenta el actual mapa institucional de la región y el alcance mencionado de la idea de convergencia, los principales campos de acciones a desarrollar y de pasos a dar, a fin de procurar potenciar las diversidades regionales como un activo a la hora de intentar aprovechar desafíos y oportunidades que surgen tanto en el plano global, como en el regional y el interno de cada uno de los países?

Un supuesto para abordar la respuesta a esta pregunta sería el diagnóstico sobre las riquezas de opciones que resultan precisamente de las diversidades de recursos y de situaciones, de

ideas y de valores, de experiencias y motivaciones, que se observan en América Latina en su conjunto⁸.

Es ese un diagnóstico que en el mundo actual requiere de una constante actualización. Deberá contemplar, entre otros factores, los potenciales efectos sobre los países de la región de la futura evolución del sistema multilateral del comercio internacional, a la luz de lo que finalmente ocurra con la Rueda Doha y con los resultados obtenidos formalmente, pero aún muy inciertos en sus efectos concretos, en la Conferencia Ministerial de la OMC en Balí, en diciembre 2013.

Pero también deberá contemplar lo que resulte de las actuales negociaciones orientadas a concretar nuevos mega-acuerdos preferenciales inter-regionales y regionales – tales como el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), el *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), y el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RECEP) –, si es que ellas pueden concluirse en los plazos imaginados o al menos en plazos razonables. En ninguno de esos casos pueden plantearse aún escenarios ciertos, ni sobre sus membrecías, sus contenidos o plazos para su conclusión. En cierta forma, reflejan características de un sistema internacional en transición hacia una nueva etapa aún imprecisa.

⁷ Es el alcance que puede atribuirse a la palabra convergencia en el planteamiento efectuado por el Canciller Heraldo Muñoz en su artículo citado más arriba.

⁸ Ver la presentación de Luis Maira, “*América del Sur y las perspectivas de la integración en la posguerra fría*”, en la publicación del CEPES, “*Mercosur. Prospectiva 20 años*”, Montevideo 2012, ps.29-35.



Algunos campos prioritarios de acción conjunta futura

Una forma recomendable de abordar la acción conjunta futura entre países de la región sería privilegiar por lo menos tres campos que, siendo relevantes, permitirían señalar, por efecto de demostración, caminos y metodologías a emplear en relación a otros también importantes. Sin embargo la agenda puede ser mucho más amplia, tal como lo han señalado recientemente, entre otros, Sergio Bitar y Luis Maira⁹, como también Alejandro Foxley¹⁰.

Al respecto, tanto la UNASUR como la CELAC pueden cumplir, junto con otras instituciones regionales y subregionales conforme sean sus competencias, un papel relevante en la formulación de los campos de acción conjunta que se estimen prioritarios y luego en el impulso de su desarrollo.

Se sugiere comenzar en lo más inmediato por estos tres campos prioritarios de acción conjunta entre países interesados y abiertos a que otros países, de la región o de cada subregión, se sumen posteriormente según fueren sus intereses y posibilidades:

■ Desarrollo de redes regionales de análisis prospectivo y de inteligencia competitiva.

Su objetivo sería facilitar el acceso a diagnósticos actualizados sobre aquellas tendencias y hechos portadores de futuro que más incidencia puedan tener en las estrategias de inserción de países de la región en la competencia económica y en la gobernanza global, como también en las de articulación en el plano regional y en las de desarrollo en el plano nacional.

A tal efecto parece recomendable impulsar acciones sistémicas orientadas a facilitar la conexión de los esfuerzos nacionales actualmente existentes en algunos países de la región – no se observa ello en todos –, tanto en materia de análisis prospectivos como de inteligencia competitiva¹¹.

El articular los esfuerzos existentes en el marco de redes multinacionales conjuntas, que aspiren a incorporar otras instituciones que puedan desarrollarse en el futuro en países de la región, significaría un notorio progreso en la capacidad de entender lo que está ocurriendo en la competencia económica global y sobre sus eventuales incidencias en las estrategias nacionales y regionales de inserción internacional. A ello debe sumarse lo que ya existe en la materia en instituciones regionales, especialmente en el ámbito de la CEPAL y también, en algunos aspectos, del SELA.

⁹ Ver el artículo de Luis Maira citado en la nota anterior y el de Sergio Bitar citado en la nota sub-siguiente.

¹⁰ Ver el capítulo de Alejandro Foxley, “Nuevo desafío para América Latina: Integración productiva”, en Alejandro Foxley y Patricio Meller (editors) en “Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana”, CIEPLAN, Santiago de Chile 2014, ps. 13-26 (para la versión digital del libro ver www.cieplan.org).

¹¹ Ver la presentación de Gerardo Caetano, “El futuro de la integración regional: entre la administración de conflictos y la necesidad de pensamiento estratégico”, en la publicación del CEPES, “Mercosur. Prospectiva 20 años”, Montevideo 2012, ps.29-35, y la de Sergio Bitar, “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, Serie Gestión Pública n° 78, CEPAL – Inter-American Dialogue, CEPAL, Santiago de Chile 2014.



■ Desarrollo de redes regionales de producción y de cadenas de abastecimientos.

Su objetivo sería facilitar la articulación productiva entre empresas de países de la región y el mejor aprovechamiento de la creciente demanda de bienes y de servicios diferenciados, originada en consumidores urbanos de ingreso económico de clase media, sea en la propia región o en países emergentes de otras regiones, especialmente en Asia, África y Medio Oriente.

Pueden ser articulaciones productivas que se desarrollen en torno a proyectos concretos, incluso por algunos países que participen en distintos esquemas subregionales de integración, como pueden ser eventualmente los casos de acuerdos entre algunos países que son miembros del Mercosur y otros que participan de la Alianza del Pacífico.

La ALADI brinda al respecto instrumentos sumamente valiosos en la actualidad, a fin de impulsar y de formalizar acuerdos sectoriales de articulación productiva entre sus países miembros, sin que sea necesario que abarquen a todos, al menos en un primer momento. Son instrumentos que reconocen precedentes en la ALALC, especialmente en la figura de los acuerdos de complementación por sectores industriales¹².

Es importante señalar que tales acuerdos pueden ser impulsados en forma compatible con la normativa actualmente vigente en la OMC, especialmente por efecto de la aplicación de la Cláusula de Habilitación del GATT.

Otros elementos importantes en función de una estrategia de articulación productiva a nivel sectorial, son los que se refieren a los regímenes de origen, normas técnicas y otros marcos regulatorios. También ellos pueden ser abordados dentro del marco institucional y normativo de la ALADI.

Quizás lo antes señalado constituye uno de los mejores ejemplos de cómo los pa-

¹² Los acuerdos de complementación están originalmente previstos en los artículos 16 y 17 del Tratado de Montevideo de 1960. Están en el origen de lo que luego serían los acuerdos de alcance parcial de complementación económica en la etapa ALADI. Tal figura es la que quizás mejor expresa la concepción original que impulsó a la negociación de lo que sería la ALALC. Fue la presión externa la que obligó a insertar ese primer acuerdo regional en el marco de la figura de zona de libre comercio prevista en el artículo XXIV del GATT, alterando las ideas originales en particular de Argentina y Brasil. Ello está en la base del posterior fracaso de la ALALC y de su transformación en la ALADI. Sobre el alcance original de la ALALC y en particular de los acuerdos de complementación conviene leer las respuestas que los países miembros dieron al cuestionario que en su momento formulara el GATT a los que eran Partes Contratantes y, a la vez miembros de la ALALC. Ya en el Tratado de Montevideo de 1980, ocupa un lugar central la figura de los acuerdos de alcance parcial definidos y regulados en sus distintas variantes por la Sección Tercera del Capítulo II del Tratado y, en lo que se refiere a los acuerdos de complementación económica, por el artículo 11. A fin de compatibilizar el enfoque del nuevo Tratado con las normas del GATT y, en especial su artículo XXIV, los países de la región miembros del GATT tuvieron un papel protagónico en impulsar la aprobación en la Rueda Tokio (1979) de la denominada “Cláusula de Habilitación”. En los planteamientos actuales de “convergencia en la diversidad”, especialmente entre los países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, lo antes señalado puede tener mucha importancia práctica.



íses de la región pueden, si así lo necesitan en función de sus respectivas estrategias nacionales, sacar un mayor provecho de las instituciones actualmente existentes, sin siquiera tener que modificar sus instrumentos jurídicos fundacionales.

■ **Desarrollo de redes de innovación y creatividad.**

Su objetivo sería estimular que se compartan esfuerzos nacionales orientados a potenciar capacidades existentes en sectores que son claves para estrategias eficaces de inserción internacional y de desarrollo económico y social de cada país. No parece que sea necesario que en tales redes se espere que tengan interés en participar activamente todos los países de la región o de algunas de sus subregiones.

Pero los tres campos de acción sugeridos, requerirán por lo demás, un esfuerzo sostenido y eficaz para mejorar sustancialmente la conectividad entre los distintos espacios nacionales, lo que implicará encarar más inversiones significativas para el desarrollo de la infraestructura física e impulsar, en lo necesario, medidas de facilitación del comercio recíproco.

Son, por lo demás, campos de acción que permiten utilizar criterios flexibles de geometrías variables y de múltiples velocidades¹³, a fin de posibilitar la activa participación de los países más interesados, pero abiertos a la participación posterior de cualquiera de los demás países.

Como ha señalado la CEPAL¹⁴, no existe al respecto ningún modelo pre-establecido sobre cómo llevar adelante el trabajo conjunto, en función de beneficios mutuos, entre países que comparten un mismo espacio geográfico regional o subregional.

Bien interpretadas, las reglas jurídicas internacionales multilaterales (GATT-OMC), suelen brindar mucho espacio a la creatividad con respecto a los mecanismos de acción conjunta que utilicen países miembros en el ámbito de sus respectivas regiones, especialmente si son países en desarrollo. Lo importante es no interpretarlas sólo con criterios dogmáticos originados en planteamientos teóricos, sean ellos económicos o jurídicos. Requiere, eso sí, que quienes las interpreten conozcan a fondo las reglas y sus matices y, sobre todo, sus orígenes en los respectivos momentos fundacionales. Ello permitiría evitar los costos económicos y políticos de recurrir eventualmente al empleo de acuerdos, reglas y mecanismos, que puedan ser fácilmente considerados como que vulneran los compromisos internacionales asumidos por los países que los impulsan.

Los métodos a emplear —a veces especie de “trajes a medida”— resultarán de la concertación en el ámbito regional o subregional, de intereses nacionales bien definidos por cada uno de los respectivos países, y de lo que enseñan sus propias experiencias previas, como también de otros países y regiones. Por cierto que en su de-

¹³ Ver al respecto y entre otros, los planteamientos de Alexander Stubb, en *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave, Hampshire – New York 2002 (el autor es un experto en estos temas, pero además ha sido Ministro de Relaciones Exteriores y es actualmente Primer Ministro de Finlandia).

¹⁴ CEPAL, *Integración Regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile, Mayo 2014, en: <http://www.eclac.cl/>. Ver también CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2014. integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, octubre 2014, en: www.cepal.org/publicaciones/xml/3/53953/Paninsal2014DocInf.pdf.



finición se deberán tomar en cuenta los compromisos ya asumidos y las reglas de juego pactadas -interpretadas correctamente y con sentido práctico- en acuerdos internacionales en los que los países miembros participan, tales en particular, como las del sistema comercial multilateral institucionalizado en la OMC.

Un papel más relevante en la construcción de un espacio regional de integración y cooperación regional – en el sentido de acciones concertadas entre un grupo de países que conduzcan a una mayor conectividad y articulación en todos los planos, pero en particular en el económico, y sin que ellas impliquen que ninguno de los respectivos países pierda su identidad e individualidad como nación soberana – puede ser desempeñado por los países de mayor dimensión y poder relativos. Brasil, México y Argentina parecerían, en tal sentido, los que estarían más en condiciones de impulsar, incluso en su propio plano interno, medidas que contribuyan a una efectiva articulación productiva en la región, por ejemplo, garantizando en determinadas condiciones bien definidas, el acceso sin restricciones a sus respectivos mercados nacionales, de bienes que se intercambien en el ámbito de cadenas de valor de alcance regional.

Sin embargo, ello no impide que otros países, incluso de menor dimensión económica rela-

tiva, puedan avanzar articulando sus capacidades productivas en función de sus respectivos intereses, en particular si son geográficamente contiguos y tienen estrategias globales o regionales bien definidas. En su momento lo puso en evidencia el Grupo Andino y, por cierto, el Benelux en Europa.

En todo caso, resulta evidente que no existen condiciones en la región latinoamericana, para que un país pueda aspirar a desempeñar el papel de Prusia en la construcción del Zollverein alemán que, por lo demás, demandó varias décadas para su pleno desarrollo.

En el mapa institucional regional actual, instituciones como la CELAC, la UNASUR y la ALADI, cada una en el marco de sus competencias, pueden cumplir un papel central colaborando en la definición, concreción e impulso de esos campos de acción prioritarios, y en su actualización permanente.

Todo ello, sin perjuicio del papel relevante que también puedan desempeñar otras instituciones existentes en la región, como son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas -CEPAL- (www.cepal.org); la CAF-Banco de Desarrollo latinoamericano y, eventualmente, el Banco del Sur cuando finalmente su funcionamiento sea efectivo.



Autor

Félix Peña. El autor es Director de la Maestría de Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF y del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC. Su página Web es www.felixpena.com.ar Esta publicación es una versión final del documento de trabajo elaborado por Félix Peña por encargo del CEPES y de la FES. La versión original fue revisada tomando en cuenta las notas del autor sobre los aportes efectuados en la reunión organizada por CEPES-FES el 5 de septiembre 2014.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes.org.ar

ISBN
978-987-28189-2-0

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.