

## **PRESERVAR LO ESENCIAL, FLEXIBILIZAR LO METODOLÓGICO:**

La adaptación de la OMC, la UE y el Mercosur a nuevas realidades internacionales.

por Félix Peña

Junio 2011

---

*Se observan signos de stress en algunos de los principales ámbitos institucionalizados de cooperación entre naciones, tanto en el plano global como en el de los distintos espacios geográficos regionales. Recientemente se han puesto en evidencia, por ejemplo, en las notorias dificultades para avanzar en las negociaciones de la Rueda Doha en la OMC; en la creciente inquietud sobre el futuro del euro y sobre cómo continuar con la construcción de la propia UE, y en las controversias comerciales que han actualizado el debate sobre el alcance real de la unión aduanera y sobre la integración automotriz en el Mercosur.*

*Son signos de stress que parecen resultar de una gradual ampliación de la brecha, entre la realidad internacional en la que se generaron los respectivos ámbitos de cooperación, incluyendo sus actuales objetivos y modalidades operativas y la que se está poniendo en evidencia en los últimos tiempos. En casi dos décadas han cambiado profundamente las condiciones políticas y económicas en las que interactúan las naciones a escala global y en las distintas regiones.*

*En cada uno de los tres casos los signos de fatiga son más evidentes en el plano de la dimensión metodológica del trabajo conjunto. Se manifiesta en relación a la eficacia de mecanismos y reglas, y en las dificultades para obtener los resultados procurados o, en su lugar, para adoptar decisiones que permitan su adaptación a las nuevas realidades que se confrontan. El riesgo sin embargo es que, con el tiempo, las pérdidas de eficacia terminen impactando en la legitimidad del respectivo ámbito de cooperación multinacional, y que comience a ser percibido por sus países miembros -o por algunos de ellos- como irrelevante o como perjudicial para sus respectivos intereses nacionales. En tal caso, las dificultades serían más graves ya que se referirían a la dimensión existencial del trabajo conjunto, es decir, a la propia razón de ser del emprendimiento cooperativo entre las naciones asociadas.*

*Superar semejante cuadro de situación requerirá de liderazgo político colectivo entre los principales protagonistas, dirigido a limitar los efectos de la crisis de eficacia, evitando que ellos pasen del plano metodológico al existencial. Para preservar lo esencial, se requerirá flexibilizar lo metodológico.*

Algunos de los principales espacios institucionales de cooperación entre naciones, tanto a nivel global como regional, presentan crecientes signos de stress. De persistir sus causas en el tiempo, pueden incluso ponerse en cuestión el futuro de complejas construcciones multinacionales tales como la de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Europea (UE) y el Mercosur. Como mínimo pueden deslizarlas hacia una crisis de legitimidad y a una gradual irrelevancia. No parece eso ser conveniente para el predominio de pautas razonables de la gobernabilidad internacional.

Tales signos se están poniendo de manifiesto en las severas dificultades que confrontan las negociaciones de la Rueda Doha en la OMC, incluso en su versión de mínima lanzada tras constatarse que se había cerrado la "ventana de oportunidad" (ver entre otros el informe de Patrick Messerlin y Erik van der Marel, citado en la Sección Lecturas Recomendadas); en las incertidumbres que se plantean con respecto a las condiciones políticas y macro-económicas necesarias para encarar y eventualmente superar la actual crisis del euro, con sus potenciales efectos en cadena sobre la propia construcción de la UE (ver entre otros los artículos de Simon Kuper, de Kenneth Rogoff, y de Nouriel Roubini, citados en la Sección Lecturas Recomendadas), y -en otro plano y con un alcance mucho menos impactante- en la marcada precariedad de las reglas del juego en el Mercosur, puesta recientemente de manifiesto en relación a uno de núcleos duros del proceso de integración subregional cual es el automotriz, lo que ha contribuido a intensificar el debate sobre el alcance del espacio económico común que se procura seguir construyendo en el Sur latinoamericano.

Son signos de stress que parecen resultar de una gradual ampliación de la brecha entre la realidad internacional en la que tales ámbitos multinacionales surgieron -o en la que se generaron algunos de sus actuales objetivos y modalidades operativas- y la realidad que se está poniendo en evidencia en los últimos tiempos.

Es un hecho que en las dos últimas décadas han cambiado profundamente las condiciones políticas y económicas en las que se mueven las naciones tanto en el plano global como en el de las distintas regiones. Se ha entrado en una nueva era de las relaciones internacionales en la que, por la distribución del poder real, el mundo es descentrado (son muchos los protagonistas relevantes); por la dinámica de las interacciones, el mundo intenso (los cambios son constantes y de alta velocidad, predominando lo imprevisto, los "cisnes negros" de Nassim Taleb), y por el grado de conectividad entre los distintos sistemas políticos y económicos nacionales, el mundo es denso (proliferan todo tipo de redes transnacionales, incluyendo las de producción que han conducido a instalar el concepto de "hecho en el mundo" - ver al respecto <http://www.wto.org>).

Se ha entrado en un escenario internacional que va a requerir de los principales protagonistas gran flexibilidad para tejer todo tipo de alianzas cruzadas y de redes que no podrían ser exclusivas ni excluyentes. A simple vista aparecerá como un mundo caótico y hasta tóxico, un mundo en tiempos de cólera, parangonando a Gabriel García Márquez. Descubrir su lógica implícita será uno de los principales desafíos, tanto para quienes aspiran a decodificar la realidad como, en especial, para quienes pretenden ejercer un liderazgo político a escala internacional.

La antes referida brecha está afectando la capacidad de los tres organismos mencionados (como también de muchos otros) para ser eficaces, produciendo los resultados que de ellos se esperaba. Las dificultades se plantean entonces en la dimensión metodológica del respectivo espacio institucionalizado, que es la resultante de las modalidades e instrumentos del trabajo conjunto empleadas por los países asociados.

Veamos al respecto algunas preguntas que se plantean en la actualidad y que pueden contribuir a explicar el stress que se observa:

- en el caso de la OMC, entre otras, son las siguientes: ¿cómo construir entre 153 países con

intereses muy diversos, el consenso que se requiere para cerrar la Rueda Doha preservando la modalidad del single undertaking?, ¿cómo lograr atraer la atención del liderazgo político y empresarial de los principales países -según sea su peso relativo en los flujos del intercambio mundial de bienes y de servicios- para impulsar la adopción de las medidas que se necesitan para cerrar las negociaciones -especialmente aquellas con evidentes costos políticos de corto plazo y aparentes beneficios de largo plazo- y todo ello en medio de calendarios electorales que movilizan a ciudadanos que perciben que tienen poder y que expresan un creciente mal humor e, incluso, "indignación" frente a su dirigencia política?, ¿cómo explicar la adopción de medidas a favor del desarrollo de otros países, cuando el respectivo país confronta eventualmente una agenda de complejos problemas sociales difíciles de resolver y de fuerte impacto político?

- en el caso de la UE, algunas de las preguntas son las siguientes: ¿cómo preservar el euro entre países que confrontan los efectos muy dispares de una profunda crisis financiera con repercusiones en múltiples planos, incluyendo el político? ¿cómo explicar a las respectivas opiniones públicas los costos de resolver los problemas causados por lo que se percibe como la resultante de indisciplinas fiscales de otros países? ¿cómo abandonar a su suerte a países socios que, por lo demás, se han endeudado con las instituciones financieras de algunos de los miembros más pudientes de la UE?, y
- en el caso del Mercosur: ¿cómo continuar construyendo una unión aduanera o un espacio económico común, en un contexto de marcadas asimetrías económicas y con reglas de juego cuyo cumplimiento depende muchas veces de la voluntad unilateral discrecional de cada uno de los socios? ¿cómo conciliar la idea de una alianza estratégica multidimensional con la percepción de una distribución inequitativa de sus resultados?

En los tres casos mencionados y a pesar de las profundas diferencias existentes entre tales espacios institucionalizados de cooperación entre naciones, en su esencia y hasta el momento, los problemas que se observan son más metodológicos -cómo trabajar juntos- que existenciales -porqué trabajar juntos-.

El riesgo sin embargo es que, con el tiempo, los déficits de eficacia terminen impactando en la legitimidad de cada uno de los ámbitos multinacionales, comenzando entonces a ser percibidos por los ciudadanos de los países miembros -o de algunos de ellos- como irrelevantes e incluso como perjudiciales para sus respectivos intereses nacionales.

En este caso las dificultades serían más serias ya que se referirían a la dimensión existencial del pacto de trabajo conjunto entre naciones, incluyendo sus principios, sus objetivos, sus principales mecanismos operativos, reglas e instrumentos. Lo que quedaría cuestionado entonces es la propia razón de ser del respectivo emprendimiento cooperativo entre las naciones asociadas.

En ambos planos -el de la eficacia y el de la legitimidad- el problema principal sería el que los asociados, o no visualicen o no puedan ponerse de acuerdo en alternativas razonables que sean convenientes para todos. Es decir, que no se den las condiciones políticas para seguir construyendo un espacio institucionalizado de cooperación entre naciones, ni tampoco para formular y concretar

otras opciones viables. El plan A no funciona, pero no parecería existir un plan B.

Si ello ocurriera se estaría entrando en un período de crisis sistémica con posibles consecuencias negativas en los objetivos de gobernabilidad, sea en el plano global o en el regional. Lo que estaría en juego entonces sería la preservación de las condiciones que contribuyen al predominio de la estabilidad política y la paz en el respectivo espacio internacional. La historia larga está llena de ejemplos sobre qué es lo que ocurre cuando naciones que a la vez que son interdependientes, no pueden acordar fórmulas aceptables de gobernabilidad global o regional.

Y la historia larga también demuestra que el tipo de situaciones que hoy se confrontan en el escenario internacional y que se reflejan en el caso de los tres ámbitos institucionales multinacionales privilegiados en esta ocasión, requieren para ser encaradas y, eventualmente, superadas sin que se recurra a la lógica de la violencia, de un fuerte liderazgo político, que no podría ser hegemónico pero si concertado.

Dada la multiplicidad de polos de poder relativo que hoy existe, y la heterogeneidad de intereses y visiones del mundo del futuro que se observa entre los protagonistas, tal liderazgo para ser eficaz tendrá que ser colectivo. Los tres ámbitos antes mencionados son precisamente algunos de los que pueden contribuir a la construcción de tales liderazgos colectivos. Es una de sus principales razones de ser, quizás la esencia misma de su dimensión existencial.

En este tipo de situaciones, el liderazgo político colectivo tiene que estar dirigido a limitar los efectos de las pérdidas de eficacia, evitando que sus efectos pasen del plano metodológico al existencial.

Preservar lo esencial, esto es, los activos ya adquiridos (por ejemplo, las disciplinas colectivas en materia de políticas comerciales y la idea de una relación directa entre comercio y desarrollo, en el caso de la OMC; la idea de un espacio político y económico común, en los casos de la UE y del Mercosur) y adaptar los métodos de trabajo, los mecanismos e instrumentos que se emplean a las nuevas realidades internacionales, con una fuerte dosis de pragmatismo y de flexibilidad, parecería ser lo prioritario, aún cuando ello implique dilatar en el tiempo avances más audaces en la construcción del respectivo espacio institucional multinacional.

En el caso de la OMC no significaría necesariamente sacrificar Doha en aras de los requerimientos sistémicos, pero sí adaptar sus modalidades y ritmos de avance a lo que es posible, teniendo en cuenta las nuevas realidades internacionales y abriendo, a la vez, la agenda de nuevas medidas necesarias para fortalecer la eficacia del sistema de comercio multilateral. Ese debería ser un tema central de la agenda de la próxima Conferencia Ministerial a celebrarse en el mes de diciembre.

En el caso de la UE y del Mercosur -esquemas de integración regional que es obvio que tienen profundas diferencias en sus respectivas raíces históricas, en sus alcances, en sus metodologías y en sus resultados- lo esencial es preservar en la práctica la idea de un espacio de gobernabilidad regional, con objetivos e instrumentos comunes -y no existen fórmulas predeterminadas sobre cuáles ellos deben ser-, que nutran a través del tiempo y no en una marcha lineal y sin sobresaltos, la producción de reglas de juego, de redes de todo tipo y no sólo productivas, y de símbolos que identifican a los ciudadanos con el respectivo espacio regional, contribuyendo eventualmente a su

irreversibilidad. Lo demás, lo metodológico, puede adaptarse a las circunstancias y necesidades que predominan en los distintos estadios de la construcción del respectivo espacio regional institucionalizado, como en su momento enseñaron Jean Monnet y otros padres fundadores de la integración europea.

Cabe siempre tener presente, que si bien la idea de aprovechar las crisis para producir saltos hacia adelante puede ser atractiva -y la integración europea ha sido aleccionadora al respecto-, también puede conducir a saltos en el vacío. O a peligrosos y costosos retrocesos que parece conveniente evitar.

### Lecturas recomendadas:

- Adiga, Aravind, "The White Tiger" (a novel), Free Press, New York-London-Toronto-Sidney 2008.
- Baccini, Leonardo; Dür, Andreas; Elsig, Manfred; Milewicz, Karolina, "The Design of Preferential Trade Agreements: A New Dataset in the Making", WTO, Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-10, Geneva 16 June 2011, en: <http://www.wto.org/>.
- Baldwin, Richard, "21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules", Center for Economic Policy Research (CEPR), Policy Insight n° 56, London-Geneva, May 2011, en: <http://www.cepr.org/>.
- Baldwin, Richard; Evenett, Simon J (eds.), "Next Steps: Getting past the Doha Round Crisis", VoxEU eBook, published 28 May 2011, en: <http://www.voxeu.org/>.
- Barfield, Claude, "The Trans-Pacific Partnership: A Model for Twenty-First-Century Trade Agreements?", American Enterprise Institute for Public Policy Research, International Economic Outlook, N° 2, Washington DC, June 2011, en: <http://www.aei.org/>.
- Baumann, Renato (org.), "O Brasil e os demais BRICs - Comércio e Política", CEPAL - IPEA, Brasília 2010.
- Biancareli, André M. "O Brasil e a Integração na América do Sul: Iniciativas para o Financiamento Externo de Curto Prazo", Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão 1589, Rio de Janeiro, março de 2011, en: <http://www.ipea.gov.br/>
- Castells, Manuel, "Communication Power", Oxford University Press, Oxford-New York 2009.
- Coetzee, J.M., "Disgrace" (a novel), Penguin Books, London 2008.
- Conselho Empresarial Brasil-China, "Investimentos Chineses no Brasil. Uma nova fase da relação Brasil-China", CEBC, <http://www.cebc.org.br/>.
- Docquier, Frederic; Rapoport, Hillel, "Globalization, Brain Drain and Development", Center for International Development at Harvard University, CID Working Paper, N° 219, March 2011, en: <http://www.hks.harvard.edu/>.
- Estevadeordal, Antoni; Shearer, Matthew; Suominen, Kati, "Regional Integration in the Americas: State of Play, Lessons, and Ways Forward", ADBI Working Paper Series, N° 277, Tokyo, April 2011, en: <http://www.adbi.org/>.
- Fulponi, Linda; Shearer, Matthew; Almeida, Juliana, "Regional Trade Agreements - Treatment of Agriculture", OECD-IBD, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers N° 44, Paris 2011, en: <http://www.oecd-ilibrary.org/>.
- Giordano, Paolo; Nogués, Julio J.; Piñeiro, Martín (eds), "Proteccionismo agrícola y pobreza en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2010.

- IPEA, "Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa", IPEA - Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 3, Volume 1/2, Brasília 2010.
- Kuper, Simon, "Por qué el euro está en problemas", en La Nación, Buenos Aires, 17 de junio de 2011, página 25.
- Lamy, Pascal, "Harnessing Global Diversity", 2011 Panglaykim Memorial Lecture on "Harnessing Global Diversity" at the Centre for Strategic and International Studies in Jakarta on 14 June 2011, en: <http://www.wto.org/>.
- Matar, Hisham, "In the country of men" (a novel), Dial Press Trade Paperbacks, New York 2008.
- Messerlin, Patrick; van der Marel, Erik, "Polly wants a Doha Deal. What does the trade community think", CUTs International, Jaipur, June 2011, en: <http://www.cuts-citee.org/>
- Plummer, Michael G., "East-Asia Free Trade Areas? Economic and Policy Considerations", ADBI Working Paper Series, N° 255, Tokio, December 2010, en: <http://www.adbi.org/>.
- Rogoff, Kenneth, "El euro, en la encrucijada", en El País, Madrid, Junio 19, 2011, página 22.
- Roubini, Nouriel, "The eurozone heads for break up", en Financial Times, London, June 13, 2011.
- SELA, "Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe", Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Secretaría Permanente del SELA, SP-LAPI-ALC-Di N° 12-11, Caracas, Junio de 2011, en: <http://www.sela.org/>.
- SELA, "La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe", Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Secretaría Permanente del SELA, SP/Di, N° 05-11, Caracas, Junio de 2011, en: <http://www.sela.org/>.
- Telles Ribeiro, Edgard (romance), "O punho e a renda", Editora Record, Rio de Janeiro - São Paulo 2010
- WTO/IDE-JETRO, "Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks", World Trade Organization and The Institute of Developing Economies (IDE-JETRO), Geneva, June 2011, en: <http://www.wto.org/>
- Zhang, Yunling; Shen, Minghui, "The Status of East-Asian Free Trade Agreements", ADBI Working Paper Series, N° 282, Tokio, May 2011, en: <http://www.adbi.org/>

---

**Félix Peña** es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank; 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](mailto:info@felixpena.com.ar)