

Capítulo 18

Los desafíos de las negociaciones comerciales internacionales (2001)*

Como prácticamente todos los países, la Argentina tiene hoy una agenda densa y compleja de negociaciones comerciales internacionales. En ellas se definen o se definirán, las reglas de juego de la competencia económica, internacional y regional, del futuro. Esto es, las condiciones de acceso a los mercados del mundo y de la región, con bienes y servicios originados en la economía argentina, así como las condiciones para comercializar y producir dentro de los mercados de terceros países.

Son negociaciones que pueden ser clasificadas, al menos en función de dos criterios:

- Según que de ellas surjan condiciones y reglas de juego preferenciales, aplicables sólo a un grupo de países –los que son parte de acuerdos preferenciales, esto es discriminatorios, cualquiera que sean su formato y su denominación, y que se suponen compatibles con lo autorizado por el artículo XXIV del GATT-1994 (tales como el Mercosur, el NAFTA, la Unión Europea, o cuando se concreten, el ALCA y el acuerdo interregional entre el Mercosur y la Unión Europea)– o que de ellas surjan, por el contrario, condiciones y reglas de juego que se aplican indiscriminadamente a todos los países, por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida –o al menos, a todos los que son miembros de la Organización Mundial del Comercio–, y
- Según sea el peso relativo que tiene la Argentina, en la definición de los resultados que se logren en el curso de las respectivas negociaciones. Esto es, según sea la capacidad real que el país tenga de influenciar en el contenido de las decisiones que se adopten y de las reglas de juego que de ellas resulten. Este peso puede ser mayor en ámbitos regionales, como es el caso del Mercosur e incluso el de la ALADI, y menor cuando en ellas participan países altamente industrializados y con un mercado de gran dimensión, como es el caso del

* Artículo que comenta el aporte de Arturo O'Connell al Plan Fénix, publicado en la revista Encrucijada, de la UBA, N° 13, año 2, noviembre 2001, pp. 68 y ss.

Sección Quinta

ALCA (o eventualmente del “4+1” entre los Estados Unidos y el Mercosur), el de las negociaciones con la Unión Europea y, sobre todo, el de las negociaciones en la OMC. También la capacidad de influenciar sobre los resultados, puede ser mayor en el caso de aquellos sectores –como el de la producción de alimentos–, en los que el país tiene un significativo grado de participación en el comercio y en la producción mundial.

Son por lo demás, negociaciones en las que todos los protagonistas participan voluntariamente y en función de su interés nacional. Participar o no, es una decisión soberana que la Argentina puede libremente adoptar. El hacerlo tiene sus costos, pues obviamente algo o mucho, habrá que ceder para lograr lo que el país necesita. El no hacerlo, también tiene costos que deben ser medidos y explicitados a la opinión pública. Como ha señalado con razón el canciller Celso Lafer en el caso del Brasil –y ello es válido también en el caso de la Argentina–, participar en las negociaciones tiene costos y riesgos, pero también abre oportunidades, sobre todo si las negociaciones se refieren a condiciones para acceder a mercados que son significativos, para lo que el país produce o puede producir en forma competitiva. Por el contrario, el no participar puede significar costos y riesgos, pero no oportunidades. El costo mayor, en tal caso, puede ser tornar menos atractivo un país a la hora de atraer inversiones productivas y puede repercutir en el futuro, en los niveles de empleo y de bienestar. Un riesgo sería perder oportunidades que se brindan con el acceso asegurado al mercado de países de fuerte poder adquisitivo, y en los cuales otros países, ya tienen acceso preferencial garantizado.

Todos los países participan en las negociaciones comerciales internacionales, en función de su interés nacional. Definir correctamente el interés nacional, con una proyección del mediano y largo plazo, es entonces de la esencia de una estrategia negociadora. Ello requiere correlacionar acertadamente necesidades internas y posibilidades externas: cuando un país tiene escasos recursos de poder, a la hora de negociar no es conveniente actuar con criterios voluntaristas o ideológicos. Significa, sobre todo, lograr articular consensos internos con respecto a lo que se quiere y a lo que se puede lograr. Un país sin estrategia nacional o sin suficiente grado de consenso en la estrategia definida, brinda una ventaja competitiva implícita a los demás protagonistas a la hora de negociar. Por lo demás una estrategia negociadora, sólo puede ser eficaz si se inserta –como bien señala Arturo O’Connell– en el marco más amplio de una estrategia nacional de desarrollo y de competitividad sistémica. Ello implica, en particular, una estrategia que permita aprovechar en beneficio de la economía del país, los resultados que eventualmente se logren en las mesas negociadoras.

Los desafíos de las negociaciones comerciales internacionales (2001)

En las negociaciones comerciales internacionales, nadie cede nada gratuitamente. Todos los protagonistas intentarán maximizar su interés nacional en el respectivo ámbito negociador. Ello implica que los negociadores argentinos, tienen que tener la inteligencia necesaria sobre qué persiguen los otros protagonistas y sobre lo que, eventualmente, están dispuestos a pagar como contrapartida por lo que desean obtener. En este plano, la cooperación de la comunidad académica de un país con sus negociadores, es esencial. Al menos así ocurre en los países bien organizados para negociar. Y en ellos, la iniciativa parte de los propios gobiernos –incluso a nivel provincial o local–, es decir de la conducción política y, por cierto, del propio sector empresario y sindical. El caso de Canadá, entre otros, merece ser estudiado con atención por los argentinos interesados en estos temas.

Lo señalado en los párrafos precedentes, explica el que un factor clave en cualquier negociación comercial internacional, es precisamente la calidad de la organización que el país adopte para formular su propio interés nacional; para elaborar consensos internos respecto a los objetivos a obtener y a lo que se está dispuesto a ceder; para articular coaliciones con otros protagonistas en las respectivas negociaciones; para tener equipos negociadores idóneos y estables, y para obtener la inteligencia política y económica, necesaria para entender las estrategias y tácticas de los otros países que negocian –sobre todo los que tienen mayor capacidad negociadora–, y para entender su dinámica, en un contexto internacional cada vez más imprevisible y volátil.

Saber lo que se quiere y lo que se puede obtener, tener una organización adecuada y desarrollar una aptitud mental de “cazador de blanco móvil”, es de la esencia de una estrategia negociadora eficaz. Construir con el máximo de transparencia y amplia participación de la sociedad civil, una base de legitimidad social de una estrategia negociadora es, además, necesaria para lograr su sustentación en el tiempo y, en particular, para lograr que sus resultados se plasmen en comportamientos sociales y económicos, funcionales a los intereses nacionales. Previsibilidad y legitimidad, son condiciones esenciales a la eficacia de reglas de juego que pretenden incidir sobre la competitividad global y regional de una nación, especialmente estimulando decisiones de inversión y de incorporación del progreso técnico.

Las consideraciones precedentes, son fundamentales a la luz de la experiencia pasada del país. Fragmentación y discontinuidades en materia de organización y de equipos negociadores; insuficiente definición de estrategias negociadoras; falta de articulación suficiente de los intereses sectoriales y locales en juego; pobre inteligencia sobre las estrategias de las otras partes, son algunos de los rasgos que han caracterizado –y aún caracterizan– a la Argentina en sus negociaciones comerciales internacionales. Es una clara

Sección Quinta

ventaja competitiva que se otorga a aquellos países con los cuáles se negocia, en especial, a aquellos que sí saben lo que quiere y pueden, y se organizan con eficacia.

Los comentarios precedentes están orientados a complementar un aspecto poco desarrollado en las recomendaciones de Arturo O'Connell. En tal perspectiva, entiendo acertado el reafirmar la decisión estratégica adoptada por el país en 1986, primero y luego en 1990, de crear en torno a la alianza con el Brasil y de un Mercosur abierto al mundo, como su instrumento vertebral, una plataforma eficaz para competir y negociar a escala global. Ello implica, por cierto, completar el desarrollo de la unión aduanera y profundizar el camino necesario para que penetren en la realidad, las premisas sobre las que ella puede ser efectivamente construida –coordinación macroeconómica, extensión de la preferencia comercial a los servicios y a las compras gubernamentales, e integración de cadenas productivas orientadas a la competitividad internacional de redes empresarias propias–, preservando así un cuadro de ganancias mutuas, que es el único que permite sustentar en el tiempo el vínculo asociativo voluntario entre naciones soberanas.

Tal como acordaron los socios del Mercosur en la Cumbre de Asunción (junio de 2001), ello requiere redefinir, con creatividad y una prudente dosis de audacia –en el amplio margen que brinda el ambiguo artículo XXIV-8 del GATT-1994–, instrumentos esenciales como el arancel externo común, a fin de encarar negociaciones con terceros países en base a plataformas negociadoras conjuntas. Para ello se requiere además, mejorar sustancialmente la calidad institucional del Mercosur y de sus reglas de juego –no necesariamente a través de la creación de costosas burocracias multinacionales– y, en particular en el caso de la Argentina, introducir una dosis de organización interna para operar en el Mercosur, mucho más eficiente que la que ha prevalecido en los últimos años.

Si así fuere, la Argentina y el Mercosur podrían encarar con más eficacia las complejas negociaciones comerciales en la OMC, con los Estados Unidos (sea en el formato ALCA o, mejor aún, en el formato “4+1”) y con la Unión Europea. Ello es más necesario aún, si es que se desea tener éxito relativo en aspectos claves de las negociaciones, especialmente en términos de acceso garantizado a los respectivos mercados (seguro contra el proteccionismo implícito en medidas discrecionales, como las encubiertas en políticas unilaterales de defensa comercial, practicadas tanto por los Estados Unidos, como por la Unión Europea y otros países miembro de la OECD), y en términos de neutralización de los efectos más negativos de políticas sectoriales (como por ejemplo: en materia agrícola y agroindustrial), sobre la competitividad relativa de productos en los que la Argentina y el Mercosur tienen probada eficiencia productiva.



Los desafíos de las negociaciones comerciales internacionales (2001)

En tal perspectiva el debate instalado por el Plan Fénix y, en este tema en particular, por el papel de Arturo O'Connell, constituye un aporte significativo y útil para las definiciones estratégicas que el país debe adoptar sin demoras, a fin de encarar un escenario mundial cada vez más incierto y negociaciones comerciales internacionales de alta complejidad, pero que a la vez aparecen como ineludibles. ■

