

NEWSLETTER SOBRE RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

[2015](#) | [2014](#) | [2013](#) | [2012](#) | [2011](#) | [2010](#) | [2009](#) | [Todos los años](#) |
[2008](#) | [2007](#) | [2006](#) | [2005](#) | [2004](#) | [2003](#) | [2002](#)

CONDICIONES PARA UNA NEGOCIACIÓN COMERCIAL EXITOSA: Algunas consideraciones válidas para las negociaciones Mercosur-UE.

por Félix Peña
Septiembre 2008

Como consecuencia de las dificultades de la Rueda Doha, se ha vuelto a instalar en la agenda del Mercosur la cuestión de intentar concluir las demoradas negociaciones bi-regionales con la Unión Europea..

Alcanzar los necesarios puntos de equilibrio entre los múltiples intereses en juego sigue siendo el gran desafío para estas negociaciones bi-regionales. No parece existir además suficiente impulso político para superar los desequilibrios existentes. Tiene que ver con incentivos en las dos partes para encarrillarlas hacia su conclusión y con las percepciones que se observan de un lado y del otro del Atlántico.

Si un claro impulso político gubernamental resulta difícil imaginar que una negociación comercial internacional pueda ser exitosa, en especial cuando es ambiciosa. Pero el impulso político debe ser suficiente y continuo, si es que se aspira a completar la hoja de ruta trazada para una negociación compleja

Si bien el impulso político es una condición necesaria, no suele ser suficiente para culminar con éxito un proceso negociador. Se requiere también capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los diferentes intereses nacionales en juego. Es una condición que puede ser más importante cuanto mayor sea la complejidad de una negociación y sus grados de ambición. Pero también tiene que ver con los métodos empleados para construir los necesarios equilibrios. La calidad de los procesos negociadores puede ser causa de un eventual fracaso. Las dificultades procesales son mayores cuando participan muchos países, y cuando existen entre ellos fuertes asimetrías de dimensión económica y de grados de desarrollo económico.

Suficiente impulso político y capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los intereses en juego, son dos condiciones que la experiencia demuestra que se requieren a fin de concluir con éxito una negociación comercial internacional.

Examinar si tales condiciones existen en las demoradas negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) es algo conveniente teniendo en cuenta que, como consecuencia de las renovadas dificultades de la Rueda Doha, se ha vuelto a instalar en la agenda del Mercosur la cuestión de

intentar concluir las. Especialmente los gobiernos del Brasil y del Uruguay estarían impulsando la idea de retomar las negociaciones estancadas desde octubre de 2004 (ver, al respecto de la posición del Brasil, este Newsletter del mes de agosto y sobre la posición del Uruguay, la nota del semanario Búsqueda, de Montevideo, del 11 de septiembre de 2008, página 5).

Sin un claro impulso político gubernamental resulta difícil imaginar que una negociación comercial internacional pueda ser exitosa. Esto es particularmente válido en el caso de negociaciones que involucran un número amplio de países y una compleja agenda, tal como ocurre en el caso de la Rueda Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC). O cuando se trata de países que comparten un espacio geográfico regional. Las negociaciones comerciales suelen ser entonces un componente de una agenda de trabajo conjunto más amplia, orientada a asegurar la paz y estabilidad política entre países vecinos, a través del desarrollo de un proceso formal de integración. Ejemplos al respecto son la UE y el Mercosur. Y también es válido en el caso, más complejo aún, de una negociación comercial que ha sido concebida como una parte central de la construcción de una asociación estratégica entre dos regiones organizadas en torno a procesos formales de integración. Es precisamente lo que han estado intentando concretar desde hace una década el Mercosur y la UE, pero como resultado de iniciativas que se remontan a los comienzos de los años noventa.

Pero el impulso político debe ser suficiente y continuo, si es que se aspira a completar la hoja de ruta trazada para una negociación compleja. Cual combustible de un auto, puede agotarse antes de llegar a la meta. Y entonces la negociación se paraliza. Puede ser luego retomada. Ocurrió en el pasado con la Rueda Uruguay tras el fracaso de la reunión en Montreal en 1988 y podría suceder nuevamente en el presente, tanto en el caso de la Rueda Doha como en el de la asociación Mercosur-UE. O puede quedar en el olvido, como parece estar ocurriendo con las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA.

El agotamiento o insuficiencia del impulso político suele ser la resultante de una combinación de factores, entre los cuales sobresalen los siguientes: el tiempo que transcurre desde el momento inicial de la negociación, que puede ser de muchos años; las modificaciones que se hubieren producido en el contexto internacional o regional; las que se operan en los países participantes, especialmente en los impulsores de la idea de negociar como consecuencia, por ejemplo, de cambios de gobiernos y, finalmente, las alteraciones que puedan producirse en la estimación de costos y beneficios -tanto políticos como económicos- que resultarían de una determinada negociación.

En tal sentido, un ejemplo del pasado es el de las negociaciones de la Carta de la Habana que aspiraba a crear la Organización Internacional del Comercio. Fracasó en 1948 cuando el Congreso americano no ratificó el instrumento jurídico internacional que le sometiera el Ejecutivo a su consideración. También en aquel período fracasó una negociación secreta para el establecimiento de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Está en el origen de la introducción a último momento de la figura de la zona de libre comercio en lo que sería el artículo XXIV del

GATT (la fascinante historia de esta negociación secreta -sólo conocida muchos años después- la reconstruye un excelente artículo de Kerry Chase, citado más adelante en la Sección "Lecturas Recomendadas" de este Newsletter). Otro ejemplo más reciente de fracaso por agotamiento del impulso político, es el ya mencionado de la negociación hemisférica para establecer lo que se suponía debía ser el ALCA. Colapsó en la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en el año 2004.

Si bien el impulso político es necesario, no suele ser suficiente para culminar con éxito un proceso negociador. Se requiere también capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los diferentes intereses nacionales en juego. Tiene que ver con la complejidad de la negociación y con los grados de ambición de su agenda. Cuanto más ambiciosa sea la agenda (caso Rueda Doha y negociación Mercosur-UE) y más sustantivas sean las diferencias de intereses, mayor será la dificultad para evitar que tales puntos de equilibrio se le evadan a los negociadores. Pero también tiene que ver con los métodos que se empleen para construir los necesarios equilibrios. La calidad de los procesos negociadores puede ser una causa de un eventual fracaso. Las dificultades procesales son mayores cuando participan muchos países y cuando existen entre ellos fuertes asimetrías de dimensión económica y de grados de desarrollo económico. Es el caso actual de la Rueda Doha. O cuando una negociación presenta notorias insuficiencias y dispersiones, tanto en el plano institucional como de los métodos de trabajo. Puede ser el caso de la bi-regional Mercosur-UE.

En el caso de la Rueda Doha, en la reunión mini-ministerial de Ginebra del mes de julio pasado, quedó en evidencia que se acumularon dificultades sustantivas y procesales para lograr los necesarios equilibrios de intereses (ver este Newsletter del mes de agosto 2008). ¿Son ellas sólo la resultante de insuficiencias del impulso político? O son, además, ¿la resultante de deficiencias en los métodos orientados a enhebrar tales equilibrios? (sobre el estado de las negociaciones de la Rueda Doha al promediar el mes de septiembre ver Bridges Weekly Trade News Digest, volume 12, number 29, September 10th 2008, del International Centre for Trade and Sustainable Development -ICTSD-, en <http://www.ictsd.net>).

Las dificultades sustantivas se relacionan en primer lugar, con el equilibrio entre lo que efectivamente se espera recibir y lo que se tiene que otorgar, por un lado en los productos agrícolas (acceso a mercados y subsidios) y por el otro en los industriales. En segundo lugar, se relacionan con el equilibrio entre las concesiones aparentes y las efectivas, es decir, las que resultan una vez descontada el "agua" y computadas las excepciones, sensibilidades, diferenciaciones y todo tipo de válvulas de escape abiertas o encubiertas. En tercer lugar, con el equilibrio entre el esfuerzo que realizarían los que más pueden - países industrializados - y los relativamente más débiles, que son los países en desarrollo. Y, finalmente, en el equilibrio entre costos y beneficios del resultado de las negociaciones. Cuánto menos nítidos y de más largo plazo sean los eventuales beneficios, más resistencia habrá a efectuar concesiones que podrían tener costos políticos inmediatos.

Las dificultades procesales tienen que ver con el número de países participantes y, sobre todo, con las asimetrías de poder, de gravitación en el intercambio global de bienes y servicios, y de grados de desarrollo relativo.

El hecho que se trata de negociaciones multilaterales que requieren el consenso de todos los países participantes en el marco de un single undertaking, complica aún más la tarea de enhebrar puntos de equilibrio que sean percibidos como satisfactorios por todos.

En el caso de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, se reproducen condiciones similares a las existentes en la Rueda Doha, en términos de las divergencias de intereses en relación a la agricultura, con el consiguiente impacto en las contrapartidas en productos industriales y en otras cuestiones relevantes. La UE planteó desde el comienzo de las actuales negociaciones multilaterales en la OMC, que es en este ámbito donde debían tratarse las cuestiones más sensibles vinculadas a los subsidios a la agricultura, sea a las exportaciones y, en especial, a los relacionados con la producción. En la medida que tal planteo continúa vigente, es natural que se considere que será muy difícil destrabar la negociación bi-regional sin antes concluir la Rueda Doha.

Alcanzar los necesarios puntos de equilibrio entre los múltiples intereses en juego sigue siendo entonces el gran desafío para las negociaciones bi-regionales. Pero más allá de las declaraciones propias de las diplomacias mediáticas, no parece existir además suficiente impulso político para superar los desequilibrios existentes. Tiene que ver con incentivos en las dos partes para encarrillarlas hacia su conclusión y con las percepciones que se observan de un lado y del otro del Atlántico.

Del lado europeo, los incentivos para negociar parecen haber disminuido. Por un lado, suele prevalecer la percepción que el Mercosur dista de ser lo que habían imaginado y que debe aún superar problemas internos que afectan su credibilidad. El que el Canciller Amorim haya reiterado en la presentación que efectuara recientemente en el Parlamento del Mercosur (ver su texto en <http://www.mre.gov.br>), la prioridad de eliminar el doble cobro del arancel externo, de aprobar el Código Aduanero y de fortalecer la Secretaría Técnica, podría contribuir a disminuir el déficit de credibilidad. Pero será así sólo en la medida que ello se concrete, ya que tal objetivo se había anunciado en otras oportunidades. Por otro lado, los europeos no tienen hoy el incentivo de evitar desplazamientos de sus corrientes de comercio e inversiones que resultarían de un acuerdo preferencial entre el Mercosur y los Estados Unidos. Tal perspectiva ha desaparecido del horizonte, al menos por el momento, con el colapso del ALCA y con las dificultades que pueden existir en relanzar una negociación Mercosur-EEUU con un formato "4+1", dada la posible conclusión este año del demorado proceso de incorporación de Venezuela al Mercosur. La evolución más reciente de las relaciones diplomáticas entre Caracas y Washington -el retiro de los respectivos Embajadores, y fuertes declaraciones del Presidente Chavez-, no contribuyen a que se pueda visualizar como factible -al menos en plazos cortos- una negociación comercial entre el Mercosur y los EEUU.

Del lado del Mercosur, resulta difícil imaginar que en la negociación comercial bi-regional pueda obtenerse lo que no se ha logrado hasta ahora de los europeos en la Rueda Doha. Y la opción de un acuerdo menos ambicioso que el imaginado no ha sido aún incorporada en la estrategia

negociadora. Por lo demás, se perciben las prioridades de la UE como muy concentradas en otras áreas y cuestiones.

En tal caso, la hibernación de hecho de la negociación bi-regional, podría ser visualizada por ambas partes como más conveniente que seguir procurando su conclusión. La tentación a preservar el status-quo en las negociaciones bi-regionales sería entonces muy grande. El problema es que ello estimularía acciones bilaterales, como las reflejadas en la alianza estratégica del Brasil con la UE. No incluye elementos preferenciales, que son los que obligarían a los socios del Mercosur a negociar en conjunto, al menos mientras no sea modificada la Decisión CM 32 del año 2000 (el párrafo cuarto del numeral 4.4.1, del documento de Estrategia Brasileira de Exportação 2008-2010, anunciado el pasado 3 de septiembre por el Ministerio de Desenvolvimento, Indústria y Comércio Exterior del Brasil, es sintomático al respecto). Si así fuere, podría erosionarse la idea de un Mercosur concebido, desde su momento fundacional, como plataforma para negociar y competir a escala global.

Sin perjuicio de lo que se intente para relanzar las negociaciones bi-regionales, una opción sería utilizar todo el potencial del instrumental plasmado en el Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE firmado en Madrid en 1995. Fue ratificado por los respectivos Parlamentos y está aun vigente. Contiene hojas de ruta que, de utilizarse plenamente, permitirían avanzar con pragmatismo en las relaciones económicas bi-regionales, al menos en todos los elementos no preferenciales.

Tal opción implicaría renovar el impulso político de la negociación bi-regional y perfeccionar los métodos de trabajo. El impulso político debería provenir de la constatación de que existen intereses compartidos en lograr el fortalecimiento del Mercosur. Tales intereses se relacionan con su potencial para ser un efectivo núcleo duro de la estabilidad política en el espacio geográfico sudamericano. Y ello adquiere hoy mayor vigencia ante las alarmantes tendencias a la fragmentación y los consiguientes reflejos defensivos (sobre este último aspecto, ver las declaraciones sobre la necesidad de un "escudo de defensa", del Ministro de Asuntos Estratégicos del Brasil, Roberto Mangadeira Unger, en el diario La Nación, de Buenos Aires, del 11 de septiembre de 2008, página 11).

Implicaría además introducir elementos de flexibilidad en la construcción de la asociación bi-regional, que contemple las diferentes situaciones existentes entre las dos regiones y, en particular, dentro del Mercosur.

Es una opción que sería más factible si el Mercosur introdujera, a su vez, criterios de flexibilización de sus compromisos, a fin de aceptar instrumentos con múltiples velocidades y geometría variable, especialmente en la construcción de una unión aduanera ajustada más al artículo XXIV del GATT, que al modelo de la unión aduanera europea o a lo que prescriben distintos enfoques teóricos (ver al respecto este Newsletter, del mes de agosto de 2008).

Todo ello puede lograrse en el marco amplio del Tratado de Asunción y sin alterar sus elementos esenciales, que son los que conducen a un mercado común.

Y tal flexibilización no implicaría la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio. Esto último ha sido propuesto incluso recientemente por personalidades políticas, por ejemplo en el Brasil (ver al respecto el discurso del gobernador José Serra en el Fórum del INAE, en Río de Janeiro, el 3 de septiembre de 2008, en <http://www.saopaulo.sp.gov.br>, quien señaló que "temos que desenvolver mais acordos bilaterais. Temos que fazer mudanças no Mercosul que permitam ao Brasil fazer acordos bilaterais com outros países sem necessariamente incluir os países do Mercosul... O Mercosul deve ser uma zona de livre comércio e não uma união alfabética como é hoje, que praticamente subordina todas as principais decisões de comércio exterior que o Brasil queira tomar aos acordos com outros países". Con posterioridad el Canciller Amorim volvió a reiterar la posición del gobierno brasileño en el sentido de fortalecer el Mercosur, tal como se refleja en notas de varios diarios del Brasil, entre los cuales la Gazeta Mercantil, del 4 de septiembre de 2008).

Un detalle no menor y con connotaciones que van más allá de lo jurídico, es el que en la hipótesis de la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio, se requeriría una modificación sustancial de su pacto constitutivo. Algo así como negociar todo de nuevo.

Lecturas recomendadas:

- Abreu, Sergio, "Algunas reflexiones luego de la última reunión ministerial de julio de 2008 en la OMC, Ginebra", Análisis N° 6/08, Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Montevideo 2008.
- Bertoni, Liliانا (coordinadora), "Infraestructura e Integración Regional", Editorial Dunken, Buenos Aires 2008.
- Chase, Kerry, "Multilateralism Compromised: The Mysterious Origins of GATT Article XXIV", World Trade Review, March 2006, pp 1-30.
- Dynefors-Hallberg, Andreas, "A Legal and Political View on Regional Trade Agreements in the GATT/WTO-GATT Article XXIV", Master Thesis, Department of Law, School of Business, Economics and Law, Göteborg University, Fall/Winter 2007/2008.
- Ermida Uriarte, Oscar; Barreto Ghione, Hugo; Racciatti, Octavio C., "Caminos para incluir la dimensión socio-laboral en acuerdos de asociación: el ejemplo UE-Mercosur", Fundación Friedrich-Ebert, FESUR, Montevideo, junio 2008.
- Frontier Economics, "A framework for understanding international demand for the Creative Industries", A Report Prepared for DCMS, Frontier Economics Ltd, London, August 2007.
- Keck, Alexander and Schropp, Simon, "Indisputably Essential: The Economics of Dispute Settlement Institutions in Trade Agreements", Staff Working Paper ERSD-2007-02, WTO, Geneva, September 2007, en <http://www.wto.org>.
- Keidel, Albert, "China's Economic Rise - Fact and Fiction", Policy Brief 61, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, July 2008.

- Kyvik Nordás, Hildegunn, "International Production Sharing: A Case for a Coherent Policy Framework", WTO Discussion Papers, n.11, World Trade Organization, Geneva 2007, en <http://www.wto.org>.
- Lehmann, Jean-Pierre, "The Collapse of the WTO Doha Round. What does it mean for business", IMD, Lausanne, August 2008 en www.imd.ch.
- Ministerio de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, "Estratégia Brasileira de Exportação - 2008-2010", Brasília, septiembre 2008, en <http://www.mdic.gov.br>.
- Nickson, Andrew, "Una oportunidad para Paraguay. Los desafíos de Fernando Lugo", en Nueva Sociedad, nº 216, Julio-Agosto 2008, ps 4-16.
- Peña, Andrés y Tabanera, Carlos (coordinadores), "Impacto de la Globalización en la Industria de la Construcción. Hacia un nuevo escenario competitivo", Cámara Argentina de la Construcción, Buenos Aires 2008.
- Rosenau, James N., "Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization", Princeton University Press, Princeton and Oxford 2003.
- Sbragia, Alberta, "Review Article: Comparative Regionalism: What Might It Be?", JCMS 2008, volume 46 Annual Review, pp. 29-49.
- Zöpel, Christoph, "La integración sudamericana como requisito para la independencia", en Nueva Sociedad, nº 216, Julio-Agosto 2008, ps 25-34.

Félix Peña es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group. [Ampliar trayectoria](#).

<http://www.felixpena.com.ar> | info@felixpena.com.ar

[Suscríbese al newsletter](#) para recibir mensualmente un email con los últimos artículos publicados en este sitio.

