



Estudios del CURI

AMERICA LATINA EN EL ESCENARIO GLOBAL

Dr. Sergio Abreu

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

20 de setiembre de 2010

Estudio No 06/10

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

América Latina en el Escenario Global¹

Dr. Sergio Abreu

Analizar la situación y las posibilidades de América Latina en el escenario global, requiere abordar tres tópicos principales.

Primero: América Latina no es una unidad, al menos en lo que se refiere al comportamiento de las economías nacionales, las políticas económicas y sociales y sus modalidades de inserción en la economía global.

Segundo: El escenario global evolucionó considerablemente en las últimas dos décadas, en especial durante el período de crisis financiera generalizada (2008-2009) y las proyecciones para los próximos años muestran modificaciones importantes en relación a la situación imperante hasta el 2008 y también incertidumbre, en particular sobre la intensidad, ritmo y continuidad de la recuperación de las economías de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Tercero: Hasta que punto podemos considerar que el desarrollo de América Latina es sustentable a largo plazo, sin una recuperación sólida y sostenida de las economías centrales.

La consideración de estos tópicos pondrá realismo a las expectativas de desarrollo de los países de la región y a la consolidación de los movimientos que buscan una mayor convergencia en América Latina en lo social, lo político y lo económico.

1) América Latina: diversidad y convergencia.

Fuera de los orígenes ibéricos y cristianos, América Latina tiene una identidad difusa y poco consistente, especialmente cuando se la compara con las subregiones de base geográfica – como el Mercosur y lo que resta del Grupo Andino - o política – como el ALBA – y se tienen en cuenta los liderazgos en disputa, que inciden negativamente en la unidad.

Hay una heterogeneidad étnica y cultural básica, entre las sociedades que tienen un fuerte componente autóctono, las que se formaron a partir de la inmigración y la absorción de la cultura europea, e incluso las que desarrollaron – como la brasileña – un modelo social y cultural propio de raíces múltiples. A esta heterogeneidad se suma la diversidad de políticas pasadas y presentes y de condicionamientos derivados de la geografía y la dotación de recursos naturales.

También hay factores que favorecen la formación de bloques subregionales y factores que pueden facilitar la convergencia entre ellos. Los procesos de integración, los diversos mecanismos de concertación y el desarrollo de las relaciones de vecindad y la conectividad física, juegan un papel importante en este sentido.

a) La integración económica regional.

Desde su inicio en 1960, los movimientos de integración económica regional alternaron períodos de impulso y estancamiento, de expectativa y frustración. También sufrieron sucesivas

¹ Presentado ante la Decimocuarta Conferencia Anual CAF sobre las Américas, auspiciada conjuntamente por CAF, la OEA y el Diálogo Interamericano - Washington DC 8-9 de septiembre de 2010

mutaciones, que llevaron desde el intento comercial y multilateral de la ALAC y la experiencia inicial del Grupo Andino – fuertemente asociada a una política de planificación de la economía – a la complejidad y pluralidad de los acuerdos subregionales, el sistema de acuerdos de alcance parcial de la ALADI y las numerosas iniciativas que buscan aportar opciones de integración y cooperación en sectores o áreas específicas.

Después de más de cinco décadas y sin desconocer sus logros, la integración económica regional parece seguir buscando su camino. La situación actual nos muestra al Mercosur y la Comunidad Andina enfrentando el incumplimiento de los compromisos originarios y la disgregación. Los sistemas de integración mostraron dificultades para practicar el regionalismo abierto y culminar las negociaciones conjuntas con países o grupos de países extrarregionales. Las iniciativas de alcance hemisférico se fueron desgranando en negociaciones parciales como respuesta a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo continental. Entre los propios países de América del Sur, los acuerdos que deben conducir a una convergencia de la apertura recíproca de los mercados entre los países que integran el Mercosur y la CAN pusieron de manifiesto las dificultades y complejidades técnicas derivadas de las prácticas de negociación seguidas en la ALADI.

Por otro lado – Chile y México – los países que menos se han comprometido en la región y que se han proyectado con mayor decisión e intensidad hacia los mercados de los países desarrollados, aparecen como exitosos en sus experiencias de inserción internacional.

Sin embargo, cuando apreciamos la trayectoria de la integración y sus resultados, con el criterio objetivo de lo posible en cada circunstancia histórica, podemos encontrar contribuciones decisivas a la formación de un entramado de relaciones económicas y políticas entre los países de la región, y organizaciones que lo sustentan.

Los cambios en el contexto internacional determinan nuevas exigencias para que la integración regional sea un instrumento efectivo de desarrollo económico y facilitador de la inserción de los países de la región en la economía global. El escenario proteccionista que prevaleció hasta fines de los años ochenta permitía otorgar preferencias arancelarias de intensidad suficiente para provocar desvíos de corrientes de comercio. Posteriormente, la liberalización generalizada de las importaciones y el descenso de los aranceles – que se inicia para algunos países en los ochenta y para otros en la década siguiente – redujeron los efectos de las preferencias arancelarias y pusieron de relieve de el peso de otros factores que inciden en el comercio, como la vecindad, el transporte, el financiamiento, la adecuación de la producción a la demanda y especialmente las regulaciones del comercio exterior que pueden tener efectos restrictivos sobre las importaciones. Paralelamente, el intercambio de servicios, el tratamiento a las inversiones, la propiedad intelectual y el desarrollo de la economía del conocimiento, adquirieron protagonismo en la agenda multilateral, en las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, y también en la agenda regional.

A mediados de los ochenta, los países centrales comenzaron a buscar acuerdos de libre comercio que superaran los compromisos de la OMC, incluyendo a países en desarrollo. El TLCAN abrió esta tendencia, con la formación de un área de libre comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México. Al margen de los efectos directos de este Tratado sobre la economía mexicana, tuvo repercusiones institucionales y políticas en la ALADI. Por una parte, obligó a reformular la cláusula de la nación más favorecida, que termina perdiendo su función de válvula de seguridad del sistema de integración. Por otra, distanció a México, de Brasil y Argentina, que con altibajos, habían sido socios en el manejo de la ALADI. No obstante México siguió actuando en la ALADI, mantiene acuerdos tipo TLC con varios de sus miembros y recientemente anunció la negociación de un acuerdo semejante con Brasil.

Los intentos de negociación de un acuerdo entre los Estados Unidos y el conjunto de América Latina, fracasaron fundamentalmente por razones políticas, y se negociaron en cambio acuerdos bilaterales o por grupos de países, algunos de ellos vigentes y otros en trámite de

ratificación. La Unión Europea también practicó esta política, suscribió acuerdos con Chile y México, completó o está avanzando negociaciones con países andinos, centroamericanos y del Caribe, y reinició sus negociaciones con el Mercosur.

La actualización del proceso de integración regional se sustenta en tres pilares. En primer lugar, el enfoque integral del mercado regional, incorporando el tratamiento de los temas que tienen que ver con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios y la obtención de ventajas comparativas dinámicas. En segundo lugar, la proyección externa de la integración regional. La integración se orienta a mejorar las condiciones de inserción de la región en la economía global y no a aislarla del resto del mundo. En tercer lugar, el tratamiento efectivo de las asimetrías entre los países miembros. En un escenario de economías abiertas o relativamente abiertas, donde los componentes de las relaciones económicas entre países han cambiado sustancialmente en su contenido y peso relativo, se debería actualizar la definición de las asimetrías en los procesos de integración y de negociación, y buscar nuevos mecanismos para neutralizar sus efectos. No se trata de corregir las asimetrías, sino de asumirlas como un factor condicionante de los resultados de las negociaciones y orientar a éstas de modo de eludir los efectos negativos.

Cincuenta años después de la suscripción de los tratados que instituyeron la ALALC y el MCCA, la integración regional es un proceso al que concurren múltiples instituciones, con cobertura geográfica diversa y diferentes objetivos. La liberación del intercambio recíproco concentró los mayores esfuerzos dentro de los organismos, y por fuera de ellos se avanzó en diversas áreas de cooperación económica, en integración física, cultural y social, y se establecieron y funcionan foros de concertación política.

Este modelo de integración, aparentemente fragmentado y disperso, es representativo de la realidad y diversidad de los países de la región, de la pluralidad de estrategias de desarrollo y de los cambios que se produjeron en la región y en el contexto internacional en el cual sus países deben insertarse.

Por tales circunstancias, la situación y los avances de la integración latinoamericana no son comparables al proceso que condujo a la formación de la Unión Europea. La integración europea no puede explicarse sin la Segunda Guerra Mundial, sin el Plan Marshall y sin el valor estratégico que tuvo Europa para los Estados Unidos en el período inicial de la “Guerra Fría”. El fenómeno europeo tuvo sus condiciones y rasgos propios, que no son replicables en otros continentes. La integración latinoamericana, en cambio, responde a características propias de la región y a las necesidades variadas de inserción externa de los países que la componen. El pluralismo institucional, la diversidad de enfoques y los cambios de rumbo que caracterizaron y caracterizan al proceso de integración en América Latina, reflejaron y reflejan el camino posible, y no deberían ser evaluados con parámetros propios de realidades muy diferentes.

b) La institucionalidad latinoamericana

América Latina fue y sigue siendo muy prolífica en materia de instituciones e instancias no institucionalizadas. Generó la tradición de que lo que no funciona se mantiene y o se transforma, y se crea algo nuevo para que haga lo que no se consigue hacer con las estructuras existentes. La práctica de la “fuga hacia delante” pretende disimular dificultades o fracasos, con acciones de efectos generalmente más políticos que sustantivos. La transformación de la ALALC en la ALADI, las múltiples metamorfosis del Grupo Andino y de la integración centroamericana, la evolución desde el CECLA al SELA, del Grupo de Contadora al Grupo de Río y ahora su institucionalización, la emergencia de la Unasur, son probablemente las más notorias de una larga lista de organismos e instancias sobrevivientes y emergentes. Nada de lo creado fue totalmente inútil, pero nada cumplió con sus objetivos declarados. Probablemente, porque los promotores de las organizaciones perseguían objetivos diferentes que respondían a determinadas coyunturas políticas o tendencias económicas cambiantes.

Del cúmulo de razones que podrían explicar esta historia, hay algunas que vale la pena considerar: la fragmentación original – geopolítica e histórica – sumada a la contraposición de intereses económicos y la competencia por el dominio de espacios subregionales; la ausencia de liderazgos persistentes, de un país o grupo de países, comprometidos con objetivos de largo plazo y planes para alcanzarlos; la inconstancia de las políticas y la limitada flexibilidad para persistir en objetivos compartidos ante cambios nacionales; y un nacionalismo arraigado que se resiste a aceptar reglas comunitarias.

La formación y el rol de la OEA, limitó la formación de organismos e instancias políticas propiamente latinoamericanas durante un período prolongado. El Grupo de Río, la Comunidad Sudamericana y luego la Unasur, fueron pasos para la formación de espacios de tratamiento de las cuestiones latinoamericanas sin la presencia tutelar norteamericana.

En América Latina no hubieron, en los últimos cincuenta años, liderazgos políticos duraderos o relevos en los liderazgos que condujeran al continente por un rumbo determinado, lógico y realista, con continuidad y flexibilidad. La sudamericanización es parte de la competencia entre Brasil y México y el ALBA es el intento de Venezuela de liderar sobre la base de ayuda económica y virulencia antiimperialista.

El pensamiento económico de la CEPAL impulsó la industrialización de la década de los cincuenta y la integración de los sesenta. El proyecto andino de la década de los sesenta y setenta es una variante que generó un proceso fuerte pero que no pudo concretarse, sea por falta de realismo o por cambios en las políticas. Este tipo de influencia regional sobre los gobiernos no tuvo continuidad y los países se encargaron de minimizar la influencia de las organizaciones que crearon.

A pesar de la retórica latinoamericanista, todos los países de la región tienen un nacionalismo arraigado (político y económico) y un recelo hacia sus vecinos, frecuentemente asociado a confrontaciones pasadas. Las organizaciones creadas o carecieron de elementos comunitarios o si los tuvieron en algún momento los países se encargaron de acotarlos y sofocarlos. Ese fue el caso del Grupo Andino y de la SIECA. La ALALC, la ALADI, el Mercosur son organizaciones netamente gubernamentales, sin órganos comunitarios.

Las organizaciones e instancias donde prevalecen los aspectos políticos, no solo son intergubernamentales sino que carecen de cualquier capacidad coercitiva sobre los gobiernos. Vale la pena comparar con la OEA o sus organismos, que no solo formulan recomendaciones a los países, sino que además pueden aplicar ciertas sanciones.

c) La diversidad.

Nunca existió una comunidad étnica y cultural en América Latina. La organización de la colonización española determinó que los vínculos de los virreinos se concentraran con la metrópoli y minimizó las posibilidades de vinculación de los virreinos entre sí. A partir de la independencia, los países de América Latina crecieron separados entre sí mirando hacia Europa y los Estados Unidos. Las uniones fueron efímeras (Perú y Bolivia, la Gran Colombia, Centroamérica) y el siglo XIX fue un período de confrontación y guerras. La unidad de América Latina se convirtió en un ideal romántico, que alimentó una retórica que aún perdura, negado reiteradamente por la realidad. Las causas de esta evolución son controvertidas, se atribuyen frecuentemente a los intereses de las clases dominantes y los imperialismos extrarregionales. Cuales quiera que fueran las causas los efectos duraron dos siglos.

El enfoque político de la integración, que se expresa institucionalmente en la Unasur y la institucionalización del Grupo de Río – si lo despojamos de la retórica latinoamericanista – muestra profundas diferencias ideológicas, rivalidades por liderazgos y conflictos que llegan al borde de los enfrentamientos bélicos.

Hay comportamientos y tendencias determinadas por la geografía y por los diferentes objetivos de políticas y modelos de inserción externa.

- México estuvo siempre condicionado por la vecindad con los EEUU, tratando de mantener un vínculo con América Latina, a través de la ALALC y la ALADI y las relaciones con Centroamérica, pero termina integrándose en la NAFTA.
- Los países de Centroamérica y del norte de América del Sur (Colombia, Ecuador y Venezuela) orientaron sus relaciones económicas y sus corrientes migratorias hacia los EEUU, y la mayoría de ellos terminó recientemente de negociar acuerdos de libre comercio con los EEUU. Ello no impidió la formación del Grupo Andino, y la fortaleza de las relaciones económicas entre Colombia, Venezuela y Ecuador, que solo se vio erosionada en los últimos años por circunstancias políticas.
- Los problemas de combate al narcotráfico y la intervención de los EEUU, aceptada por México y Colombia (con matices), provocaron el deterioro de las relaciones entre Colombia por una parte, y Ecuador y Venezuela por otra.
- Los países del Mercosur pudieron desarrollar una base de relaciones recíprocas económicas y de identidad social, sólidas – a pesar de las dificultades para cumplir con los compromisos y objetivos del Mercosur – y una mayor diversificación en los vínculos con los EEUU, la UE, y los países asiáticos.
- Chile optó por mantener compromisos de integración livianos en la región y preservar su libertad para vincularse económicamente con el resto del mundo.
- Finalmente, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba, formaron una asociación básicamente política, destinada a confrontar a los EEUU.

En lo que va del siglo la fragmentación regional y las confrontaciones subieron de intensidad en relación al pasado reciente. Los conflictos tradicionales, de base territorial (Bolivia y Perú con Chile; Ecuador y Perú; Colombia y Venezuela; Venezuela y Guyana), se mantuvieron en niveles no más intensos que en las últimas décadas. En cambio las combinaciones de terrorismo y narcotráfico, generaron una conflictividad inusual en intensidad y duración entre Colombia por una parte y Venezuela y Ecuador por otra. Las divisiones giran alrededor de dos ejes. Una es la puja de liderazgos entre Brasil, México y Venezuela, que termina con Brasil concentrado en América del Sur, Venezuela limitado al ALBA, y México como potencia en Centroamérica y el Caribe. El otro son los intentos de solucionar crisis locales, que llevaron a una prolongada presencia regional en Haití, y a una tentativa de contrarrestar un golpe de estado de Honduras, con métodos poco convencionales.

En el escenario global América Latina se inserta y comporta en forma diversa y los impactos de la crisis del período 2008/2009 fueron muy diferentes según las subregiones y los países.

2) El escenario global

Durante la década de los 90 y hasta el año 2007, la globalización de la economía, el crecimiento de la producción y el comercio, y la aparición como actores relevantes de las grandes economías emergentes, estuvieron asociados a una apertura relativa de los mercados y la liberalización de los flujos y negocios financieros. El escenario global se caracterizaba por un incremento sostenido de la demanda de los países desarrollados, especialmente de los EEUU, y la irrupción de países como China e India como grandes exportadores de bienes industrializados y servicios calificados. La expansión industrial y la mejora del ingreso en los grandes países en desarrollo se reflejaron en una mayor demanda y mejores precios de materias primas para la industria y de alimentos. La liquidez y la disponibilidad financiera apuntalaron durante un largo período el comercio, la producción y las inversiones.

Paralelamente, adquirirían fuerza dos cuestiones de vieja data: la preservación ambiental, que si bien no se tradujo todavía en medidas específicas aceptadas internacionalmente, se

incorporó en diversos ámbitos como requisito de sustentabilidad de la producción y el comercio; y la cuestión energética, vinculada al tema ambiental, pero dominada por la evolución de los precios de los hidrocarburos y sus efectos distorsionantes tanto para las economías importadoras como exportadoras de los mismos.

En este escenario irrumpe la crisis financiera norteamericana, su globalización y sus repercusiones en la economía real.

a) La Ronda Doha

Las tendencias y cambios bruscos señalados convergieron en la etapa final de las negociaciones de la Ronda Doha, y contribuyeron al bloquea que aun mantiene en suspenso su culminación.

La OMC llegó en julio del 2008, después de un largo y desgastante proceso de negociaciones infructuosas, a la expectativa de alcanzar un acuerdo sobre las bases para la reducción de los subsidios a la agricultura y del proteccionismo agrícola y agroindustrial y avanzar en el tratamiento de la liberalización del comercio de bienes industriales y de servicios.

Esta negociación básica se complicó con diferencias de intereses entre los países en desarrollo, algunos de los cuáles (el G-33) trataban de introducir un mecanismo especial de salvaguardia para productos agrícolas. Sin embargo, atribuir el fracaso de las negociaciones a la falta de acuerdo sobre las medidas especiales de salvaguardia sería una simplificación de la realidad. Cuatro factores incidieron en el estancamiento de la Ronda:

- La incertidumbre en el 2008 sobre la evolución y desenlace de la crisis financiera norteamericana, sus efectos sobre la economía real, y la evolución de los precios del petróleo y otras commodities.
- Los cambios en el escenario acumulados durante el largo proceso de negociación iniciado en el 2001: actores emergentes con nuevas estrategias y posiciones en el comercio internacional, como China e India; debilidad económica y política de los EEUU, incluso con elecciones presidenciales en ese año, que limitaron el protagonismo y credibilidad a sus negociadores; las dificultades de la UE, acosada por los efectos de la crisis norteamericana, situaciones internas del bloque y los efectos de la cuestión migratoria en sus relaciones exteriores; y las preocupaciones de los actores principales sobre el abastecimiento de energía, la situación alimentaria, la regulación ambiental, y la de los flujos financieros y de capitales.
- La insuficiencia de la división entre países desarrollados y países en desarrollo. Especialmente entre éstos hay intereses encontrados y enfoques diferentes de sus relaciones económicas con los países industrializados, que no se resuelven fácilmente en un sistema multilateral.
- Las metodologías y prácticas de negociación utilizadas no fueron suficientes para solucionar las complejidades políticas de la negociación en un escenario de expectativas limitadas.

La Ronda Doha puso de manifiesto, en su dilatada trayectoria, los límites – probablemente temporales – de la liberación multilateral del comercio, a partir la dificultad para compatibilizar intereses de una gran cantidad de miembros, para los cuales las grandes categorías de desarrollados y en desarrollo resultan insuficientes. Para algunos países en desarrollo la liberación del comercio no es un objetivo, sea porque están utilizando un modelo proteccionista (como Argentina), porque son muy dependientes de preferencias comerciales que serían erosionadas por la profundización de la liberación comercial (como los ACP) o por razones políticas y sociales (que en definitiva están en la base de los subsidios agrícolas y del reclamo de salvaguardas especiales).

b) La intervención de los Gobiernos en la crisis financiera

No es del caso reiterar los múltiples análisis sobre la génesis, desarrollo e interpretación de la crisis, sino tratar de considerar el significado de la intervención de los gobiernos de los países desarrollados, que frecuentemente se asocia a una crisis del capitalismo o a un empuje keynesiano que desplaza al liberalismo económico.

La intervención de los Gobiernos de los países desarrollados amortiguó los efectos de la crisis, y aunque la recuperación de sus economías aparezca todavía vacilante, creó condiciones para evitar una recesión más profunda y prolongada.

Quizás debe considerarse a la mayoría de las intervenciones como intentos pragmáticos de preservar el capitalismo y el rol del mercado, aun aceptando la inequidad asociada a la socialización de las pérdidas y el salvataje de los conglomerados económicos “demasiado grandes”, cuya caída tendría efectos graves sociales y económicos. La intervención directa de los Estados es transitoria y para evitar quiebras. La regulación y el control son tendencias más permanentes, pero no interfieren en el papel del mercado como instrumento de asignación de recursos, sino que apuntan más bien a la limitación de los efectos de la especulación financiera. Por eso no se debería pensar en el fin del capitalismo, ni en el retorno de las políticas keynesianas. Los Estados están tratando de contener y reparar los daños y montar sistemas que eviten su reiteración, pero no introducen cambios fundamentales en la concepción de la economía. Tan es así, que el problema que enfrentan ahora esos Gobiernos es resolver la situación fiscal derivada de la acumulación de problemas preexistentes a la crisis, de los efectos de la crisis misma y de las medidas utilizadas para mantener a flote las economías.

Los Estados tienen un papel a cumplir para salvaguardar a los mercados de los desbordes especulativos, y mantener las economías a flote. Y mal o bien lo están haciendo, no con la idea de recrear el pasado, sino de dar una chance al futuro.

c) El G-20 y la gobernanza internacional.

El G-20 recogió, junto con decisiones sobre el tratamiento de la crisis, los cambios producidos en el protagonismo de los países en la economía mundial y los nuevos balances de poder político y económico, desarrollados durante la última década. Recogió también la revisión de la política internacional de los EEUU asociada al cambio presidencial y al fracaso del unilateralismo practicado durante los ocho años anteriores. Ello incluye los proyectos de modificación de la conducción del FMI y del BM, el fin de la unilateralidad norteamericana, el reconocimiento de la importancia de las grandes economías emergentes, en particular de China como potencia económica. Se percibe una nueva división del mundo en “grandes” en el G-20 y “chicos” fuera del G-20, con la idea implícita – y discutible – de que la solución de los problemas de los “grandes” beneficia a los “chicos”.

En el 2009, impulso inicial apuntó a medidas para la recuperación y regulación del sistema financiero, el aporte de liquidez para financiar la inversión en los países en desarrollo, compromisos de mantenimiento de la apertura de mercados y cumplimiento de obligaciones OMC, reinicio de Reiniciar Doha pero sin fecha cierta, la reafirmación de compromisos ambientales y la institucionalización de la gobernanza internacional, incluyendo el G-20, el FMI y los bancos multilaterales y regionales.

Sin embargo, el impulso inicial se fue diluyendo y las expectativas de una gobernanza internacional dejaron paso a soluciones nacionales más rápidas, sin desaparecer.

Los grandes “emergentes” se constituyeron en una nueva categoría con perfil alto. Los demás países en desarrollo tienen que encontrar la forma de incidir directamente en los foros multilaterales y el camino para mostrar sus necesidades en esa superestructura en que puede convertir se el G-20.

d) Hacia dónde va la economía global

La crisis financiera global interrumpió un período excepcionalmente prolongado de crecimiento de la economía y el comercio mundial, alimentado por la globalización de la producción y la liquidez financiera, en el cual se estaban consolidando al menos tres tendencias: la modificación de los términos de intercambio, con una mejora de los precios de las materias primas, especialmente alimentos e hidrocarburos; el crecimiento del peso relativo en la economía mundial de China e India; y la decisión tardía de las potencias económicas de asumir compromisos efectivos y fuertes en materia de preservación ambiental. Sin embargo, se espera que estas tendencias se consoliden a medida que la economía.

Por encima de los cambios en la economía internacional y del protagonismo económico e incluso político de los grandes países emergentes, se aprecia un debilitamiento de las potencias políticas y económicas históricas.

La cuestión fundamental es tratar de dilucidar si estamos ante un estado transitorio o a un cambio histórico en el equilibrio del poder político y económico en el mundo. Los EEUU sufrieron un golpe duro en su economía, está comenzando una recuperación lenta y dolorosa, en término de empleo y salarios y encarando reformas profundas en su sistema financiero y las responsabilidades corporativas. Sería aventurado pronosticar cuánto puede durar este proceso y que habrá sucedido durante el mismo con la economía China. Los EEUU a pesar de todo siguen siendo la primera potencia militar y el número uno en desarrollo de tecnologías de defensa, y no hay ningún indicio que algún país pueda desplazarlo en plazos previsibles.

La última crisis puso en evidencia la necesidad de regulaciones internacionales efectivas, de un nuevo equilibrio y distribución de responsabilidades y de evolucionar hacia una etapa superior de contenidos e institucionalidad de los sistemas multilaterales, financieros y económicos. Mientras que en el área financiera es necesario construir un nuevo marco regulatorio y revisar los roles de las organizaciones multilaterales, en la comercial se trata de avanzar en los caminos ya definidos, utilizar y perfeccionar instrumentos vigentes y preservar los roles institucionales existentes y contener las presiones proteccionistas.

El papel que asumió el G-20, su integración y las decisiones tomadas por los países que lo forman, son una aproximación a la realidad actual de las relaciones económicas internacionales, y pueden ser el embrión de la institucionalidad, contenidos y orientaciones de una gobernanza económica mundial. Esta es todavía una tendencia incipiente que puede afirmarse en la medida en que las potencias económicas superen la emergencia actual y puedan ocuparse de acordar reglas a mediano y largo plazo. Llevar el concepto de “gobernanza internacional” a un marco institucional y operativo, aun rudimentario e imperfecto, es posible en la medida en que se acepte que la recuperación de la demanda del primer mundo es una prioridad, y que las presiones externas pueden contribuir a limitar el traslado de los costos de ese proceso al resto del mundo, pero no imponer soluciones. Lo contrario no sería realista y estaría generando una retórica multilateral, alejada de las posibilidades de decisiones efectivas. En todo caso, la recuperación de la demanda de los países desarrollados es una cuestión de interés mundial.

La perspectiva de consolidación de la recuperación de las grandes economías plantea tensiones e incertidumbres: medidas proteccionistas, que afectan los flujos financieros y de capital; persistencia de apoyos gubernamentales que inciden en la posición fiscal, y crean duda de por cuánto tiempo se pueden mantener sin generar situaciones fiscales críticas; insuficiencia de la demanda global para que el comercio internacional sea una solución, deja un margen muy limitado de negociación en temas comerciales.

En todo caso, la recuperación no debería afectar significativamente a los países menos desarrollados y a las economías pequeñas. Salvo en sectores y productos muy específicos estos

países no son riesgos para las grandes economías y su capacidad de absorción de inversión y la magnitud de sus necesidades de financiamiento tampoco tendrían efectos relevantes sobre dichas economías. Estos temas deben abordarse con un balance de pragmatismo y ética. La marginación de los países en desarrollo es un factor de inestabilidad y conflictos políticos y el motor de las migraciones que se constituyeron en un problema mayor para los países desarrollados.

3) La sustentabilidad del desarrollo

a) América Latina en la crisis

La mayoría de los países de América Latina soportó la crisis sin grandes deterioros económicos y sociales, y algunos países siguieron creciendo durante la crisis y presentan pronósticos altos en el 2010. Esto fue posible porque se mantuvo la demanda de la mayor parte de los productos básicos de parte de las economías emergentes asiáticas, y la demanda doméstica jugó un papel estabilizador para mantener el crecimiento de las economías. Dentro de la diversidad señalada, el manejo macroeconómico y las medidas contracíclicas permitieron sobrellevar la etapa más severa de la crisis.

La globalización de la crisis financiera fue dando paso progresivamente a una diversidad de situaciones entre las economías centrales y las emergentes. En el 2010 la economía mundial se está recuperando, con crecimientos muy desiguales entre regiones y países y manteniendo factores de debilidad que generan incertidumbre sobre una recuperación global sostenida. Los precios de la mayoría de las materias primas agrícolas se recuperaron, y mantendrían su tendencia, y el petróleo también se recuperó a un nivel superior al histórico, pero muy por debajo de los máximos registrados en el 2008.

Las economías emergentes del Asia, que solo redujeron sus altos índices de crecimiento durante el 2009, volverán a ser motor de la recuperación volviendo a tasas cercanas a las anteriores a la globalización de la crisis financiera. La mayoría de las naciones de América del Sur, pasaron por el período más crítico sin graves traumas y en el 2010 la mayoría se encuentra en franca recuperación. Las expectativas de desarrollo de la economía brasileña marcan el paso de los demás países de la región, especialmente los del Mercosur. Otros emergentes fueron menos afortunados. La economía mexicana experimentó una caída del 7 % en el 2009, y espera un crecimiento del 4 % para el 2010, muy dependiente de lo que suceda en los EEUU.

Para Brasil y el resto de América del Sur la continuidad del crecimiento de China, su demanda de materias primas y su participación en la competencia mundial en manufacturas, son factores claves del crecimiento y tampoco podemos olvidar que el crecimiento de las economías emergentes, a mediano y largo plazo, está asociado con lo que suceda en las economías centrales.

Para los países de la región se plantean dos cuestiones críticas. En primer lugar, hasta donde las economías emergentes pueden mantener las tasas actuales de crecimiento con los EEUU y la UE estancados. Transformar a las grandes masas de población de China, India y otros países asiáticos, en consumidores es un proceso económico, social y cultural que toma tiempo, y la demanda resultante va a ser diferente de la que inspiró el desarrollo y la innovación en estos mismos países. En segundo lugar, la mayoría de los países latinoamericanos no solo debe soportar una brecha de productividad con los países desarrollados, sino también con las economías emergentes asiáticas. Y no se trata simplemente de los bajos salarios y las condiciones de trabajo, que son sin duda parte del problema, sino que hay una cuestión de actitud, habilidades y hábitos de rendimiento que configuran un fenómeno cultural.

No deben mezclarse las cuestiones de productividad, competitividad y actualización tecnológica, que son inherentes al crecimiento y desarrollo, con los efectos de la crisis, pero deberíamos atenderlos prioritariamente porque en ellos se juega el futuro.

Hay cuatro cuestiones a definir por los países: a) Cómo mejorar los términos de los procesos de integración para que constituyan una reserva contracíclica y aseguren un “piso” de demanda, producción e intercambio en coyunturas globales adversas. La disciplina fiscal y el control financiero son herramientas imprescindibles; b) Cómo mantener las vinculaciones económicas con los países desarrollados, mientras persista la incertidumbre y debilidad de la recuperación económica; c) Cómo posicionarse frente a los países asiáticos, que hoy pueden ser socios para mantener el crecimiento, pero que en el futuro serán competidores; y d) Cómo cerrar filas para promover y enfrentar los desafíos de la preservación ambiental, el abastecimiento energético y la gobernanza internacional.

b) ¿Qué deberíamos promover a mediano plazo?

A mediano plazo se pueden destacar cinco prioridades:

- La consolidación de un sistema económico multilateral sólido y flexible sobre la base de: el G-20 como cobertura institucional que no sustituye sino que alimenta a las instituciones políticas, financieras y comerciales; reglas progresivas, que neutralicen los riesgos de crisis futuras y perfeccionen un sistema multilateral integrado (el G-20 probó que puede dar directivas a los organismos financieros, y a la OMC), aceptando que la especulación está en la esencia del capitalismo; y reconocimiento de los nuevos protagonistas en las relaciones económicas internacionales y mecanismos de representatividad de los países menos desarrollados.
- Una nueva distribución de responsabilidades en materia de comercio e inversiones que se refleje en políticas y reglas nacionales y multilaterales y las conductas de los países. Las exportaciones y la captación de inversiones por algunos países no tienen sustento sin financiamiento y no pueden mantenerse al precio de desequilibrios permanentes en los grandes mercados desarrollados (ningún país debería pretender mantener indefinidamente grandes superávits comerciales y todos debería contribuir a la demanda mundial).
- La adopción de decisiones efectivas en materia de preservación ambiental y energía con énfasis en los grandes contaminantes históricos y actuales.
- La culminación de la Ronda Doha, recuperando los principios de acuerdo a que se llegara en la última instancia. Las metas de eliminación de subsidios y desmantelamiento de aranceles y medidas no arancelarias podrían vincularse a metas de recuperación de la economía y a la evolución de sectores de la economía de alta sensibilidad.
- Un tratamiento especial en materia financiera, de inversiones y comercial para los países menos desarrollados, vinculados a compromisos en el área social y en materia de estabilidad política.

Alrededor de estas cuestiones se debería buscar la convergencia de posiciones nacionales, en las subregiones y entre las subregiones, y comenzar a dar pasos, aunque sean pequeños hacia una concertación regional efectiva.
