

ENTREVISTA A GRANT ALDONAS

Fundador y Director Gerente Principal de la firma Split Rock International, que ofrece asesoramiento estratégico sobre inversión y comercio global a corporaciones, gobiernos e instituciones internacionales sobre el desarrollo de mercados globales y su impacto sobre operaciones e inversiones. Es también asesor Senior para el Center for Strategic and International Studies (CSIS). Fue Subsecretario de Comercio de Estados Unidos para Negociaciones Internacionales desde 2001 a 2005 y Asesor Jefe de Comercio Internacional ante el Comité Financiero del Senado desde 1997 a 2001.



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

Las lecciones positivas son principalmente económicas. Aun si tenemos en cuenta los importantes ajustes económicos introducidos por muchos países de la región durante la década de los años noventa, la reducción en los obstáculos al comercio dentro del hemisferio a partir de varias iniciativas -el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los acuerdos de libre comercio de Chile con Canadá y Estados Unidos y los acuerdos más recientes entre América Central y República Dominicana con Estados Unidos- tuvo lugar durante un período de fuerte crecimiento económico en todo el hemisferio. Si bien no sería justo atribuir ese crecimiento exclusivamente a la reducción de las barreras comerciales, sí cabe señalar que la profundización en la liberalización del comercio y de las inversiones ha permitido complementar las reformas económicas nacionales que apuntaron a ampliar las perspectivas para el desarrollo, incrementar la productividad y mejorar las condiciones de vida en el hemisferio.

Las lecciones negativas son, esencialmente, políticas: sobrevaluar los beneficios del comercio, invertir de manera insuficiente en la infraestructura necesaria para asegurar que las economías de la región sacaran el máximo provecho de los acuerdos celebrados y desestimar la necesidad de implementar políticas de ajuste adecuadas para que los cambios provocados por la liberalización del comercio estuviesen acompañados de medidas destinadas a ayudar a los más negativamente afectados.

Dicho eso, no es claro que las lecciones que pueden extraerse de las dos décadas pasadas son relevantes y apropiadas para el desafío que tenemos por delante. El desafío actual

consiste en construir la justificación económica y generar el respaldo político necesario para profundizar la integración regional en el contexto de una economía globalizada y basada en el conocimiento. Esto representa un desafío muy diferente de aquellos que presentaban las iniciativas anteriores de liberalización del comercio y de las inversiones. Se trata de identificar qué promueve el desarrollo económico en una economía globalizada y, a partir de allí, definir las políticas exteriores que los países de la región podrían adoptar para acercarse en forma colectiva a esa meta.

- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

La fuerza motriz más importante del proceso de integración tal vez sea la constante revolución en el campo de las tecnologías de la información, las comunicaciones y el transporte. La realidad es que la tecnología continuará impulsando el proceso de integración aun cuando los gobiernos no perseveren en su compromiso de reducir los obstáculos al comercio y a las inversiones. Las fronteras económicas son hoy día increíblemente porosas. Las nuevas tecnologías se propagan rápidamente y ello altera la ecuación económica de manera sustancial.

Lo que una vez fueron transacciones independientes entre compradores y vendedores de diferentes países hoy tienden a ser transacciones entre filiales de una misma empresa que opera a nivel regional o global, o a realizarse dentro del ámbito más amplio de sus cadenas de suministro mundial. Esta situación modifica la manera en que las empresas compiten. Lo que antes era la competencia por los mercados que se prestaba a un enfoque mercantilista de las negociaciones comerciales está dando paso rápidamente a una competencia de alcance mundial por el capital, el talento y las ideas.

En este nuevo contexto, las acciones de frontera que sustentaron las negociaciones para la integración en el pasado han perdido hoy día importancia. Lo que vale más es asegurar una economía abierta, la calidad de sus instituciones y las calificaciones y condiciones de adaptabilidad de la fuerza laboral. Ésto obedece a que éstas son las características de las economías que resultan atractivas para las empresas que operan a nivel mundial y esas empresas son los principales agentes movilizados del capital, el talento y las ideas en la economía de hoy. Al reflexionar sobre el futuro de la integración hemisférica, debemos diseñar las iniciativas teniendo ésto presente y a la vez medir el éxito de las mismas en esos términos.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

En mi opinión, no puede deslindarse la frustración y el desencanto con la integración hemisférica de la ansiedad más generalizada despertada por la globalización. Las preocupaciones de los trabajadores son legítimas. No es simplemente que una economía globalizada y basada en el conocimiento presenta nuevos desafíos importantes. También trae aparejados cambios que afectan la percepción de los individuos respecto del valor que cada uno de ellos tiene para la sociedad y el papel que cumple en ella.

Esta es la razón por la que es tan importante desarrollar argumentos para la integración regional que estén bien sustentados en la realidad de la economía global. A menos que la idea de integración esté respaldada por una argumentación económica y política que justifique cómo la integración contribuirá al futuro de los individuos y cómo ayudará a enfrentar el

desafío de los ajustes que se avecinan, es probable que los esfuerzos para materializarla resulten infructuosos.

Además, cualquier nuevo emprendimiento deberá reconocer el hecho de que los intentos anteriores no proporcionaron todo lo prometido. La brecha entre promesas y realidades económicas ha contribuido a aumentar la pérdida de confianza y previsibilidad de las instituciones públicas y privadas, que son la base de la economía y la sociedad de cada país. El advenimiento de un rumbo más populista en el campo político en casi todo el hemisferio, de norte a sur, es el resultado directo de esa creciente pérdida de fe en las instituciones existentes y en los argumentos actuales sobre la organización de la economía a nivel nacional, regional y mundial.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

En primer lugar, es importante comprender que Europa y Asia representan modelos de integración claramente diferentes. Si bien la Unión Europea (UE) es producto de un esfuerzo consciente impulsado por el imperativo político de poner fin a los conflictos que hundieron al mundo en el abismo de dos guerras de alcance mundial (podría argumentarse que fueron tres si se incluye la Guerra Fría), el proceso en Asia se caracterizó por el hecho de que las acciones de gobierno siguieron, en gran medida, lo que ya se había convertido en una realidad económica. Esto significa que las dos regiones ofrecen lecciones bien diferentes, que pueden resultar a-históricas a la hora de aplicarlas a este hemisferio (es decir, no tienen en cuenta la propia historia del hemisferio, necesariamente determinante de las posibles rutas a seguir).

Por ejemplo, si quisiéramos adoptar el modelo europeo, es difícil comprender de dónde podría provenir el imperativo político para adoptar un entendimiento común sobre las premisas que subyacen a un mercado común y, lo que es igualmente importante, a una sociedad común (por ejemplo, el requerimiento de que cada país miembro de la UE adopte un código común de derechos humanos así como diversos acuerdos económicos). Esto no se debe a que los países del hemisferio no compartan una visión común de los derechos humanos o de las premisas subyacentes a una economía de mercado; aunque no sea así en todos los casos, existe un amplio respaldo a la democracia y a la mayor libertad económica, principios considerados rectores de la vida política y económica. La dificultad radica en la falta de una fuerza, ya sea económica o política, lo suficientemente poderosa como para obligar a los grupos de interés firmemente atrincherados a aceptar la pérdida de su soberanía, ya sea política o personal, como consecuencia de un nuevo acuerdo.

Si, por otra parte, tomamos el ejemplo de Asia, no es claro de qué manera estas lecciones se ajustan mejor a las circunstancias que enfrentamos. Asia ha estado dominada por gobiernos más autoritarios, economías mucho más abiertas para quienes podían pagar para actuar en ellas y sociedades mucho más homogéneas que las de este hemisferio. Sería muy difícil duplicar ese modelo aun si deseáramos renunciar a esa dosis de libertad política y económica que tendríamos que sacrificar con miras a lograr una mirada similar del desarrollo económico.

En mi opinión, tenemos más probabilidades de lograr la integración si tenemos en cuenta las necesidades y la realidad histórica de este hemisferio. Ello implica que debemos centrarnos en las premisas más amplias en las que todos podamos coincidir y aceptar como puntos de

partida para esta iniciativa. Esos puntos de coincidencia no comienzan con llegar a un acuerdo sobre la teoría del comercio ni la importancia del principio de las ventajas comparativas, sino que implica hacer elecciones mucho más fundamentales y políticas sobre la construcción de una sociedad más equitativa, sobre las cuales pueda generarse una argumentación más firme y convincente en defensa de la integración económica.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

La ansiedad que lleva a los individuos a reaccionar frente a la globalización encuentra su contraparte en el énfasis que ponen los políticos y hacedores de políticas en el tema de la competitividad. El término suele estar asociado a nociones más mercantilistas acerca de cómo un país o cómo una región (por ejemplo, nuestro hemisferio) mejora su competitividad para la exportación. La ventaja de este enfoque es que permite apelar de manera más amplia al nacionalismo económico. El peligro, por supuesto, está en que no funcione y que sólo conduzca a un visión más cínica de la idea de la integración.

Es mejor centrarse en aquello que signifique una diferencia real y concreta en la vida de los individuos y en el futuro que puedan construir para sus familias. Eso implica un esfuerzo concertado para elevar la productividad de cada individuo, que es la única base para profundizar el desarrollo económico y el mejor camino hacia una sociedad y una economía más equitativas. Esto lógicamente lleva a la cuestión de qué impulsa la mejora en la productividad y cómo puede contribuir a ello la integración.

La respuesta radica en el principio básico que ha animado la teoría económica desde Adam Smith. Para elevar la productividad, un individuo necesita la libertad para especializarse en aquello en lo que mejor se desempeña y la capacidad de ejercer esa libertad. La libertad para especializarse está en función de las oportunidades que ofrecen los mercados. La capacidad de ejercerla depende, en gran medida, de la educación y el contexto económico que sepa premiar las capacidades adquiridas (a diferencia, por ejemplo, de las habilidades que convocan al éxito en un ambiente en el que todas las oportunidades económicas provienen del control del gobierno y los individuos deben destinar inmensos recursos a satisfacer sus necesidades económicas a través del proceso político).

En el contexto de la economía global de hoy, ese ejemplo simple y estilizado ofrece, sin embargo, un argumento más coherente para la integración hemisférica que el enfoque de centrarse en la competitividad. Instalar incentivos dentro del hemisferio de manera de favorecer sistemáticamente el ejercicio de la libertad económica individual resulta de vital importancia para permitir que cada individuo aumente su productividad y contribuya al proceso del desarrollo económico. Visto desde este ángulo, la liberalización de las inversiones y del comercio tiene un rol muy importante que cumplir, no sólo en términos de los resultados económicos que promueve sino porque es una fuerza liberadora muy influyente.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

Bien entendida, la liberalización comercial debería servir a los mismos propósitos: una mayor convergencia de valores, la profundización de la democracia, la ampliación de las oportunidades para los más necesitados y la vigencia efectiva de la ciudadanía de manera más progresiva. La razón está en el hecho de que las sociedades y las economías han demostrado ser altamente dependientes del camino recorrido previamente. A falta de una buena razón para realinear los incentivos dentro de una sociedad, existen pocos motivos para que los grupos de interés económico y político bien consolidados renuncien al poder que ejercen en sus respectivas esferas.

No es necesario recurrir al análisis marxista convencional, eje de la teoría de la dependencia, ni a los resultados revolucionarios pronosticados para reconocer que esa dependencia del camino elegido representa la “mano muerta” de la que muchos han hablado en el contexto del desarrollo del hemisferio. La liberalización económica levanta esta mano muerta precisamente porque alienta los resultados de la economía de mercado más que aquellos impulsados por el ejercicio del poder político. Ofrece oportunidades a quienes se encuentran en el peldaño más bajo para escapar de la dependencia de sus propias circunstancias.

Esa es la liberación a partir de la cual fluye todo lo bueno, tanto en términos de resultados económicos como de libertades políticas. Para cualquier estudiante serio de la historia, es axiomático que las libertades políticas no son tales cuando no existen los medios económicos para ejercer tales libertades. Conseguir la libertad económica es conseguir la propia libertad política y esto, en última instancia, exige el poder acceder a los mercados.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

Paradójicamente, el sector que más se beneficiaría de una integración plena con la economía global es el que representa el único obstáculo importante a un acuerdo de comercio global. De norte a sur, el hemisferio es extraordinariamente competitivo en el campo agropecuario. Incluso en Estados Unidos, donde los cultivos como el algodón y el azúcar se benefician con importantes medidas de protección y subsidios, los intereses más amplios de los productores agropecuarios se concentran en la liberalización del comercio. De hecho, los cultivos de Estados Unidos más competitivos a nivel mundial son los que no reciben subsidios del gobierno.

Una mayor integración dentro de la región no haría más que aumentar la competitividad de los productores del hemisferio en una economía global, precisamente porque esos productores capaces de sacar el máximo provecho de las economías de escala ofrecidas por el libre comercio regional para productos agropecuarios serían los competidores más fuertes cuando sus habilidades pudiesen aplicarse en la vasta planicie de una economía mundial libre de barreras a las exportaciones agropecuarias.

Más aún, Estados Unidos se beneficiaría sustancialmente de las eficiencias distributivas que surgirían a partir de eliminar las distorsiones en su propio sector agropecuario. La realidad es que los productores estadounidenses responden a los subsidios como lo haría cualquier productor: siembran aquellas *commodities* que son más rentables y que precisamente son las más subsidiadas. La eliminación de los subsidios sin duda introduciría modificaciones en lo que los productores actualmente eligen producir, pero es poco probable que sea el factor decisivo para determinar si sobreviven en un negocio que ahora hace un uso intensivo del capital y se orienta a

los mercados globales, incluso a pesar de los fuertes subsidios que existen. Negociar un acuerdo de comercio agrícola a nivel hemisférico daría peso a las iniciativas multilaterales. De hecho, estaríamos liberando nuestras manos para iniciar negociaciones de comercio multilaterales.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

A pesar de la revolución en materia de transporte y logística que ha reducido sustancialmente el costo del transporte, la relación peso-valor sigue teniendo importancia. En un mundo económico que fuese racional, la mayor parte del procesamiento de los productos agrícolas se realizaría en nuestro hemisferio porque es donde se agrega más valor al producto; en consecuencia, el costo de transporte como proporción del valor del producto procesado se reduce significativamente. Lo que esto sugiere es que la ventaja de invertir en producir con mayor valor agregado más cerca del lugar de origen de las *commodities* queda compensada por las distorsiones comerciales o barreras de otro tipo que se levantan en varios mercados de los países consumidores.

Deberíamos apuntar a dos objetivos. En primer lugar, asegurar un acuerdo regional sobre agricultura que apunte a superar las distorsiones del comercio agrícola y alimenticio que inhiben la respuesta de la inversión a los ahorros de costo que se derivan de una mejor ecuación peso-valor. En segundo lugar, negociar una reducción global de las distorsiones que obstaculizan el flujo natural de inversiones hacia una producción de mayor valor agregado en el hemisferio.

En este contexto, sin embargo, deberíamos prestar atención a la realidad comercial que es propia de los mercados globales contemporáneos. En muchos ejemplos, los aranceles, las cuotas y las medidas sanitarias y fitosanitarias que rigen el acceso a un mercado particular son sólo una parte de la historia. Cada vez más el verdadero obstáculo es poner a los productores del hemisferio en condiciones de cumplir con las normas comerciales aplicadas por empresas globales, que son necesariamente puntillosas respecto del efecto que tiene sobre su imagen cualquier falla en la entrega a los consumidores de productos seguros y de calidad.

Esto no es algo que sea susceptible de negociación directa gobierno a gobierno, como lo son las medidas sobre subsidios agrícolas, pero es susceptible de reformas económicas y asistencia a nivel nacional que proporcionen una infraestructura capaz de asegurar que los productores de la región puedan cumplir esas normas. Cualquier enfoque hemisférico sobre estas cuestiones debería ir más allá de los acuerdos de comercio convencionales, precisamente porque a menudo las características que trascienden la regulación gubernamental son las que dan forma a las oportunidades económicas que se ofrecen a los productores de la región.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

No deberíamos endulzarnos la píldora. La crisis financiera avanzará sobre la liberalización comercial y la golpeará de manera muy contundente en el corto plazo. De hecho, podremos considerarnos satisfechos si evitamos el retroceso en las liberalizaciones ya conquistadas tras el aumento de las presiones proteccionistas.

Habiendo hecho esa salvedad, es también cierto que las épocas de crisis ofrecen oportunidades extraordinarias para el cambio institucional que no sería posible en circunstancias normales. El problema en verdad es político: ¿de dónde ha de surgir el liderazgo que subraye la importancia de profundizar la apertura para lograr una recuperación económica a corto plazo y una mayor prosperidad a largo plazo?

Cada vez más ese liderazgo habrá de surgir del Sur. La dinámica política de Estados Unidos actúa en contra de sus líderes cuando ellos tienden a promover nuevos esfuerzos de integración. Más aún, tal esfuerzo tendrá más probabilidades de éxito si promete una elevada contribución al desarrollo económico y si es encabezado por uno de los países del hemisferio más comprometido o interesado en lograr ese resultado. Esto sugiere, sin dudas, que el progreso de cualquier nueva iniciativa dependerá fuertemente del grado en el que una de las economías líderes de América Latina y el Caribe dé un paso al frente para encabezar el proceso.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

Cabe subrayar que la estructura tripolar es más aparente que real. La actual crisis económica lo pone de relieve. Aunque cabría argumentar que el esfuerzo de los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations* - ASEAN) por desarrollar una red de acuerdos de "libre comercio" con otros países asiáticos representa la consolidación de un bloque comercial panasiático, la realidad es bien diferente. Los acuerdos comerciales no son amplios en su cobertura, ni profundos en términos de sus compromisos. Tal como señalé anteriormente, se amoldan a la realidad económica en lugar de modelarla.

En términos más profundos, lo que la crisis actual subraya es el grado en el que las economías asiáticas, adoptando un modelo económico más mercantilista y orientado a las exportaciones, dependen de la suerte de sus mercados externos más de lo que sugerirían los incipientes acuerdos comerciales de la subregión. Eso podría cambiar, pero en el contexto actual es difícil imaginar que Asia sea el bloque coherente que sugieren los teóricos del mundo tripolar. Simplemente no funciona independientemente del resto del mundo.

Lo mismo podría y debería decirse, por supuesto, de nuestro hemisferio. Brasil, Chile y otros exportadores de *commodities* se beneficiaron en años recientes de un fuerte crecimiento y de inversiones en infraestructura en China y el resto de Asia. Lo mismo ocurrió en Estados Unidos. En otras palabras, nuestra fortuna está estrechamente ligada al éxito de nuestros socios comerciales de Asia, más de lo que muchos quisieran admitir.

Por eso es que debemos desarrollar argumentos en favor de la integración regional en el contexto de una economía global, más que de un mundo tripolar. Una estrategia basada en esa noción posiblemente esté destinada al fracaso porque el modelo tripolar ofrece un cuadro

inexacto de la economía global en la que nos encontramos y de los diferentes desafíos que deben enfrentar los hacedores de políticas nacionales así como los negociadores del comercio y las instituciones comprometidas con el desarrollo.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

Esta es la pregunta más fácil de responder. Lo cierto es que somos muy afortunados de contar con el BID. Es la única institución de la región capaz de ofrecer un foro para los debates que debemos llevar adelante, no tanto entre gobiernos en esta etapa, sino entre los políticos, economistas, académicos, periodistas y la sociedad civil sobre el tema de la integración dentro del hemisferio. Esto apunta al rol que el Banco debe desempeñar en este contexto: aportando las ideas que deben preceder a la política.

En términos más amplios, la gerencia del Banco ha comenzado el proceso de remodelar a la institución para que pueda estar a la altura de ese desafío. El siguiente paso es integrar los compromisos financieros reales del Banco con un enfoque de la integración impulsado por los miembros y percibido por el público como afín a sus intereses. Este es un paso que asumo que la dirigencia del Banco adoptará. También estoy convencido de que los líderes políticos de la región aceptarán que es necesario contar con una base sólida en la región para lograr los objetivos que buscan en el marco de un sistema de comercio global. Pero ese proceso debe comenzar con el debate que el Banco afortunadamente ha iniciado.

