

EL ACTUAL MOMENTO DE LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL SE CARACTERIZA POR NUEVOS ESTÁNDARES DE EXIGENCIA CON LOS QUE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS BUSCAN MANTENER SU TRADICIONAL DOMINIO SOBRE LAS NACIONES EN DESARROLLO. LA RESTAURACIÓN CONSERVADORA EN LA REGIÓN ES FUNCIONAL A ESTA DINÁMICA.

LA CONTRAOFENSIVA DEL “LIBRE COMERCIO” Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO BANDERA





por **VIVIANA BARRETO**. Integrante de REDES - Amigos de la Tierra Uruguay y directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República, Uruguay. Twitter: @bm_viviana

Las negociaciones comerciales internacionales

Diez años atrás, en el mes de julio, se anunciaba desde Ginebra el fracaso del “paquete de julio” y, con ello, del intento más cercano de conclusión de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con perspectiva, se lo puede ver como un momento de quiebre para las negociaciones comerciales internacionales. El “Programa de Doha para el desarrollo” se sustentaba en el principio de trato especial y diferenciado a los países del sur global, lo cual suponía el reconocimiento de sus singulares necesidades en función de su menor desarrollo económico relativo. En la teoría, debía implicar una ecuación más balanceada entre las presiones por la apertura de los mercados de bienes industriales en el sur y la disponibilidad de abrir los mercados y dismantelar el esquema de protección y promoción del sector agrícola en el norte. Significaría, además, un freno al proceso de incorporación a la agenda de la negociación de asuntos no estrictamente comerciales, que tienen fuertes implicancias en el desarrollo, como es el caso de la regulación de la propiedad intelectual, las inversiones, las compras públicas, las finanzas.

En los hechos, nada cambió. Los países industrializados del norte capitalista continuaron marcando el rumbo de la agenda de negociación, con una intención de promover la profundización de la agenda aperturista de la década de los '90, que seguía multiplicando sus efectos adversos sobre los países del sur global.

Ante las posibilidades de resistencia que ofrece el multilateralismo para los países en desarrollo, los países desarrollados sistemáticamente han ensayado estrategias alternativas para consolidar un esquema de negociación comercial internacional que se sustente en las ventajas comparativas existentes, de forma de asegurar su situación de privilegio en el sistema económico internacional.

En la etapa de transición del GATT a la OMC y hasta la primera década de los 2000, la estrategia consistió en la promoción de tratados de libre comercio (TLC). Fueron impulsados, en primer lugar, por los Estados Unidos (con el telón de fondo de la frustrada iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas) y, seguidamente, por la Unión Europea.

Esta oleada de acuerdos bilaterales de libre comercio recorrió, de norte a sur, el continente latinoamericano y caribeño, con las únicas excepciones de los países miembros del Mercosur y Bolivia. Estos instrumentos son expresión de la asimetría del poder político y económico de las contrapartes. Son agresivos en su vocación por establecer estándares de compromiso más rigurosos que los alcanzados en el ámbito de la OMC en aspectos como la apertura comercial para bienes no agrícolas, las compras públicas, la regulación de la propiedad intelectual o la libertad del mercado financiero. En contraste, no incorporan compromisos para la apertura del mercado de bienes de origen agrícola en el norte, ni limitación de las ayudas internas prestadas en el sector.

La crisis económica internacional que termina de estallar en la segunda mitad de 2008 fue determinante en el fracaso definitivo de la Ronda de Doha y la parálisis casi completa de las negociaciones multilaterales en los siguientes dos años. El escenario que emergió de ese momento de quiebre fue bien diferente.

A partir del 2010 se comienza a configurar un nuevo formato en las negociaciones comerciales internacionales, las negociaciones megaregionales. Según la temprana caracterización de la CEPAL (2013), estas se distinguían por la gran magnitud de las economías involucradas, por su aspiración de crear espacios económicos de vasto alcance geográfico (transatlánticos, transpacíficos o simplemente globales) y por su fuerte vocación de avanzar en la profundidad y cobertura de las obligaciones de apertura y liberalización de los mercados nacionales, hacia compromisos más profundos que los ya establecidos en el marco multilateral (OMC+) y compromisos de nuevo tipo (OMCx). En ese marco, los tratados megaregionales (TPP, TTIP y TISA) son instrumentos impulsados por Estados Unidos para reforzar el esquema de globalización capitalista occidental, aislar y contrapesar el poderío económico, financiero y comercial de la alianza BRICS en el escenario post crisis internacional.

Tanto el TPP como el TISA constituyen, además, vías para avanzar sobre los mercados asiáticos y latinoamericanos, con la pretensión de aislarlos del creciente poderío chino en la producción de bienes de media y alta tecnología.



En la coyuntura actual, se profundiza la lógica interindustrial de los intercambios de América latina con el resto del mundo, siendo productor y exportador de productos primarios con escasa transformación e importador de bienes con mayor valor incorporado.

Nueva oleada de negociación al servicio de la concentración del capital

Este viraje en la lógica de la negociación internacional aporta cada vez mayor evidencia sobre la centralidad de la estructura del sistema global de producción en la fijación de las reglas del comercio internacional.

En las últimas décadas, la globalización capitalista ha estructurado su esquema de producción y acumulación a partir de las llamadas cadenas globales de valor (CGV). Producto de los avances científico-tecnológicos en áreas como las tecnologías de la información y comunicación, la química y los transportes, se inicia una etapa de reorganización de la producción a partir de la deslocalización de diversos eslabones del proceso productivo en distintas zonas del planeta. El objetivo es mejorar las condiciones de rentabilidad de las empresas, aprovechando las ventajas de localización en cada región: a partir de mayor disponibilidad de bienes naturales, de trabajadores/as altamente calificados, de tecnología, por cercanía a los mercados de consumo, por marco normativo laxo en materia ambiental, fiscal, laboral, entre otras. La consolidación de cadenas globales de producción como dinámica de reproducción del capitalismo profundiza las condiciones de concentración y extracción de riqueza norte-sur. Las empresas transnacionales (ETN) son los agentes detrás de este proceso, dominan la economía global al concentrar prác-



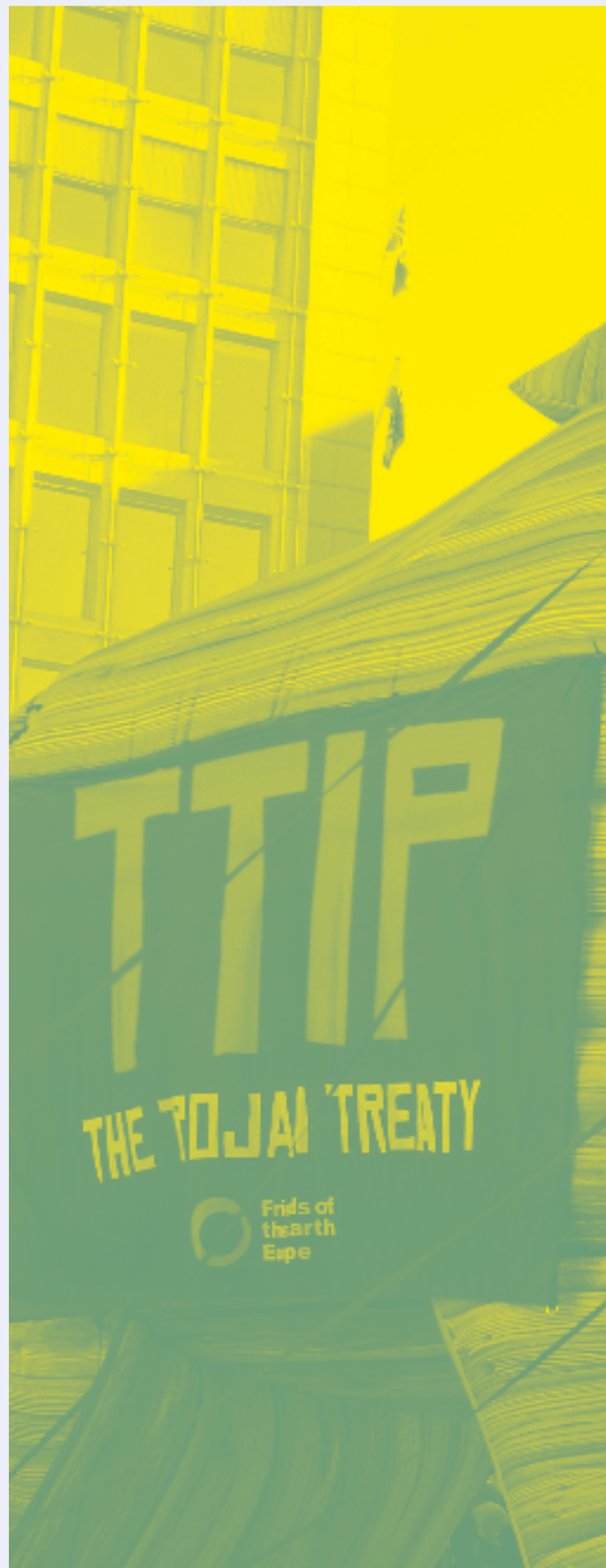
ticamente el 80% del comercio mundial dentro de sus procesos productivos (UNCTAD, 2013). Desde sus casas matriz, mayoritariamente localizadas en el norte desarrollado, toman las decisiones referentes a la organización de la producción, la asignación de recursos y las inversiones en el exterior.

Esta reconfiguración de la producción impacta en los flujos de comercio a nivel internacional y las reglas o, más bien, el marco de garantías que las ETN requieren para asegurar el funcionamiento del engranaje. El programa político y económico neoliberal ha sido el guion perfecto para la instalación de estas formas de producción: apertura comercial, liberalización financiera, privatizaciones, *outsourcing*, debilitamiento y fragmentación de las organizaciones sindicales.

Las ETN miran el mapa mundial como escenario para el diseño de sus esquemas de negocios. Gracias a la acción de sus Estados de origen, se valen de un completo conjunto de instrumentos institucionales y legales para asegurar el más eficiente funcionamiento del sistema productivo que ellas dirigen: instrumentos de protección y promoción de inversiones y de libre comercio que actúan para la menor intromisión posible de las políticas públicas en el flujo de capitales, servicios y bienes.

La asunción del empresario Donald Trump en la presidencia de los Estados Unidos marcó un momento de incertidumbre en el análisis de la negociación comercial internacional. En su retórica de campaña electoral, Trump manifestó su oposición a los procesos negociadores megarregionales, en particular el TPP, porque no contemplaban suficientemente ese principio del *"America first"*. Su retiro del TPP y el congelamiento de las negociaciones del TTIP y el TISA fueron señales claras en ese sentido. El viraje político en los Estados Unidos significó un parate de esos procesos negociadores, pero no para las agendas en ellos contenidas. La administración Trump inició un proceso de re-negociación de sus TLCs, en el que continuó defendiendo los estándares instalados por el megaregionalismo. Esto se expresa en materias como el comercio electrónico, las restricciones a la reglamentación nacional, la reglamentación y creciente mercantilización de actividades sociales catalogadas como servicios, la restricción a la operación de empresas estatales y la continua desregulación del sistema financiero. Finalmente, parece que Estados Unidos está dispuesto a regresar al esquema transpacífico, a reanudar las negociaciones con la Unión Europea y nunca llegó a frenar oficialmente las negociaciones del TISA.

Es evidente que los esquemas de negociación instalados por el megaregionalismo no son nocivos a los intereses de las corporaciones estadounidenses, sino muy por el contrario. Más allá de los avatares concretos de cada proceso negociador, queda claro que las agendas instaladas en este nuevo momento de la negociación comercial internacional forman parte de un nuevo estándar de exigencias, que pregonan los países industrializados a nivel global, y que torna aún más difícil el escenario comercial internacional para los países en desarrollo.



Ante las posibilidades de resistencia que ofrece el multilateralismo para los países en desarrollo, los países desarrollados sistemáticamente han ensayado estrategias alternativas para consolidar un esquema de negociación comercial internacional que se sustente en las ventajas comparativas existentes, de forma de asegurar su situación de privilegio en el sistema económico internacional.

Perspectivas para América latina

El sistema de producción que se consolida en esta etapa de la globalización capitalista complejiza las perspectivas para la inserción internacional de América latina. La organización de la producción en CGV conducidas por las ETN profundiza la división internacional del trabajo y la inserción dependiente y subordinada de los países del sur global.

En la coyuntura actual, se profundiza la lógica interindustrial de los intercambios de América latina con el resto del mundo, siendo productor y exportador de productos primarios con escasa transformación e importador de bienes con mayor valor incorporado. En aquellos casos donde se han desarrollado flujos comerciales intraindustriales, la participación de las economías latinoamericanas en el proceso productivo se limita a las etapas iniciales de procesamiento de la materia prima.

La participación de América latina en las CGV se ha debido a decisiones de relocalización de las ETN basadas, fundamentalmente, en las posibilidades de explotación de los recursos naturales, en su procesamiento inicial cerca de la fuente de origen y en el aprovechamiento y profundización de las condiciones de precariedad de las trabajadoras y trabajadores latinoamericanos. Se trata de una inserción promovida por el mercado, que profundiza la dependencia de la región de una matriz de producción primaria extractiva. Tiene gravísimos impactos en materia de sustentabilidad ambiental y se basa en una lógica de la creciente extranjerización y privatización de sectores productivos estratégicos y del territorio como bien esencial para la realización de la vida comunitaria.

La integración regional como bandera

La crisis económica, política y social que experimentó América del Sur en el cambio de milenio llevó al gobierno a fuerzas políticas que desarrollaron un discurso crítico del paradigma neoliberal y desplegaron sus iniciativas de gobierno recuperando la centralidad del papel del Estado y las políticas públicas y colocando la mejora de las condiciones de vida de las personas en el centro de las formulaciones. En este ambiente, cuyos orígenes se sitúan por el 2003, se desarrolla una nueva etapa en la integración regional, que pretendía disputar la narrativa neoliberal para la cual la integración se limitaba a la reducción arancelaria y la apertura comercial.

En este período de construcción del llamado "regionalismo posliberal" (Da Motta Veiga y Ríos, 2007) se desarrolla una compleja red de instituciones dedicadas a la elaboración de un entramado de agendas políticas, sociales, económicas y culturales, orientadas a la consolidación de autonomía regional para mejorar las condiciones de desarrollo e inserción en el escenario internacional.

En las formulaciones políticas de este período, un objetivo central era la integración de los mercados nacionales en un mercado regional ampliado, a partir del cual los países mejorarían sus capacidades de avanzar en el proceso de industrialización de sus estructuras productivas. Con matrices productivas más diversificadas, gracias a la especialización productiva regional, habría mejores condiciones de transitar procesos de desarrollo económico endógenos, mejorando las capacidades de generación de empleo de calidad, el aprovechamiento de los recursos productivos y generando mayores incentivos para el desarrollo

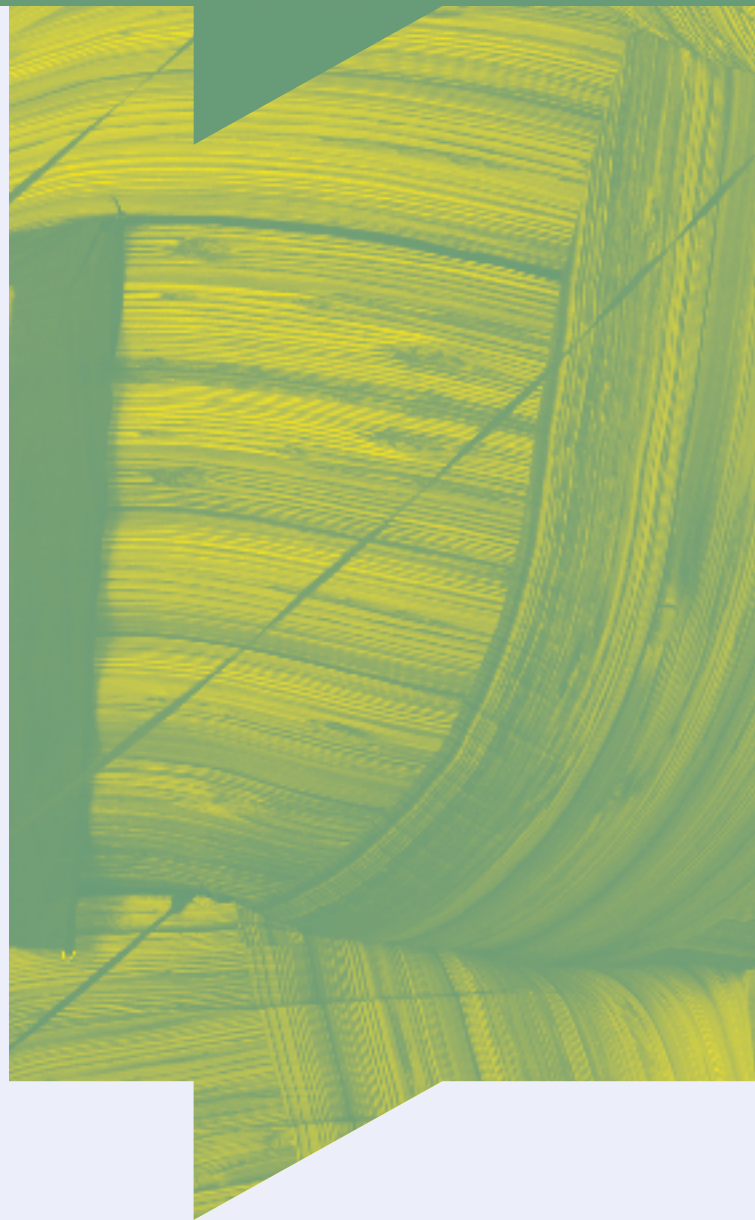
La consolidación de cadenas globales de producción como dinámica de reproducción del capitalismo profundiza las condiciones de concentración y extracción de riqueza norte-sur. Las empresas transnacionales (ETN) son los agentes detrás de este proceso, dominan la economía global al concentrar prácticamente el 80% del comercio mundial dentro de sus procesos productivos (UNCTAD, 2013).

tecnológico asociado a la producción. El corolario de este logro sería el diseño de una estrategia compartida para el relacionamiento comercial con terceros.

Por su diseño institucional y su historia previa, el Mercosur fue el bloque de integración regional con mayores condiciones de partida para alcanzar estos objetivos. En los hechos, fue el proceso que estableció con mayor claridad programas específicos destinados a la integración productiva entre sus países miembros. Sin embargo, no llegó a cosechar logros concretos y sostenibles en el tiempo.

El desafío implicaba no solo fortalecer las debilitadas políticas industriales nacionales sino ponerlas al servicio de objetivos comunes, construidos regionalmente. La integración productiva requiere de un enorme conjunto de condiciones infraestructurales en materia de transportes y comunicaciones, integración energética, cooperación en materia científico tecnológica, articulación y coordinación monetaria y fiscal. Para un proceso de integración regional de tal profundidad era necesario establecer como base un conjunto de transformaciones estructurales en las facetas económicas, productivas e institucionales a nivel nacional que permitieran consolidar el rol del Estado como conductor y promotor del desarrollo.

Los análisis disponibles a modo de balance varían desde el señalamiento de la falta de voluntad política de los gobiernos de la





región hasta el reconocimiento de lo ambicioso del desafío a la luz de las posibilidades materiales, práctica y políticamente disponibles. Es difícil establecer un diagnóstico concluyente sobre un proceso tan reciente en el pasado.

Lo cierto es la encrucijada. En este momento de reconfiguración del sistema global de producción, la única alternativa de América latina para superar esa dinámica de inserción internacional conducida por el mercado es la mejora de sus mecanismos de integración regional, en particular la construcción de encadenamientos productivos regionales que se desarrollen en forma completa dentro de la región y abarquen los sectores agropecuarios, industriales y de servicios. Solo de esta forma se podrán generar condiciones endógenas de desarrollo productivo industrial y participar sobre bases de sustentabilidad y con mejores condiciones de retener valor en los flujos globales de producción.

A la luz de la coyuntura actual, estas afirmaciones parecen parte de una pieza de ficción. La restauración conservadora que sufrimos en la región marca una vuelta al gobierno del mercado. En un contexto de agonía de las democracias, se impone la receta de los ajustes sobre las clases populares.

Rápidamente, en el plano de la integración regional la derivada es la vuelta al mercantilismo. Se dejan de lado las aspiraciones regionalistas de construir soberanía compartida, por las ansias por aumentar el atractivo de nuestros mercados para los inversores extranjeros y ganar mercados de exportación para los productos primarios.

El viraje de la agenda comercial externa del Mercosur es una clara muestra de este proceso. Una lectura de los textos en negociación con la Unión Europea, filtrados recientemente, confirma la idea de que los estándares inaugurados por las negociaciones megaregionales han llegado para quedarse. El Mercosur está negociando, y parece muy proclive a aceptar, el menú completo de obligaciones que preparan el terreno para competir por la participación en los eslabones más primarizados de las CGV diseñadas desde el centro capitalista.

Un avance en las negociaciones Mercosur-Unión Europea, como están planteadas, podría ser el fin de las posibilidades del proyecto de integración profunda para nuestra región.

Sostener la bandera de la integración regional en estos momentos no es un acto nostálgico, de defensa de la narrativa política de la izquierda, en tiempos de disputa de los relatos. El sentido de sostener esa bandera debe ser el de generar conciencia sobre lo profundamente contrahegemónico de construir integración regional en América latina y, a partir de allí, reorganizar la resistencia y la lucha.