

**Conferencia del Embajador
Guillermo Valles Galmés
ante ALADI**

**“Hacia una relación integral entre
América Latina y Asia Pacífico, como
actuar juntos en la defensa del
multilateralismo”**

Noviembre de 2018

La realización de este seminario explorando las posibilidades de una relación integral entre América Latina y el Asia Pacífico es de suma relevancia. No sólo es útil, sino también y sobre todo oportuno, ante la evidencia de un mundo rápidamente cambiante, ante un mundo que requiere nuevas estrategias de integración económica y sobre todo de cooperación política.

Es bueno que un observatorio como el de la ALADI, no sólo describa el acontecer, sino que también provoque ideas y bosqueje caminos posibles para los miembros de la Asociación.

En mi caso personal este seminario evoca las tres etapas de mi vida profesional, en la diplomacia y la política comercial. Doce años en Asia (Japón y China), doce años en la integración regional (Mercosur, Argentina y Bruselas) y doce años dedicados al multilateralismo en Ginebra. Por ello concuro con gusto y entusiasmo, a contestar la pregunta que se me hace sobre ***“América Latina y Asia Pacífico: ¿Cómo integrarse y aliarse en defensa del multilateralismo?”***

Pero antes de contestar el cómo, me gustaría abundar sobre el por qué. ¿Por qué integrarse y por qué aliarse en defensa del multilateralismo?

Y la respuesta es simple: porque estamos ante un cambio profundo y extremadamente riesgoso del sistema internacional.

¿En qué consisten los cambios de escenario?

La geopolítica ha cambiado y entramos en una nueva era. Estamos en un contexto general **de guerra comercial donde hay dos rasgos predominantes: el neo-nacionalismo y la traslación del eje del poder económico.** Hace 10 años, Robert Kagan, un autor de la escuela realista a la cual suscribimos, escribía *“El retorno de la historia y el fin de los sueños”*¹. En este ensayo, el autor nos recordaba, en plena globalización y antes de la gran crisis de 2009, como, el nacionalismo de los grandes poderes volvía a resurgir. La ilusión de que el mundo era plano, sin fronteras, ni competencia política entre estados nacionales; había culminado. El geógrafo francés Michel Foucher en su libro *“La obsesión de las fronteras”*² también nos recordaba que en medio de la globalización y desde 1991 *“mas de 26.000 kms de nuevas fronteras han sido instituidas, 24.000 otras son objetos de delimitación y demarcación. Y si los programas anunciados de muros, cerramientos y*

¹ “The Return of History and the End of Dreams” Robert Kagan, 2008

² “L’Obsession des frontières” Michel Foucher, 2007

barreras metálicas y electrónicas se llevan a cabo, se extenderán otros 18.000 kms". Era un desmentido al "Fin de la Historia" de Francis Fukuyama y al mundo post-estado nacional, según los describía Kenichi Ohmae³.

Ahora bien, si en la década pasada ya se alertaba sobre la persistencia del nacionalismo, hoy en día es evidente un cambio ciertamente negativo: al neo-nacionalismo se le suma la revalorización del mercantilismo y el resurgimiento del proteccionismo. El empleo, las inversiones y la tecnología se "defienden" desde una perspectiva nacionalista del pasado. Se sueña con el retorno a una época idílica anclada en el pasado. Se reacciona frente a los déficits comerciales, como si los mismos fueran resultados de la política comercial y no de un desbalance macroeconómico, entre la propensión de una sociedad a consumir (como los EEUU) o a ahorrar e invertir (como el Japón). Se argumenta sobre los déficits de balanza comercial, sin considerar los superávits en la balanza de servicios. Se teme a las importaciones, como si estas fueran -per se- negativas y no tuvieran componentes importados de los propios productos nacionales⁴.

A nuestro juicio, el populismo que vehiculiza estos nacionalismos perversos es la respuesta errónea de la sociedad política, reaccionando ante siete tendencias que provocan una angustia extendida y profunda en dichas sociedades: el frágil crecimiento económico luego de la debacle del 2008; las importantes desigualdades de ingreso y la precarización del empleo; el menor crecimiento de la productividad; la ansiedad frente a la revolución tecnológica y sus efectos disruptivos; el cambio climático y sus efectos en el aumento de la frecuencia de desastres ecológicos; el cambio demográfico y las migraciones y por último, el temido cambio del eje del poder económico desde el Atlántico Norte, al este y sur de Asia⁵. Estos temores y ansiedades sociales, acumulados durante la última década, permiten la búsqueda y aparición de falsos liderazgos,

³ "The End of the Nation State", Kenichi Ohmae, 1995

⁴ Según la OECD el 29.4% de las exportaciones chinas están compuestas de importaciones, en buena medida desde EEUU, ya sea en forma de productos intermedios y componentes o de royalties y patentes americanas

⁵ China se convirtió en la primer economía del mundo en 2014, si medimos el PIB, según PPP. Price Waterhouse C en sus proyecciones para 2050, indica que China continuará siendo la primer economía, seguida de la India en segundo lugar y de Indonesia en cuarto sitio. Ninguna de los tres, constituyen democracias liberales típicas.

generalmente reaccionarios, no visionarios. No tenemos espacio para extendernos sobre estas tendencias y estos argumentos, pero si las citamos, como el sustrato último del surgimiento de los populismos y el nacionalismo “perverso”, en los países centrales.

En términos concretos: estamos ante un replanteamiento estratégico y geopolítico general. Los EEUU, la principal potencia económica, militar y tecnológica del mundo, pone en cuestión el sistema internacional, que los mismos EEUU impulsaron desde 1945 hasta hoy. Quizás le asistan razones (y ciertamente hay muchas explicaciones), quizás también estos cambios hayan comenzado mucho antes que los dos últimos años y esta presidencia, pero lo cierto es que en el plano político y de seguridad: se profundiza el cuestionamiento a las NNUU y se condiciona fuertemente su financiamiento; se pretende erosionar el ya endeble acuerdo de París sobre Cambio Climático, poniendo en riesgo la estrategia global de mitigación y adaptación a este fenómeno; se hace caer un acuerdo multilateral nuclear con Irán y se comienza (ayer concretamente) con medidas de retorsión comercial; se cuestiona la financiación y el rol mismo de la OTAN; se entabla un diálogo directo con antiguos enemigos estratégicos como Corea del Norte , de alcance y contenido indeterminado. En el marco de una reafirmación del área de influencia rusa, se desarrolla una relación ambigua con la Federación y se anuncia la caducidad o retiro de acuerdos nucleares. En el plano económico- comercial: se retira de las negociaciones de un acuerdo transatlántico con la Unión Europea; plantea un acuerdo bilateral con el Reino Unido de muy difícil consecución y en el contexto de un riesgósimo proceso de Brexit; renegocia su principal acuerdo comercial con Canadá y México; se retira de un acuerdo mega-regional transpacífico (TPP); toma medidas contra las inversiones americanas offshore y desata una batería de medidas arancelarias, sin muchos miramientos por los topes y procedimientos acordados en la Organización Mundial del Comercio. Se redescubre así el unilateralismo. Y la incertidumbre reina para todos y eso es malo para los negocios y más malo aún para los países pequeños. Se desatan distintas batallas arancelarias que presagian una guerra.

Las respuestas a esta política no parecen ser mas inteligentes. En la torpeza de utilizar la política comercial para solucionar problemas estructurales, se suben aranceles. Se les responde a los EEUU, bilateralmente, con mas aranceles aún, evocando la actitud dañina y hasta trágica, que todos los países adoptaron en 1929 y 1930. O se responde, temerosamente, con restricciones voluntarias a las exportaciones, que ciertamente están

prohibidas en el sistema multilateral, desde 1995.

Y en consecuencia, todo ello, ya gatilla la reutilización de subsidios agrícolas. Que como siempre resultan insuficientes para los agricultores de los países desarrollados. Allí están los 12 mil millones de dólares anunciados a los productores de soja americanos, para compensarlos por sus eventuales pérdidas en el mercado chino. Y allí está, el clamor de los productores para duplicar esas cifras. Y si comenzamos por ese camino, se pueden desandar los esfuerzos de reforma de la política agrícola de los últimos 35 años.

La guerra comercial en curso –como toda guerra y en particular las que son mal preparadas y ejecutadas- gatilla una cadena indeterminada de acciones y reacciones cuyas consecuencias son imprevisibles; en sus resultados, en su amplitud y en su extensión en el tiempo. Esa así que la falta de visión y comprensión de la gravedad de los problemas, nos hace sumar incertidumbres políticas, al ya de por sí incierto futuro que la revolución tecnológica y el cambio climático nos presenta.

Solo dos certezas nos acompañan. La primera es que hemos dado un paso atrás en la construcción de un sistema multilateral de comercio basado en reglas: estamos ante el ejercicio puro y simple del poder. El marco institucional, que acompañó y permitió desde 1947 y en particular 1995 hasta hoy, el crecimiento del comercio mundial, está gravemente herido.

La segunda certeza es que los únicos límites del poder parecen ser la interdependencia económica y la globalización. Esta globalización, aunque afectada en su anclaje institucional y normativo, seguirá adelante. Ella es resultado de la imparable revolución tecnológica, que acorta los tiempos y achica los espacios geográficos, acercando gente, productos, servicios, capital y sobre todo: ideas. El corolario de esta nueva geopolítica es que no hay ningún margen para el ideologismo en la conducción de la política exterior, solo la razón y la prudencia deben guiar nuestros pasos en la inserción internacional.

Probables consecuencias para el sistema.

Como decíamos al comienzo, es difícil prever cuándo y cómo terminará la escalada proteccionista, una vez abiertas las compuertas. Pero ya hay, en primer lugar, daños sistémicos. En lo que hace a nuestros intereses económico-comerciales y al contexto institucional para el desarrollo de América Latina, advertimos que el sistema multilateral

de comercio, abierto y basado en normas, que ha permitido un crecimiento sostenido del comercio a lo largo de las últimas dos décadas, está gravemente herido. Estamos cada vez mas lejos de la utopía Kantiana de la Paz Perpetua y de sociedades regidas por un pacto y al decir de Rousseau mas cerca de la ley de la jungla. Esto no es bueno para nadie y menos aún para países pequeños. En segundo lugar, en el plano doméstico de todas las economías, también hay consecuencias negativas. Las fuerzas proteccionistas y los siempre poderosos lobbies industriales, se verán incentivados a pedir medidas de defensa, ante este cambio de paradigmas. La OMC y los acuerdos pierden efectividad, para anclar una política de apertura comercial. El llamado efecto de “lock-in” se desvanece y poco contribuye para consolidar las reformas económicas. Otro efecto es que, asimismo, queda todavía la interrogante sobre a qué mercados, orientarán los EEUUA sus exportaciones agrícolas, no colocadas en el mercado chino, en caso de mantenerse por largo tiempo las retaliaciones arancelarias. Por último, con estas intervenciones políticas y distorsiones en el mercado, podrían detenerse las muy lentas reformas y liberalizaciones de la política agrícola en los EEUUA, la UE y el Japón, por las que nuestro país, junto al grupo de Cairns han venido luchando durante más de 30 años. Esta hipótesis no es descabellada, ante la evidencia de un retorno al intervencionismo y sobre todo ante la realidad de un aumento de los subsidios agrícolas en países como China, India, Indonesia y Rusia, que en varios casos ya han alcanzado los montos de subsidio de los países desarrollados. Solo la disciplina fiscal parecería actuar de freno.

Una nota de optimismo: quedan liderazgos fuertes a favor del comercio y el sistema internacional, en los cuales apoyarse y recobrar nuestro destino.

Si bien el incremento de las medidas proteccionistas ha sido exponencial en el último bienio y solo hemos dado cuenta de las principales; también es cierto que hay liderazgos no dispuestos a dar marcha atrás.

La actitud China es firmemente en defensa del multilateralismo en general y de la OMC en particular, en defensa de la apertura económica y el diálogo. Eso es bueno y es sabio. Pero también es necesario recordar que China no puede seguir siendo tratada en la OMC como un país en desarrollo más, cuando a la misma vez es la segunda economía del mundo y es capaz de idear y financiar proyectos tan ambiciosos como el de One Belt One Road. Su status y su tratamiento no puede ser el mismo que el de Paraguay o Marruecos. Es una potencia industrial y una potencial industrial, digamoslo, que inquieta a todo el mundo.

De que otra forma se explicaría que este país sea el principal objeto de medidas de defensa comercial por parte de todos los países. Recordemoslo: casi un cuarto del total de las investigaciones antidumping se realizan, con o sin razón contra China. Por algo será.

En una breve reseña diremos también que, es auspicioso ver que el mega acuerdo transpacífico se ha mantenido. Japón, en particular, se ha resistido a un acuerdo bilateral con EEUA y por el contrario ha sostenido la concreción del Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership (heredero del TPP) junto otros 10 países del Pacífico. Se concreta así una importantísima zona de libre comercio. La Unión Europea acaba de firmar un mega acuerdo

de libre comercio con Japón y finalizó exitosamente las negociaciones de otro con Vietnam. Habrá en su momento que considerar cuales son las implicaciones de dichos acuerdos para nuestras propias exportaciones. Pero en este contexto, es auspicioso que, aunque tardíamente, el Mercosur haya logrado una predisposición negociadora y persiga acuerdos comerciales con la Unión Europea, Corea, Canadá, la EFTA y quizás China. Sin embargo, no es fácil extraerse de la catalepsia negociadora en que se encontraba nuestra, mal definida, unión aduanera del Mercosur.

Por ello, es auspicioso también que los cuatro presidentes del Mercosur, hayan estado presentes en la cumbre de la Alianza del Pacífico, hace pocos meses y que de allí alla surgido una nueva hoja de ruta.

Qué debemos hacer y cómo debemos hacerlo

En primer lugar, debemos también asumir las responsabilidades propias en el debilitamiento del multilateralismo. Durante muchos años, muchos de los países que están aquí sentados nos sentíamos cómodos y distantes del sistema multilateral. Cómodos en nuestras ideologías o cómodos en nuestros acuerdos comerciales extra-zona. Cómodos en ni siquiera notificar a la OMC los acuerdos que celebrábamos al amparo de la ALADI. Y recordemos que sin OMC no habrá ALADI. Por eso celebro que se haya avanzado en el respeto de las normas y estemos ahora poniéndonos al día con las notificaciones de todos nuestros acuerdos. No habrá institucionalidad regional sin institucionalidad colectiva y multilateral. Recordémoslo. Recordemos el cordón umbilical que nos une a la arquitectura multilateral. **Una cosa es el bilateralismo, como un ladrillo, un building block, del sistema internacional puesto EN PARALELO A LA CONSTRUCCION MULTILATERAL y otro es en**

bilateralismo SIN sistema multilateral. Allí estaremos frente a una predominancia total de la discriminación comercial, las asimetrías y la política de poder.

En segundo lugar, América Latina no puede estar ni ajena del debate de la reforma de la OMC, ni callada frente al denostamiento del multilateralismo. Más aún, debe estar presente en Ginebra, cuantas veces sea necesario, indicando nuestras preocupaciones en voz alta y clara. Hay que defender claramente la institucionalidad internacional, que nos permitió comerciar y crecer. **Digámoslo fuerte y claro: Reformar el sistema multilateral y la OMC sí, abandonar el multilateralismo jamás.**

En tercer lugar, debemos recobrar una narrativa positiva frente al comercio internacional.

El comercio no es un fin en si mismo. Tampoco es causa suficiente para el desarrollo económico y social de los pueblos. Pero sí es una condición necesaria para el crecimiento y sin crecimiento es poco imaginable el desarrollo sostenible. **Recordémoslo siempre: el comercio es condición necesaria pero insuficiente para poder avanzar y prosperar.**

En cuarto lugar en el plano regional, seamos claros y pragmáticos, no dispersemos los esfuerzos institucionales en diversidad de organismos que ya ni sabemos cómo y para qué fueron creados. Concentrémonos en utilizar la capacidad analítica, objetiva y de avanzada que tenemos instalada en la CEPAL. Hagámosla trabajar en armonía con ALADI. Ante todo aprovechemos la ALADI, su experiencia histórica, su fortísima capacidad técnica, particularmente cuando **lo que tenemos por delante es esencialmente una convergencia regulatoria de medidas no arancelarias. ¿Dónde vamos a conseguir la experiencia y recursos técnicos en materia de barreras técnicas, reglas de origen u otras medidas no arancelarias, si no es aquí? Utilicemos de manera pragmática este foro negociador.**

En quinto término y vinculado con lo anterior, me pregunto, **¿cuántas veces hemos convocado a la Conferencia de Convergencia, establecida en el tratado? Esa es la tarea pendiente. Es difícil pero hay que hacerlo,** lo que queda por delante es ir hacia una convergencia regulatoria, con fuerte participación del sector privado, para procurar remover –ya no los aranceles, que son casi inexistentes- sino el entramado de normas técnicas, voluntarias y públicas, medidas no arancelarias todas, que en definitiva son los límites para la creación de cadenas regionales de valor y mayor comercio regional.

En sexto lugar la convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico no puede quedar en el papel. Ya nos hemos referido a la reunión de los siete presidentes, recientemente, en Puerto Vallarta. Lo importante será dar vida a esa “hoja de ruta” que los presidentes bendijeron y que no quede –una vez más- como un simple ejercicio de imaginación burocrática.

En séptimo término: mirando fuera de la región y en particular al Asia Pacífico, debemos apoyar el liderazgo y la firmeza del exTPP. Como mencionáramos anteriormente, los países de la región se han mantenido unidos y firmes frente al proteccionismo y han rescatado un acuerdo, aún sin el consentimiento de los EEUU. Se mantienen abiertos y a la espera de los EEUU pero no han cedido a las presiones de quebrar un mega-acuerdo al que habían trabajosamente llegado. Hay que apoyarlos y apoyarse en ellos.

En octavo lugar y, en el sentido anterior **¿Por qué no profundizar las relaciones entre las instituciones de ALADI y la ASEAN?** Debemos aprender de la flexibilidad del sudeste asiático, en su capacidad de establecer marcos normativos flexibles y salir de las taxonomías rígidas de los acuerdos de libre comercio de nuestra rígida tradición jurídica de origen hispánico.

Noveno y siguiendo lo anterior debemos ser pragmáticos a la hora de negociar con China y el resto del Asia en desarrollo. ¿Por qué dificultarnos con TLCs? **Tenemos la cláusula de habilitación de la OMC, que nos permite acuerdos de alcance parcial para otorgarnos preferencias en los sectores de mutuo interés. El propio acuerdo de la ALDI en su artículo 27 lo preve claramente y China lo ha utilizado en el pasado reciente, en sus acuerdos con la ASEAN y el APTA. ¿ Por qué no utilizar con la región del Asia Pacifico la amplísima tipología de acuerdos prevista en los artículos 9 al 14 del Tratado de la ALADI?**

En décimo y último lugar, estamos frente un cambio muy profundo en el sistema internacional. Un cambio tectónico del poder económico como el que la reconvergencia de China con la economía mundial impone, no puede pasar sin dificultades, sin riesgos y también sin oportunidades. Estamos ante un momento muy importante de la historia. Hay cosas que debemos hacer y he mencionado muchas de las que creo debemos hacer. Pero también tenemos que evitar otras. Y la principal a evitar es que el actual escenario de tensión se convierta en una nueva guerra fría. La guerra fría recordémoslo, para nuestra

región, representó una guerra caliente. Tenemos que evitar ese escenario y para hacerlo tenemos que actuar, y hacerlo sin demora.