

2

Multilateralismo y regionalización: Más allá del trauma de Seattle

La cuestión de la relación entre el multilateralismo y la regionalización ocupa hoy un lugar destacado, tanto en la reflexión como en la práctica de las relaciones comerciales y económicas internacionales. *Multilateralismo* entendido como el sistema de principios, reglas de juego e instituciones que tienen como objetivo desarrollar a escala global, disciplinas colectivas en el comercio internacional de bienes y de servicios, concretamente en el marco de la Organización Mundial del Comercio. *Regionalismo* entendido como acuerdos preferenciales – por ende discriminatorios – celebrados entre un grupo de dos o más países, normalmente contiguos, cualesquiera que sean sus modalidades y sus objetivos adicionales a los económicos y comerciales. Como tales, son excepciones al principio de no discriminación y al tratamiento de nación más favorecida, piedras angulares del sistema comercial multilateral. Desde la perspectiva de este último, constituyen subsistemas con reglas e instituciones propias.

Su relevancia se ha intensificado en los últimos años, por los resultados de la Rueda Uruguay y la creación de la OMC; por el NAFTA; por la expansión de la Unión Europea; por el avance de negociaciones de acuerdos de libre comercio Norte-Sur (por ej. el ALCA, la APEC, el acuerdo de libre comercio de la UE con México, y el inicio del proceso negociador entre el Mercosur y la UE), y por la multiplicación de acuerdos de libre comercio y de integración entre países en desarrollo, entre los cuales el más significativo es el del Mercosur.

Como consecuencia de todo ello, se observa un crecimiento importante de la bibliografía sobre la cuestión (ver nota bibliográfica), incluyendo las contribuciones de destacados participantes del *Forum*, en especial, Celso Lafer y Vera Thorstensen, que tienen la virtud de brindar enfoques multidisciplinarios en los que todos los factores son tenidos en cuenta, y no sólo los comerciales. Se insertan de tal forma en el marco teórico más amplio de las relaciones internacionales, y no quedan confinados al más restringido del comercio internacional.

En esta oportunidad quisiera concentrarme a efectuar – tomando en cuenta las principales conclusiones que pueden extraerse de la más reciente literatura sobre las relaciones entre multilateralismo y regionalismo – algunas consideraciones en función de las negociaciones que se están iniciando para concretar la proyectada asociación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.

En efecto, ambas regiones están formalmente comprometidas a iniciar la primer negociación de libre comercio entre dos uniones aduaneras, dentro del marco de los compromisos asumidos por sus respectivos países miembros en la OMC y, más concretamente, en el del artículo XXIV del GATT-1994. En abril tendrá lugar la primer reunión del Comité de Negociaciones Biregionales, bajo las Presidencias de la Argentina y del Portugal, negociaciones que continuarán luego en el segundo semestre bajo las Presidencias del Brasil y de Francia.

Pero a la vez de ser activas participantes en los esfuerzos por iniciar una nueva ronda de negociaciones multilaterales – temporariamente afectados por los frustantes resultados de la Conferencia Ministerial de Seattle – cada una de las regiones se encuentra participando en procesos negociadores que conducirán a la ampliación de sus respectivos espacios preferenciales, envolviendo incluso a países con los cuales no tienen proximidad geográfica, como es el caso por ejemplo, del acuerdo de libre comercio recientemente concluído entre la Unión Europea y México. Por lo demás, tanto la UE como el Mercosur han proclamado su adhesión a los principios de libre comercio y su voluntad de consolidar el sistema multilateral de comercio mundial, en torno a la OMC. Debemos suponer entonces que, tal como lo han declarado reiteradamente los protagonistas, tanto el Mercosur como la Unión Europea, comparten el interés de que sus propios acuerdos regionales y sus negociaciones interregionales, sean consistentes con los compromisos asumidos en la OMC.

La experiencia de los últimos años permite efectuar algunas observaciones sobre la interacción entre el multilateralismo y el regionalismo, desde el ángulo de las relaciones comerciales y económicas internacionales:

1. *En el comercio internacional, tanto el multilateralismo como el regionalismo, en sus expresiones concretas de la última parte del siglo XX, son realidades políticas, económicas y jurídico-institucionales con raíces profundas en sus respectivos ámbitos, y ambas continuarán formando parte del escenario mundial en el futuro previsible.* Tienen su propia lógica y dinámica. Sólo en un plano teórico podría imaginarse la supresión de una de esas realidades. La primera refleja un proceso más profundo de clara dimensión política, económica y cultural, que es el de la globalización. La segunda refleja la existencia de subsistemas internacionales en los que las fuerzas profundas que sustentan la distinción entre "nosotros" y "ellos", como es el caso de la Unión Europea, del propio Mercosur e incluso del NAFTA, trascienden ampliamente el plano comercial, y responden desde su momento fundacional, a poderosas razones políticas e incluso estratégicas. Ellas se nutren en el hecho que sus países miembros comparten espacios geográficos, pero sobre todo, comparten espacios históricos y culturales. El regionalismo en su expresión comercial y económica es sólo parte de procesos más amplios orientados a generar espacios de paz, de estabilidad política y de democracia, en los que predomina la lógica de la integración arraigada en los valores de sociedades abiertas. Cada vez más, son procesos que procuran sustentarse en la cohesión social, como un valor central y como un instrumento cada vez más reconocido de la competitividad a escala global.

2. *Multilateralismo y regionalismo, no son necesariamente dimensiones contradictorias de los esfuerzos por construir un sistema de relaciones comerciales y económicas internacionales de alcance global, basado en principios de libre comercio y de equilibrio entre los intereses de las distintas naciones.* Por el contrario, desde el propio proceso de creación de la Comunidad Económica Europea – pasando por su ampliación y la formación del mercado único, hasta la actual etapa de la unión monetaria – se observa una constante interacción entre los avances de esta experiencia regional con los ocurridos en el plano multilateral y en el de otras regiones. El efecto bola de nieve de los acuerdos regionales, se traduce en lo que se ha denominado el *regionalismo competitivo* y en impulsos a las propias negociaciones multilaterales. El temor al regionalismo competitivo es un factor que ha incidido en los consensos a nivel multilateral, como se observó en las negociaciones de la Rueda Uruguay. Pero a su vez el desarrollo de las disciplinas comerciales multilaterales, en especial a partir de la finalización de la Rueda Uruguay, condiciona el propio desarrollo de los esquemas regionales, reduciendo el espacio para la temida tentación a fortalezas reales o míticas. El fantasma de los *stumbling blocs* que se popularizara en la literatura académica a partir del planteo de Bhagwati en 1991, no se reflejó en la realidad, aún cuando haya margen para considerar que no todas las expresiones regionales puedan encuadrarse plenamente, o al menos en todos sus aspectos, en la figura más romántica de los *building blocs*.

3. *Principios y reglas de juego, multilaterales y regionales, interactúan en varios planos.* Crecientemente los acuerdos regionales, cualquiera que sean sus modalidades, por ejemplo, zona de libre comercio o unión aduanera, están condicionados por las reglas de la OMC. Su legitimidad internacional depende en gran medida de su conformidad con el artículo XXIV y con otros compromisos asumidos en la OMC. A su vez en algunos casos el carácter "OMC-plus" de acuerdos regionales, establece precedentes que inciden en futuras negociaciones multilaterales, como ha sido el caso en particular, del NAFTA, al menos en la visión de los Estados Unidos. Esta interacción es más evidente aún, cuando se la examina en la perspectiva del derecho interno de los países que son miembros, a la vez, de la OMC y de uno o varios acuerdos regionales. Es más notoria en el caso de países, como la Argentina, en los que su constitución asegura la primacía de los tratados sobre la legislación nacional.

4. *La tendencia observada, no sólo a la coexistencia pacífica pero también a la complementación constructiva, entre el multilateralismo y el regionalismo, podría reforzarse en, al menos, tres planos de acción:*

a) en el *multilateral*, en la medida que se logren fortalecer en la OMC los mecanismos orientados a asegurar la compatibilidad dinámica entre los acuerdos regionales (preferenciales) y los principios y reglas de juego multilaterales. Ello implicaría fundamentalmente reforzar las disciplinas colectivas en materia de reglas de origen de los acuerdos de libre comercio; efectuar un monitoreo efectivo de la evolución de los acuerdos regionales a la luz de los compromisos multilaterales, y facilitar el acceso de los particulares a la utilización de los mecanismos de solución de diferendos, en los casos en que claramente un acuerdo regional entra en colisión con principios o reglas del sistema multilateral,

debilitando o anulando su eficacia. La idea en este plano sería creer en la vocación multilateral de los acuerdos subregionales, pero por las dudas, monitorearla de cerca y reforzar su efectividad;

b) en el *regional e incluso en el interregional*, en la medida que los países miembros de un acuerdo concreten en las reglas de juego aplicables a sus relaciones recíprocas y a su política comercial externa, su expresada voluntad política de ser consistentes con los compromisos asumidos en la OMC. Para ello un elemento esencial es el de la auténtica vocación de *permanencia* de un acuerdo regional preferencial, o sea que no se lo perciba como un instrumento fácilmente “descartable” de política comercial externa. Es esa vocación – junto con la de la apertura al resto del mundo – la que da legitimidad al tratamiento preferencial en la perspectiva del sistema comercial multilateral. La mencionada consistencia a su vez, contribuye a proteger los intereses de los países de menor dimensión relativa, especialmente en los casos de acuerdos regionales caracterizados por notorias asimetrías en el tamaño de sus respectivos mercados. Contribuye asimismo a uno de los objetivos centrales de un proceso de regionalismo abierto, cual es el de crear un marco de previsibilidad para atraer inversiones de competidores globales interesados en insertar su producción y su prestación de servicios en redes que trasciendan la dimensión limitada de una región; y

c) en el *nacional*, en la medida que cada país sea capaz de desarrollar estrategias de inserción económica internacional, que permitan aprovechar al máximo la ampliación del margen de maniobra que brindan el fin del mundo bipolar de la guerra fría y la globalización económica, explotando a su favor el mayor grado de permisibilidad hoy existente para aprovechar todas las oportunidades de competitividad a escala mundial. Ello conduce a buscar alianzas comerciales externas que no sean exclusivas ni excluyentes, sin perjuicio de privilegiar como base de sustentación de tal estrategia, la alianza con su región contigua. Esto es más notorio dada la tendencia reciente a replantear, desde el punto de vista conceptual y práctico, la idea de integración al mundo y a una región determinada, privilegiando el interés nacional de crear en forma, a la vez estable, flexible y dinámica, entornos externos favorables a los esfuerzos internos de consolidación de la democracia, de modernización económica, de cohesión social, y de inserción competitiva tanto en una región como en el mundo todo. El concepto de *integración-red* con sus consecuencias institucionales, es crecientemente la contracara al desarrollo por parte de las empresas de redes de producción y comercialización a escala regional y global. En este concepto reside una de las claves para comprender la relación dinámica y complementaria entre el multilateralismo y el regionalismo, percibida desde la ineludible y privilegiada óptica, tanto de los países como de sus empresas.

En la perspectiva de las observaciones anteriores, debemos insertar el análisis de las opciones abiertas al desarrollo de las negociaciones de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur. Gobiernos y empresarios (estos últimos en el marco del Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea, MEBF), han resaltado la necesidad de que ellas sean consistentes con la OMC y con la necesidad de profundizar sus compromisos, a partir del cumplimiento de los asumidos en la Rueda Uruguay. Claramente apuntan a que una negociación global, realista y equilibrada, permita avances sustanciales en sectores tradicionales – y vitales para la economía de los países del Mercosur, como la agricultura y la agroindustria – y en sectores nuevos aún no cubiertos por disciplinas multilaterales de alcance global.

La referencia explícita, reafirmada al más alto nivel político en la Cumbre Unión Europea-Mercosur, a que las negociaciones se efectuarán en el marco de los compromisos de la OMC, implica el reconocimiento formal de que el acuerdo que se logre adoptará una de las modalidades previstas en el artículo XXIV, más concretamente la de una zona de libre comercio. Ello no agota sin embargo el potencial de la asociación interregional prevista en el acuerdo marco de Madrid, ya que mucho de lo que se puede avanzar entre las dos regiones entra dentro de la dimensión cooperación (empresaria, industrial, tecnológica, educativa) explícitamente incorporada en tal acuerdo. Es esta una dimensión insuficientemente desarrollada hasta ahora en la agenda negociadora biregional. Significativos avances inmediatos en este plano permitirían compensar un ritmo eventualmente menos audaz, en particular, en materia del acceso estable y efectivo al mercado europeo.

Pero es en el plano de la concepción estratégica del mundo y del desarrollo de ambas regiones, donde se encuentra el eje que deberá centrar el futuro relacionamiento interregional. Implica profundizar, en la práctica, el interés común en un sistema multilateral – no sólo comercial – de carácter multipolar, signado por el equilibrio y la igualdad de oportunidades.

Ello debe conducir a privilegiar en la agenda de las negociaciones interregionales, la concreción de políticas e instrumentos que permitan fortalecer las respectivas regiones y su apertura al mundo. En

este plano es donde pueden encontrarse los principales puntos de articulación entre los caminos multilaterales y regionales para la construcción de un mundo en el que predomine la lógica de la integración, frente a la tentación natural a los unilateralismos discriminatorios, que dejados a su propia dinámica pueden terminar alimentando las fuerzas que responden a la lógica de la fragmentación.

En tal sentido, el principal desafío estratégico que se plantea al trabajo conjunto entre ambas regiones es el demostrar que tanto el regionalismo como el multilateralismo, bien entendidos, pueden conciliarse con las crecientes demandas a una mayor transparencia en las negociaciones comerciales, y a una mayor participación de los sectores y países potencialmente excluidos de los beneficios de la globalización. Seattle exige extraer conclusiones hacia el futuro, en términos de una mayor participación de la sociedad civil en los procesos negociadores comerciales.

El regionalismo reunirá plenamente las virtudes atribuidas a los *building blocs*, en la medida que permita atender la problemática de identidad, de participación y finalmente, de legitimidad, que hoy en día – como consecuencia de la percepción que tiende a generalizarse sobre el lado negativo de la globalización (elitismo, exclusión, marginalización) – se ha instalado fuerte en la agenda de la opinión pública, tanto de los países en desarrollo como de los más avanzados.

Por ser el regionalismo más avanzado entre países desarrollados, cabe a la Unión Europea una mayor responsabilidad en el liderazgo estratégico y práctico del proceso que pueda conducir efectivamente a una alianza interregional con el Mercosur, que sirva no sólo para fortalecer la integración aún incipiente del Sur americano, pero también para demostrar que bien encarado, el regionalismo y su versión más ambiciosa interregional, pueden ser fuerzas motoras en la construcción de un multilateralismo acorde con las demandas implícitas en las protestas de Seattle y de Davos.

El año 2000 ofrece, en tal sentido, la oportunidad de poner de manifiesto la capacidad de liderazgo europeo, a fin de avanzar no sólo en los carriles negociadores gubernamentales, sino también en el desarrollo de una red de canales de comunicación, con la activa participación de empresarios, intelectuales, sindicalistas, parlamentarios, y diversas expresiones de la sociedad civil. De allí pueden surgir ideas y sobretodo, puede nutrirse la agenda interregional de la necesaria transparencia y legitimidad. En esta perspectiva el Forum puede cumplir una función extremadamente útil.

La nueva Comisión Europea, y las Presidencias rotativas, tanto del lado Mercosur pero en especial del europeo, tienen al respecto una responsabilidad particular de asegurar el esperado liderazgo.

Un espacio central de la agenda interregional, debería estar destinado a asegurar el trabajo conjunto de las dos regiones en el fortalecimiento de la OMC y en la superación del trauma dejado por Seattle. En tal sentido la cuestión agrícola es central, pero no es la única que requiere de enfoques innovadores y superadores entre las dos regiones. Ellos exigen además un intenso trabajo de articulación con los otros protagonistas relevantes, en particular, con los Estados Unidos, el Japón y el Sudeste Asiático, incluyendo obviamente a China.

Félix Peña

Bibliografía

Anderson Kym and Richard Blackhurst (eds), "Regional Integration and the Global Trading System", St.Martin's Press, New York 1993.

Bhagwati, Jagdish, "The World Trading System at Risk", Princeton University Press, Princeton 1991.

Bhagwati, Jagdish, "Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era: What Role for the US", and Discussion by Félix Peña, in Memedovic Olga, op.cit., ps.31-41.

Bhalla A.S. and P.Bhalla, "Regional Blocs. Building Blocs or Stumbling Blocs?", MacMillan Press, London 1997.

Cable Vincent and David Henderson, "Trade Blocs? The Future of Regional Integration", The Royal Institute of International Affairs, London 1994

Demaret Paul, Jean Fracois Bellis, Gonzalo García Jiménez, "Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round", IEJE, Université de Liege, European Interuniversity Press, Brussels 1997.

- Demaret Paul, "The Reciprocal Influence of Multilateral and Regional Trade Rules: A Framework of Analysis", en Demaret and others, op.cit. ps. 805-838.
- Faini Riccardo and Enzo Grilli (eds), "Multilateralism and Regionalism after the Uruguay Round", MacMillan Press, London 1997.
- Frankel Jeffrey, "Regional Trading Blocs in the World Economic System", Institute of International Economics, Washington 1997.
- Geiger Till and Dennis Kennedy (eds), "Regional Trade Blocs, Multilateralism, and the GATT: Complementary Paths to Free Trade?", Biddles Ltd, London 1996.
- Lafer Celso, "Globalização e regionalização", en Carta Política, nro.67, USP, São Paulo, Setembro 1998.
- Melo Jaime de and Arvind Panagariya, "The New Regionalism in Trade Policy", The World Bank, Washington 1992.
- Memedovic Olga, Arie Kuyvenhoven, Willem T.M.Molle, "Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era", NEI, Kluwer Publishers, Boston 1999.
- OECD, "Regionalism and its Place in the Multilateral Trading System", Paris 1996.
- Oman Charles, "The Policy Challenges of Globalization and Regionalisation", OECDE Development Center, Paris 1996.
- Serra Jaime and others, "Reflections on Regionalism. Report of the Study Group on International Trade", Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1997.
- Thorstensen Vera, "Connections and Interlinkages between Regional Integration Arrangements and the Multilateral Trading System: The Perspective of Mercosur", en OECD Documents, Paris 1996, ps. 103-111.
- Thorstensen Vera and Félix Peña, "European Union Market Access: the View from Latin América", in Memedovic, op.cit., ps. 235-274.
- Trebilcock Michael and Robert Howse, "The Regulation of International Trade", Routledge, London and New York, 1995, ps. 90-96 y 427-430.
- Winter Alan, "Regionalism and the Next Round", en Jeffrey Schott (ed), "Launching New Global Trade Talks. An Action Agenda", Institute for International Economics, Washington 1998, ps. 47-60.
- World Trade Organization, "Regionalism and the World Trading System", Geneva 1995.