



Hacia una agenda de integración pragmática, inclusiva y sostenible para América Latina y el Caribe



Benigno López Benítez y Fabrizio Opertti*
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La nueva Visión 2021 del BID pone a la integración regional en el epicentro de la atención. Se trata de lanzar un conjunto de reformas de última generación para el comercio y la integración: nuevos contenidos, para optimizar el impacto de las políticas de apertura, que toman forma clara y precisa desde una agenda construida en diálogo con sus verdaderos protagonistas.

La ruta de la apertura comercial y de la integración por la cual transita hace ya más de tres décadas América Latina y el Caribe (ALC) ha demostrado ser el rumbo adecuado para alcanzar una política comercial que contribuya al crecimiento económico a largo plazo y a un desarrollo inclusivo y sostenible. El comienzo de la etapa de la adultez de este proceso virtuoso constituye un buen momento para proyectar una agenda pragmática, conformada por

* Benigno López es abogado por la Universidad Católica de Asunción, Paraguay y tiene una Maestría en Derecho (LLM) por la Universidad de Georgetown en Washington, D.C. Posee una amplia experiencia tanto en el sector público como en el privado en áreas de Derecho Público y Administrativo, Derecho Bancario y Derecho Internacional. Fue asesor general y miembro de la Junta Directiva del Banco Central en Paraguay. Fungió como asesor principal del director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional. De agosto de 2013 a septiembre de 2014, se desempeñó como director Jurídico Ejecutivo de Itaipú, una entidad binacional encargada de generar energía eléctrica para sus propietarios, Paraguay y Brasil. Desde septiembre de 2014 hasta el 14 de agosto de 2018 se desempeñó como presidente del Instituto de Previsión Social y fue posteriormente nombrado ministro de Hacienda de Paraguay en agosto 15 de 2018. A partir del 16 de noviembre de 2020 fue nombrado vicepresidente de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C.

Fabrizio Opertti tiene más de 20 años de experiencia en los campos del comercio internacional, la inversión extranjera directa y la integración regional. En la actualidad es gerente del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington, DC. En este cargo, dirige los esfuerzos del BID para promover el comercio y la inversión, la integración económica y la cooperación regional en América Latina y el Caribe. Posee un Máster en Administración de Empresas (MBA) de la Escuela de Negocios de Johns Hopkins, una Maestría en Ciencias en Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown y una Licenciatura en Economía Política Internacional de la American University.

un conjunto de reformas pendientes, que contribuirían a optimizar los beneficios de la liberalización. En todo ello, los organismos multilaterales pueden y deben jugar un papel significativo, incluso en la indispensable conversación frontal con empresas y personas, que son, en definitiva, los hacedores del comercio.

La experiencia integracionista acumulada desde la década de 1990, de la que ha dado cuenta una profusa investigación económica, así como el testimonio de sus actores, requiere complementarse de modo de que sus beneficios se distribuyan de un modo más justo y equilibrado, lo que fortificaría la economía de ALC. Y más importante quizás -por su resonancia social-, resulta asegurar que tenga impacto en la creación de más y mejores empleos de calidad, una condición para configurar un entorno de oportunidades y para asegurar que los beneficios del comercio internacional alcancen a todos.

A la vez, el reclamo de la sociedad, la demanda de los inversores y el carácter no renovable de muchos de nuestros recursos exigen que una agenda contemporánea de desarrollo incorpore a la discusión la perspectiva de la sustentabilidad. En ese sentido, es fundamental promover el diálogo llano con las personas y las empresas en torno a la agenda de *Environmental, Social and Corporate Governance* (ESG), empoderado con las inversiones socialmente responsables, es decir,

aquellas que incluyen por ejemplo el cuidado del medio ambiente y el combate al cambio climático, dos fenómenos globales que requieren de acciones colectivas.

Se trata, pues, de echar a andar un conjunto de reformas de última generación, concernientes al comercio y a la integración: nuevos contenidos, con el propósito de optimizar el impacto de las políticas de apertura, que toman forma clara y precisa desde una agenda construida en diálogo con sus verdaderos protagonistas. Todo esto es parte integral de la nueva Visión 2025 del BID, que pone a la integración regional en el epicentro de la atención.

El panorama global de la integración

Hace más de dos décadas que se escuchan voces apocalípticas alrededor de la globalización que alimentan un relato mitológico que puede resultar más atractivo que la realidad misma. A ello se suma cierta retórica de parte de algunos gobiernos, que solo en ocasiones se refleja en acciones, que alimentan la percepción de que la integración política, económica y comercial se encuentra en un período de retraimiento o incluso en declive.

Es cierto que la evolución de la economía desde la última crisis financiera global echa leña al fuego de la antiglobalización. El aumento del comercio, de los flujos de capital y

de la inversión extranjera directa no alcanzaron a recuperar la magnitud previa a la crisis de 2008¹. Esta es una desaceleración que refleja la evolución del volumen de las exportaciones, medido en porcentaje del volumen total de la economía mundial.

La pandemia terminó ejemplificando la profundidad y vigencia de la integración económica y comercial.

Desde entonces, la ralentización del comercio fue tan consistente que The Economist (en enero de 2019) utilizó el término *slowbalization* para referirse al fenómeno de la desaceleración de la globalización que, de la “velocidad de la luz”, pasó a moverse al ritmo de un caracol. Una tendencia que se mantuvo luego como consecuencia de las medidas restrictivas —confinamientos, prohibición o limitaciones en los viajes, cierre de fronteras, etcétera— por la COVID-19, particularmente en 2020.

No obstante, la formidable tendencia ascendente de la integración económica es clara en el largo plazo, como se refleja en otros indicadores, incluyendo, por ejemplo, el de apertura comercial global desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta

nuestros días, revelador del ascenso inédito del intercambio, que no puso en cuestión ni la crisis de 2008 ni la pandemia.

Incluso la pandemia terminó ejemplificando la profundidad y vigencia de la integración económica y comercial. Las compañías globales, algunas de ellas fundadas por inmigrantes, involucradas en la fabricación de vacunas y dispositivos médicos contra la COVID-19, reaccionaron a gran velocidad, gracias a la naturaleza misma del comercio global y transfronterizo, y pudieron asegurar el suministro fluido de insumos críticos después de superar el sobresalto inicial. Existe evidencia de que los mercados abiertos evitaron un empeoramiento de la crisis sanitaria².

Un sistema industrial con etapas bien disímiles, instalaciones en diversos países, y el rápido funcionamiento de complejas cadenas de suministros en diferentes mercados, características propias de la cultura empresarial del comercio mundial, que además animó el espíritu de cooperación, fueron determinantes para la producción y distribución de las vacunas.

Por su parte, finalmente los gobiernos hicieron uso de las reglas e instituciones del comercio

1. Zakaría, Fareed (2021), Diez lecciones para el mundo de la postpandemia, Paidós.

2. Bown, C.P., & Bollyky, T., (2021), “How COVID-19 vaccine supply chains emerged in the midst of a pandemic”, Peterson Institute for International Economics, August 2021, <https://www.piie.com/publications/working-papers/how-covid-19-vaccine-supply-chains-emerged-midst-pandemic>

internacional para sostener el comercio y la inversión durante la pandemia y asegurar el acceso a bienes críticos, como lo muestran las acciones acordadas por los ministros de comercio del G20 para evitar medidas restrictivas y asegurar una circulación fluida de bienes.

La resiliencia de actores económicos ante la crisis pandémica, la capacidad demostrada en adecuar las herramientas de comercio e integración a la lucha contra una calamidad sanitaria a escala mundial, fuentes de inspiración para la construcción de políticas públicas, seguramente definirán nuevas agendas de trabajo para potenciar el papel de cadenas regionales de valor, un asunto que tarde o temprano tendrá que formar parte del debate y la agenda pública.

Otro resultado de la pandemia, involucrando incluso a los mercados de ALC, ha sido el impresionante avance de la virtualidad y la digitalización en el mundo del trabajo, debido a la COVID-19, de alto impacto en la organización de las empresas, en el funcionamiento del mercado laboral y en el desenvolvimiento de los servicios que, de un modo u otro, están transformando las dinámicas comerciales cada vez más influidas por la penetración de las Tecnologías de la

Información y la Comunicación (TICs).

El uso intensivo de la tecnología en las empresas repercute en el engranaje organizacional que, al final del día, trae mejoras de la productividad en diferentes etapas de procesos productivos o de servicios y que ha globalizado el mercado de trabajo a una escala antes inimaginable. Parece una ironía que las mismas restricciones que horadaron la economía terminaron siendo un incentivo para la interconectividad asociada a la globalización.

La experiencia propia de ALC

ALC no está fuera del juego del intercambio, muy por el contrario, y en cualquier escenario, es innegable el resultado positivo que tuvo su mayor integración al mundo, una orientación que evitó males mayores en las circunstancias aciagas de la COVID-19.

Investigaciones empíricas han mostrado un gran avance comercial, que se explica por el aumento de la apertura en la mayoría de los países de ALC (75%), mayor peso de las ventas al exterior con relación al conjunto de la economía y una diversificación tanto de la oferta exportadora como de los países compradores³.

3. Volpe Martincus, Christian. *Odisea en los mercados internacionales: Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*. (2010) Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La liberalización comercial de la región, iniciada en la década de 1990, fue favorable en múltiples aspectos⁴:

1) contribuyó a mejorar la productividad y la acumulación de capital;
2) tuvo un impacto positivo en el crecimiento, pues, sin apertura, el PIB per cápita de América Latina habría crecido entre un 30% y un 40% menos entre 1990 y 2010⁵; y
3) desembocó en una mejora del conocimiento e innovación, aunque no significativo por diversos factores endógenos que restringieron el potencial de la apertura comercial. Por otra parte, se estima que una mayor apertura, por ejemplo, una disminución del 10% en el arancel promedio de destino, hubiese provocado un aumento de las exportaciones hasta en un promedio del 13%, además del empuje a nuevas empresas exportadoras.

Los datos cuantitativos, no obstante, no son una herramienta suficiente para visualizar cómo el funcionamiento de la globalización, de igual manera, está impulsando a las empresas a la creación de valor agregado de bienes y servicios,

originándose así nuevas necesidades de mercado y nuevas demandas de los consumidores.

Un buen ejemplo de ello es la explotación agropecuaria que, apuntalada por la tecnología (el así llamado “agtech”) y por la organización de la producción en cadenas de valor —en que las TICs juegan un papel relevante— está dando alas a una actividad tradicional que antiguamente empezaba y terminaba en las tareas de campo, de muy baja productividad.

Reconociéndose que es un fenómeno que comenzó en la década de 1970, la liberalización comercial consolidó una transformación hacia “una compleja red de vínculos hacia atrás y hacia adelante, y vínculos laterales con agentes e instituciones económicos especializados que permiten que los productores compitan en los mercados nacionales o internacionales y respondan a una demanda cambiante”⁶.

Para ser justos con el significado de la transformación de esta actividad económica, que ahora incluye “la genética avanzada, la agricultura de precisión, y el uso de sensores y de

4. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Mesquita Moreira, Mauricio et al. Comercio, crecimiento y bienestar: panorama general (pp..23-49).*

5. *Dicho de otro modo: la apertura produjo un aumento del ingreso per cápita promedio de hasta un 16% en 20 años, según el estudio citado.*

6. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Ardila et al. Capítulo 10. Los mercados agroalimentarios modernos: tierra fértil para la cooperación público-privado (pp-285-309).*

big data”, habría que hablar de una sofisticada industria tecnológica de agronegocios⁷.

Los agronegocios regionales supieron aprovechar la profundización del comercio global, que trajo una mejora del clima macroeconómico —generando confianza en el mundo empresarial y animando a los consumidores—, y dieron pasos inéditos: empresas de mercados emergentes en acciones de Inversión Extranjera Directa (IED) en otros países en desarrollo e incluso en países desarrollados, una tendencia en ascenso, según estudios⁸.

Los males que persisten

Desatar las amarras que impone el proteccionismo empujó a las economías por lo alto. Con el aumento del intercambio, llegó el crecimiento económico, se desencadenaron más negocios, un efecto indiscutible de la mayor convivencia de mercados abiertos, una dinámica que tiene consecuencias palpables en el bienestar de las personas.

Es estimulante pensar que la exitosa experiencia de los agronegocios pueda ofrecer luz a otros sectores de actividad para que también puedan

beneficiarse del círculo virtuoso de la globalización, al decir del economista Guy Sorman. Una ruta para vencer a los enemigos de la eficiencia y la competencia, que impiden ingresar o dificultan la permanencia en los mercados globales.

No obstante, las políticas de liberalización tuvieron también una contracara amarga en la tendencia del empleo, que no acompañó el crecimiento de la economía, y otra en el aumento de la desigualdad, un problema en sí mismo, pero que, además, repercute en el funcionamiento del entramado social y en la construcción de ciudadanía.

Pero los males no son culpa de la estrategia de apertura y de la integración, sino de una tarea incompleta y de diversas fallas que obstruyeron el buen juego del intercambio. Y en todo caso, de rémoras proteccionistas.

Como nos advierte Mesquita Moreira, en algunos de los países más grandes de la región, “el proteccionismo sigue vivo y goza de buena salud”, provocando desmanes a la economía debido a las “reacciones adversas en el comercio”⁹.

7. *Ibidem*.

8. *Ibidem*.

9. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas* (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Mesquita Moreira, Mauricio. *Expectativas de la política comercial: antes y después* (pp.1-21).

ALC, por otra parte, carga con una pesada mochila de ineficiencias que le restan competitividad: altos costos tanto del transporte de carga como en los servicios logísticos; falta de inversión en la infraestructura; deficiente institucionalidad y efectividad de las agencias de atracción de inversiones y de promoción de exportaciones; y regulaciones que encarecen y desincentivan el intercambio.

Una mayoría sólida de la población de ALC respalda el comercio internacional, pese a que, en tres décadas de liberalización, la creación de empleo no estuvo a la altura de las expectativas.

En lugar de preservar las barreras e ineficiencias que impiden o encarecen el comercio, el conjunto de la región debería trabajar en la eliminación de todos estos obstáculos, que encorsetan a la economía y perjudican una integración saludable.

Un proceso vivo como la globalización, que se desenvuelve en la interacción entre países o bloques muy distintos, con una institucionalidad de Estados-nación en convivencia con una gobernanza global, y el formidable impacto de las tecnologías digitales

—pieza clave del conocimiento técnico en el mundo contemporáneo— desafían a una región con problemas estructurales que la pandemia dejó más al descubierto.

Una nueva hoja de ruta

En una situación de crisis -tanto en el sentido de un momento de cambio profundo y de consecuencias importantes, como el que nos remite a un escenario malo o difícil- también puede haber lugar a las oportunidades. Mucho más aún cuando existe evidencia acerca de los beneficios de la liberalización y se encuentran identificadas un conjunto de reformas que podrían solucionar problemas persistentes. Asimismo, existe un consenso acerca de que el desarrollo sustentable es mucho más que la liberalización de la economía.

Con esos dos pilares, los gobiernos y los organismos multilaterales deberían comenzar a construir un nuevo paradigma de integración, no solo pensando en la propia agenda reformista, sino en establecer mecanismos participativos que confieran más legitimidad al proceso de toma de decisiones en torno a los tópicos a examinar.

Un ejemplo que ilustra sobre la dinámica que debería animar la agenda reformista bien podría ser el del problema que sufren las empresas por las externalidades de la información

sobre todos los aspectos inherentes a la exportación (reglas de exportaciones de los países, métodos y costos de transporte, demanda de los mercados, canales de comercialización, etcétera). En todos ellos existen fallas de mercado que actúan como barreras al comercio.

ALC ha hecho avances significativos, por ejemplo, en la instalación de oficinas de promoción de las exportaciones y de captación de inversiones, pero todavía queda mucho por hacer al respecto.

Hay estudios concluyentes de que ALC podría mejorar su *performance* exportadora con acciones bien concretas, pensadas en eliminar los problemas de información, una de las barreras al comercio más importantes. Se necesita adecuar y fortalecer a los organismos con competencia en el tema, y proyectar un diseño institucional que mejore el acceso y la distribución de la información.

Las empresas exportadoras, que tienen mucho que decir, deberían poder canalizar sus puntos de vista y dar testimonio de sus experiencias en canales formales y abiertos a una

conversación horizontal entre todas las partes intervinientes.

En ese sentido, nos parece que los organismos multilaterales como el BID y otros podemos y debemos hacer un aporte interesante, no solo proveyendo de insumos de calidad sobre cada una de las problemáticas planteadas¹⁰, y brindando apoyo a los Estados en la provisión de los bienes públicos sobre los que se montan los flujos de comercio e inversión extranjera, sino también vigorizando el diálogo alrededor de cómo maximizar el valor y las oportunidades de la integración entre los interlocutores gubernamentales, los del sector privado y los de la sociedad civil.

Estamos convencidos del determinante papel que pueden jugar las empresas y las personas en perfeccionar los instrumentos facilitadores de comercio.

Estudios de opinión pública¹¹ revelan que una mayoría sólida de la población de ALC respalda el comercio internacional, pese a que, en tres décadas de liberalización, la creación de empleo no estuvo a la altura de las expectativas.

10. Documentos del BID dan cuenta también de la necesidad de tomar medidas para reducir los costos de transporte, logísticos y administrativos asociados a los trámites de comercio. Además, plantean acciones tendientes a la reducción de los precios tradicionales de comercio y asociados a las regulaciones asociadas a los acuerdos internacionales y las reglas de regulación de los órganos de control.

11. Editado por Mesquita Moreira, Mauricio & Stein, Ernesto. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Desarrollo en las Américas* (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Rodríguez Chatruc, Marisol et al. *A favor del comercio, por ahora: actitudes y apoyo de la gente* (pp.163-185).

La liberalización comercial, donde las empresas y los trabajadores quedaron más expuestos a la competencia, ocurrió casi al mismo tiempo del veloz avance de la tecnología, tanto en la automatización de procesos de producción y de servicios, como en el desarrollo de internet y la omniconectividad que llega con el sistema digital 5G. En este contexto, adquiere más relevancia el hecho de que el 73% de los latinoamericanos apoyen el comercio¹².

Se trata de pensar un ambicioso plan de comercio e inversiones que apunte al crecimiento económico sostenido, una condición para la creación de empleos de calidad.

Involucrar a la sociedad civil y al sector privado en acuerdos de última generación, como estamos proponiendo, fortalece y mejora el ambiente reformista y, por otra parte, coadyuva a sumar a la agenda otros asuntos muy relevantes como son la sustentabilidad y la inclusión, dos condiciones que, en el siglo XXI, tienen implicancias económicas y éticas.

Se trata de construir una agenda pragmática que recoja los problemas concretos de la gente en el proceso de integración, en lugar de únicamente los temas clásicos de la hoja de ruta de comercio (aranceles, apertura de los mercados de capitales, cuotas, solución de diferencias, etc.).

En definitiva, se trata de pensar un ambicioso plan de comercio e inversiones que apunte al crecimiento económico sostenido, una condición para la creación de empleos de calidad. Guiado por el desarrollo sostenible -respetuoso del medio ambiente y mitigador del cambio climático- y el anhelado propósito de que todas las personas, sin distinción alguna, puedan tener la oportunidad de progresar en su medio.

Con ese enfoque, es vital escuchar con atención la voz de los ciudadanos y las empresas. Las políticas públicas en esta dirección serán exitosas si recogen el alma de una conversación democrática, con organismos multilaterales, en un papel armonizador, que contribuyan decididamente a que la gente se empodere de una renovada integración, con los pies en el presente, pero muy responsable con el porvenir.

12. Sin embargo, el apoyo al comercio puede sufrir variantes, advierten Rodríguez Chatruc, Marisol et al: "Los sentimientos a favor del comercio también se vuelcan fácilmente hacia el proteccionismo cuando entran al debate los argumentos habituales contra el comercio en términos de impactos negativos en el empleo". Por otra parte, también se observó una caída en el respaldo al comercio, susceptible a la manera como se formulan las preguntas en las encuestas.