

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Usos estratégicos de las negociaciones
comerciales internacionales en un
orden de hegemonías en disputa*

Julieta Zelicovich

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

USOS ESTRATÉGICOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES EN UN ORDEN DE HEGEMONÍAS EN DISPUTA

Julieta Zelicovich¹

Resumen: En el contexto de la disputa por la hegemonía, en este trabajo se analiza cómo ha impactado la transformación de la política comercial externa norteamericana a partir de la asunción de la administración Trump en los escenarios de las negociaciones comerciales internacionales. Se argumenta que las negociaciones comerciales internacionales tienen un valor estratégico como instrumento de política internacional frente al cambio en el escenario global. Se identifican cuatro tendencias para las negociaciones comerciales internacionales y se propone una tipología para las mismas, en función de los ejes cooperación-confrontación y cambio de reglas de juego – preservación del status quo. Se trata de un estudio de casos múltiples, aunque no comparado, de base cualitativa, con énfasis en el análisis documental.

Palabras claves: negociaciones comerciales internacionales; estrategias de negociación internacional; crisis de globalización; Trump.

STRATEGIC USES OF INTERNATIONAL TRADE NEGOTIATIONS IN AN ORDER OF HEGEMONIC DISPUTES

Abstract: In the context of the hegemonic dispute, this paper analyzes how the transformation of the American foreign trade policy since the assumption of Trump's administration have impacted in the scenarios of international trade negotiations. It is argued that international trade negotiations have a strategic value as an instrument of international policy in the face of the change of the global scenario. Four trends for international trade negotiations are identified and a typology, based on the axes of cooperation-confrontation and change of rules of the game-preservation of the status quo, is proposed. It is a multiple case study, although not compared, with a qualitative basis, and with emphasis on documentary analysis.

Keywords: international trade negotiations; international negotiation strategies; globalization crisis; Trump.

¹ Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora asistente en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora en Universidad Nacional de Rosario. Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

I. CONSIDERACIONES INICIALES

Este trabajo tiene como meta analizar cómo ha impactado la crisis de globalización en los escenarios de negociaciones comerciales internacionales en curso, y cómo los países han tendido a responder al “efecto Trump”, en el marco de una gobernanza global del comercio internacional en transición, y de un orden de hegemonía en disputa.

La elección de Trump como presidente de EEUU, así como el referéndum por el Brexit, han sido considerados los acontecimientos más simbólicos del proceso de la llamada crisis de globalización². Conforme a la literatura del *mainstream*, en torno al año 2016, se produjo un crecimiento del nacionalismo y del populismo en diferentes lugares del mundo (HALE; HELD, 2018) acompañado de una creciente polarización y movilización en torno al desempeño de las instituciones internacionales (no cuestionadas anteriormente) (ZURN, 2018). Las causas de la crisis combinan elementos coyunturales, como alternativas electorales no disponibles en períodos anteriores, con procesos de larga data, como “promesas incumplidas” en torno a los desafíos de la globalización (HALE; HELD, 2018). En términos de orden internacional, los rasgos en los que todos acuerdan son una pérdida de hegemonía y un menor liderazgo de EEUU; la expansión de lecturas mercantilistas y el creciente cuestionamiento a los pilares del orden liberal (IKENBERRY, 2017; HAYS, 2017). Conforme Actis y Busso (2017) se trata de una globalización “descarriada”, que resulta disfuncional a los intereses de EEUU y utilitaria a los intereses de China. En ese proceso, mientras que el Brexit concentra su impacto en políticas del Reino Unido, la elección de Trump es tanto una crítica a la aplicación de políticas domésticas como al sistema internacional; y la orientación adoptada por esta administración ha tenido importante proyección externa (PRIMO BRAGA, 2017; ACHARYA, 2017).

Las negociaciones comerciales internacionales, entendidas como respuesta cooperativa a los problemas que los estados enfrentan en sus relaciones comerciales internacionales³, han sido receptivas al cambio en el contexto internacional. Como sostiene Gilpin, en el marco de una economía globalizada, “*economic regionalism has become an important component in the*

² En términos metodológicos resulta pertinente aclarar la distinción entre evento, acontecimiento y proceso. Evento remite a acontecimientos delimitados espacial y temporalmente, definidos por características generales (aplicables a muchos casos); acontecimiento es en cambio una ocurrencia que es característica de un único caso. Conforme la teoría, los contextos en los cuales los eventos y acontecimientos suceden les aportan significado y dan forma a sus efectos causales. Los procesos son un tipo particular de secuencia, en la cual se presentan eventos ordenados temporalmente, y que pertenecen a un modo coherente de actividad. (FALLETI; MAHONEY, 2016, p.189-191).

³ Si bien negociaciones comerciales se han entendido tradicionalmente como la firma de acuerdos de integración (zona de libre comercio, unión aduanera, etc.), sostenemos que debe ahondarse en un concepto más amplio, de negociaciones para resolver conflictos de negociaciones comerciales internacionales, cuya instrumentación puede ser la eliminación de aranceles, como también la adopción de otro tipo de políticas de cooperación en materia de relaciones comerciales internacionales.

national strategies of the major economic powers to strengthen their respective domestic economies and their international competitiveness” (GILPIN, 2001, p. 358). El cambio en el escenario internacional, signado por las disputas por la hegemonía, obliga a ajustes en la política exterior del Estado, incluida aquella dirigida a las negociaciones comerciales internacionales.

En la literatura, la existencia de liderazgos hegemónicos, la presencia de instituciones, los valores y principios compartidos, la permanencia (o remoción) del status-quo, e incluso cuestiones de seguridad, han sido señalados como factores que pueden explicar la propensión de los Estados a establecer negociaciones comerciales internacionales y firmar acuerdos entre sí. La búsqueda de acuerdos comerciales como reacción estratégica a una crisis de hegemonía fue una interpretación bastante extendida en la década del ‘90 (Milner, 1999). De cara al siglo XXI, también se ha vinculado la celebración de las negociaciones comerciales internacionales con las disputas de poder en torno a la gobernanza global del comercio internacional (Bouzas y Zelicovich, 2014).

Las negociaciones comerciales internacionales han reflejado las tensiones que se sucedieron al recambio presidencial en EEUU. Así, sostenemos que tal acontecimiento ha acelerado la cadencia del proceso de la “crisis de la globalización”, y ello ha impactado en las negociaciones comerciales internacionales, produciendo efectos sobre el proceso de transformaciones que ya venía cursándose en el escenario de la gobernanza global del comercio internacional.

Mientras que, el mundo “pre-Trump” podía resumirse por dos tendencias: por un lado, auge de las negociaciones megaregionales con enfoque de “regionalismo del siglo XXI” y, por otro lado, crisis de la Ronda Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁴; la gobernanza global del comercio internacional en la era Trump, se manifiesta en: i) profundización de la crisis de las negociaciones multilaterales; y ii) dispersión de estrategias de negociaciones comerciales internacionales, con cuatro variantes: en primer término, “Vía Trump de revisión de la globalización”, centrada en un enfoque mercantilista y de reciprocidad específica; “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”, el cual busca la construcción de liderazgos a partir de la agenda de liberalización comercial; “Expansión de negociaciones como mecanismo contra-crisis”, en donde se presenta una suerte de “abrazo tardío” a la globalización liberal; y finalmente, “Negociaciones comerciales regionales asincrónicas”, procesos preexistentes que no han variado su cadencia en relación a la llamada crisis de globalización.

⁴ Véase, por ejemplo, Bouzas y Zelicovich (2014).

En los próximos apartados se desarrollan estos cuatro tipos de tendencias en las negociaciones comerciales internacionales preferenciales⁵, acorde al siguiente orden. En primer lugar, se recurre al enfoque de McKibben (2015) para ordenar estas estrategias identificadas según ejes conceptuales. Seguidamente se exponen las características y sub-tipos observados en cada categoría. Por último, se ensayan las conclusiones del trabajo. Se trata de un estudio de casos múltiples, aunque no comparado, de base cualitativa, con énfasis en el análisis documental. El recorte temporal comprende desde enero 2017 a julio 2018.

II. Las negociaciones comerciales internacionales como estrategia

Acorde a McKibben (2015) dos ejes resultan fundamentales para entender la estrategia de un estado en un proceso de negociación. En primer lugar, cómo se relacionan con las reglas de juego, es decir con los factores que estructuran la negociación: los temas incluidos en la agenda de negociaciones, las alternativas disponibles al acuerdo negociado, y la distribución de ganancias absolutas o relativas. Las estrategias se dividen entre aquellas que buscan cambiar las reglas de juego (*rule-changing strategies*) y las que aspiran a perpetuarlas (*rule-compliant strategies*). En segundo término, McKibben analiza si lo que prima es un enfoque cooperativo o confrontativo: mientras que el cooperativo se caracteriza por otorgar concesiones y ofrecer pagos laterales; el confrontativo se distingue por buscar extraer concesiones de su contraparte, valiéndose para ello de tácticas como la amenaza al veto, la formación de coaliciones de oposición o bloqueo, o la alteración de las alternativas al acuerdo negociado (conocido como BATNA, por sus siglas en inglés) del resto de los negociadores. No se trata de estrategias dicotómicas, sino más bien de un continuo entre un extremo y el otro, pero que -aun así- pueden vincularse dando lugar a cuatro combinaciones: estrategias *rule-changing* cooperativas; estrategias *rule-compliant* cooperativas; estrategias *rule-changing* confrontativas y estrategias *rule-compliant* confrontativas⁶.

La adopción de una estrategia de cambio o de aceptación de reglas de juego está condicionada por la existencia de factores como las características institucionales del escenario

⁵ El análisis de la crisis de las negociaciones multilaterales de comercio no será abordado en el presente trabajo. Sobre ello véase Wolfe (2015); Primo Braga y Hoekman (2017); Torres (2017); etc.

⁶ Ejemplos que propone la autora para cada par son, respectivamente, la mediación de EEUU en las negociaciones de Camp David; las concesiones realizadas por Obama hacia el gobierno de Rusia en relación a la instalación de misiles en Europa del Este; las acciones de Corea del Norte en los 90's y 2000'; y las acciones de veto en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (MCKIBBEN, 2015: 35-47).

de las negociaciones, las capacidades materiales del Estado⁷, y los incentivos para cambiar las reglas de juego. Las negociaciones internacionales, incluidas las de comercio, se basan así en las relaciones de poder entre los Estados, en función de las expectativas que estos tienen de su mutua relación, y de los contextos en los que se negocia.

Mientras que McKibben (2015) aplica este marco para entender las conductas de los Estados en una mesa de negociación, en este trabajo aplicaremos estos conceptos para entender las conductas de los Estados en un nivel *meta*, en relación a la gobernanza global del comercio internacional, como campo específico que expresa las pujas de poder a nivel mundial.

La gobernanza global del comercio internacional está conformada por los procesos e instituciones que ordenan la cooperación internacional entre actores estatales y no estatales en materia de comercio internacional. El anclaje empírico del concepto trasciende a la OMC como organismo internacional, para entenderlo como orden internacional legalizado, prioritario pero no único. Las negociaciones comerciales preferenciales, destinadas a la liberalización del comercio o a la administración específica de problemas dentro de los intercambios entre países, también forman parte de esta gobernanza global; así como las regulaciones entre privados (aunque en este trabajo nos centraremos sólo en el Estado.). Reflejando una determinada distribución de poderes, la gobernanza global del comercio internacional ha logrado mantener constante la estructura de orden prioritario y de valores compartidos en torno a las relaciones comerciales internacionales y transnacionales, pero ha sido dinámica en la producción de normas, respondiendo a los cambios que se sucedieron en las prácticas del comercio desde mediados de siglo XX, momento fundante de su configuración. Desde comienzos del siglo XXI, sin embargo, esta capacidad de adaptación ha evidenciado limitaciones y se ha extendido la idea de que la gobernanza global del comercio internacional se encuentra en transición, a medida que se acentúa la erosión de la hegemonía norteamericana y emergen actores y procesos alternativos como ejes de poder⁸.

En dicho escenario las negociaciones comerciales internacionales adquieren valor estratégico, por su capacidad para alterar o disputar los contenidos y sentidos de la gobernanza global del comercio internacional, y para responder a tales cambios. El uso de acuerdos de comercio como estrategia de política internacional ha sido referido anteriormente en Milner y

⁷ Sostiene McKibben que “rule-changing strategies rely heavily on the use of threats and promises. States must have both the capability and the incentive to carry them out for these threats and promises to be credible, and thus effective in changing the rules.” (MCKIBBEN, 2015, p. 79).

⁸ Véase, por ejemplo, Stiglitz (2008).

Mansfield (1999)⁹, así como en Bouzas y Zelicovich¹⁰ (2014), entre otros trabajos. Consideramos que el trabajo de McKibben puede contribuir a elaborar una tipología de las estrategias a nivel meta. En tal sentido, sostenemos que las estrategias identificadas en el apartado anterior pueden ordenarse en razón de los ejes cooperación/confrontación y cambio de las reglas de juego/mantenimiento del status-quo, entendiendo por esto el orden liberal como paradigma de la gobernanza global del comercio internacional (tabla 1).

Sostenemos que la “Vía Trump de revisión de la globalización” puede entenderse como una estrategia confrontativa de cambio de las reglas de juego; en tanto que “Regionalismo estratégico del siglo XXI” se presenta como una estrategia cooperativa de cambio de las reglas de juego. Las tendencias de “Expansión de las negociaciones comerciales como mecanismo contra-crisis” y de “Negociaciones comerciales asincrónicas” serían ambas estrategias cooperativas, y de mantenimiento del status quo (*rule-compliant*). Por su parte, cabe señalar que no encontramos en el escenario del período bajo estudio un ejemplo de uso de negociaciones comerciales internacionales de tipo preferencial como estrategia *rule-compliant* confrontativa¹¹.

Tabla 1. Estrategias de negociaciones comerciales internacionales en la crisis de globalización

	Confrontación	Cooperación
Cambio	1. Vía Trump de revisión de la globalización	2. Regionalismo Estratégico con agenda del siglo XXI
Status quo	0. ----	3. NCI contra-crisis 4. NCI asincrónicas

Fuente: Elaboración propia en base a McKibben (2015)

⁹ En trabajos como Milner y Mansfield se reconoce que los países pueden celebrar acuerdos comerciales no sólo por el hecho de que existe un interés económico entre sí, sino también como reacción “estratégica” a la conducta de otros Estados que establecieron acuerdos comerciales previamente (sea para disminuir la erosión de ventajas o competitividad o sea para igualar los beneficios percibidos por éstos), o como acción “estratégica” para ganar poder de mercado y poder de negociación (esto especialmente en el caso de los países en desarrollo). (MANSFIELD; MILNER, 1999)

¹⁰ Estos autores sostienen el uso de los acuerdos regionales con otros fines que trascienden la propia naturaleza del objeto negociado (ej. crear un mercado regional ampliado), reconociendo interacciones tanto domésticas como sistémicas. Conforme a estas interpretaciones puede sostenerse que “estos acuerdos [los de las megaregionales] son utilizados por parte de actores claves para crear regímenes regulatorios alternativos que eventualmente se conviertan en referencia para el resto de la comunidad internacional, anulando *de facto* la relevancia del *status quo* multilateral” (BOUZAS; ZELICOVICH, 2014, p. 979).

¹¹ Sostiene McKibben que en un caso semejante “a state’s strategy focuses on extracting concessions from other states in order to achieve an agreement as close as possible to its own ideal point” (2015:36); y agrega “In these cases, the rules of the game are not changed, but the veto, delay of agreement, or veto threat imposes the current no-agreement outcome on the other states” (2015:36). Esta tipología puede observarse más recurrentemente en las negociaciones de Ronda Doha, que en los escenarios de negociaciones comerciales preferenciales sobre los que se centra este *paper*.

III. Vía Trump de revisión de la globalización

A partir de la asunción del gobierno de Trump, EEUU presentó nuevos lineamientos respecto de su política comercial externa, y en particular, de sus objetivos, principios e instrumentos en las negociaciones comerciales internacionales. Sobresale el cambio de un enfoque liberal a uno mercantilista; el énfasis en el bilateralismo, por sobre los escenarios multilaterales; la adopción de una reciprocidad específica en lugar de una reciprocidad difusa; y el alejamiento de las reglas vigentes. En uno de los documentos base de la política comercial externa norteamericana de la administración Trump se afirma que:

President Trump has launched a new era in American trade policy. His agenda is driven by a pragmatic determination to use the leverage available to the world's largest economy to open foreign markets, obtain more efficient global markets and fairer treatment for American workers (USTR 2018: 2).

El mercantilismo es lógica filosófica-económica que subyace al gobierno que asume en 2016. Se trata de una escuela de pensamiento que tuvo su auge en el período del siglo XVI al XVIII y que asocia el superávit de la balanza comercial con el poder y seguridad del Estado. Este enfoque lleva a la administración Trump a concebir a las relaciones comerciales internacionales como un juego de suma cero, cuyo principal indicador es el resultado de la balanza comercial. De allí que el déficit comercial (el cual rondaba los 796 mil millones de dólares al asumir Trump) sea percibido como el principal problema de los EEUU en la globalización; y que la estrategia para resolverlo sea confrontativa, y esté centrada en ganancias relativas.

En el diagnóstico de la causa de esta problemática, los documentos y discursos de la política comercial externa apuntan a la conducta de terceros Estados que habrían aprovechado de las políticas norteamericanas. Esta lectura implica un abandono de un enfoque de reciprocidad difusa¹², el cual sería precisamente origen de las políticas que permitieron que otros obtengan beneficios en la globalización a costas de EEUU. En su lugar, la administración Trump impulsa la adopción de una reciprocidad específica. Y es en ese espíritu de ideas que se produjo un alejamiento del multilateralismo, el retiro de EEUU del Acuerdo Transpacífico y la revisión de los demás acuerdos firmados por administraciones previas, con especial énfasis en

¹² Conforme la define Keohane (1986) la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo. De esta forma, los países involucrados esperan que el acuerdo produzca una "equivalencia aproximada de los beneficios en el agregado y en el tiempo" (RUGGIE, 1992, p. 571).

el NAFTA y en el KORUS. También se llevó a cabo una política de protección del comercio, que entró en conflicto con el entramado normativo internacional vigente.

Respecto del alejamiento del multilateralismo, existía ya un antecedente en la administración Obama, la cual había priorizado las negociaciones megaregionales como estrategia de inserción en las relaciones comerciales internacionales¹³. La administración Trump, acentuó este alejamiento del multilateralismo y sostuvo de manera explícita que el bilateralismo debía ser la mejor manera para resolver los conflictos. Además desarrolló una política de confrontación con la OMC¹⁴, a partir de un cuestionamiento al órgano de solución de diferencias y la sistemática aplicación del veto a los candidatos a ser designados jueces del mecanismo de apelaciones. Esta preferencia hacia el bilateralismo se plasma en el “Trade Policy Agenda and Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program” del año 2017:

The overarching purpose of our trade policy – the guiding principle behind all of our actions in this key area – will be to expand trade in a way that is freer and fairer for all Americans (...) As a general matter, we believe that these goals can be best accomplished by focusing on bilateral negotiations rather than multilateral negotiations – and by renegotiating and revising trade agreements when our goals are not being met. (USTR, 2017)

En cuanto a las medidas proteccionistas, desde enero de 2017 a julio de 2018, EEUU implementó 253 medidas restrictivas del comercio¹⁵. El punto crítico de estas medidas no ha sido tanto su cantidad (por ejemplo en el año 2012 se aplicaron 221 medidas dañinas del comercio), ni el comercio abarcado, sino la naturaleza de las mismas, en confrontación y desafío con los compromisos internacionales en la OMC¹⁶, sumado a la relevancia que se les otorgó en el discurso del poder ejecutivo tanto hacia dentro como hacia fuera de los EEUU. Se combinaron medidas de salvaguardia (sobre lavarropas y paneles solares), suba de aranceles generales (acero y aluminio¹⁷) bajo la pretensión de ser excepciones por razones de seguridad

¹³ El cambio de énfasis se aprecia en el documento “2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”. No obstante, la combinación entre negociaciones preferenciales y multilaterales puede identificarse de manera sistemática en la política comercial externa de los EEUU desde comienzos de la década del 80 (MENDOÇA, 2013).

¹⁴ Por su parte, dentro de las negociaciones OMC, la posición de EEUU en el marco de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires fue la de no avanzar en las negociaciones en tanto países como India y China siguieran gozando de concesiones especiales. La reciprocidad específica implica un límite para las flexibilidades que pudiera dar lugar el trato especial y diferenciado.

¹⁵ Se aplicaron 143 medidas proteccionistas en 2017 y 108 en la primera mitad de 2018 (Global Trade Alert). Las restricciones sobre las importaciones fueron acompañadas por la sanción de una reforma fiscal que hizo hincapié en la internacionalización de las empresas.

¹⁶ La compatibilidad de estas medidas con las normas OMC es considerada en el Órgano de Solución de Diferencias de OMC, en los casos DS535, DS543, DS544, DS545, DS546, DS547, DS548, DS550, DS551, DS552, DS554 y DS556.

¹⁷ Los principales afectados por esta medida fueron socios tradicionales de EEUU, como Canadá. Las importaciones de acero y aluminio de China ya estaban cubiertas por una medida antidumping previa.

nacional, y aranceles para socios específicos (un listado de diversos productos por un volumen de 34 billones de dólares, en julio 2018, contra China) por pretendidas situaciones de comercio “injusto”, especialmente en lo atinente a transferencia tecnológica y propiedad intelectual (sección 301 de la Trade Act de 1974).

En cuanto al retiro de EEUU del Acuerdo Transpacífico, éste había sido una de las promesas de campaña de Trump, que se volvió efectiva apenas haber asumido (en enero 2017). La decisión tuvo un fuerte impacto simbólico, hacia dentro de EEUU como también en los círculos políticos y académicos de las relaciones comerciales internacionales, puesto que le dio credibilidad a la agenda de campaña. En reemplazo del TPP, la estrategia bilateral era propuesta como una mejor forma de llevar adelante las relaciones comerciales internacionales; en las cuales, se sostenía, no debían “sacrificarse” empleos norteamericanos, ni reducir el margen de maniobra de la política norteamericana o reducir la soberanía estatal (USTR, 2018).

Este era un malestar que supuestamente acarrearían los acuerdos firmados previamente. De allí que la “Vía Trump de reforma de la globalización” implicara la revisión del acervo de tratados comerciales de EEUU. Así se formuló una agenda de negociaciones preferenciales que se enfocó en el cambio de las reglas vigentes y priorizó la estrategia de confrontación. Se sostuvo que:

For too long, the rules of global trade have been tilted against American workers and businesses. This will change. Already our trading partners know that the United States will alter – or terminate – old trade deals that are not in our national interest. We have launched aggressive efforts to revise our trade agreements with our NAFTA partners and with South Korea. Furthermore, we intend to actively pursue new and better trade deals with potential partners around the world (USTR, 2018, p. 3).

Conforme al Departamento de Comercio de los EEUU, el NAFTA habría permitido a las empresas norteamericanas aprovecharse de los bajos salarios mexicanos a costa de los trabajadores de EEUU; y si bien el NAFTA tenía provisiones en derechos laborales y ambientales, estos no resultaban lo suficientemente sólidos (USTR, 2018). Por su parte, en el acuerdo con Corea del Sur, EEUU detectaba que los resultados alcanzados no habían sido los esperados (mayores ganancias relativas por parte de Corea del Sur, que significaban un incremento en el déficit norteamericano) y que esto se debía a la laxitud del cumplimiento de los compromisos por parte de Corea del Sur.

Las negociaciones por la revisión del NAFTA comenzaron en Agosto 2017. EEUU planteó dos objetivos: por un lado, “modernizar” el acuerdo con estándares del siglo XXI, entre los que se mencionan comercio digital, propiedad intelectual, ciberseguridad, prácticas regulatorias, empresas estatales. Se incorporan normativas que EEUU busca extender como

estándar para todo el comercio global; se trata de una de las maneras en las cuales este acuerdo se presenta como *rule-changer*. En segundo término la negociación buscó “rebalancear” el NAFTA, lo que alude a las ganancias relativas y la reciprocidad específica. Un punto nodal son las empresas norteamericanas que radican sus inversiones fuera del territorio. Otros contenidos relevantes del proceso de negociación incluyen iniciativas para pretender elevar el contenido regional de norma de origen, especialmente en el sector vehículos; y la incorporación de una cláusula *sunset* o de terminación anticipada del tratado. La estrategia de EEUU ha sido eminentemente confrontativa, destacándose tácticas como la modificación del BATNA a través de subas de aranceles, y la amenaza al veto o abandono de la mesa de negociación. Por ejemplo, en junio 2016, en el marco de su campaña electoral, Trump sostuvo: “*If they do not agree to a renegotiation, then I will submit notice under Article 2205 of the NAFTA agreement that America intends to withdraw from the deal*”¹⁸.

En cuanto al acuerdo con Corea del Sur, en Octubre de 2017 ambos países decidieron modificar el acuerdo firmado en 2007 y puesto en vigor en 2012. En marzo 2018 por su parte, llegaron a un acuerdo de principios para la revisión. EEUU en la renegociación apuntó a obtener un comercio “más equilibrado”, haciendo énfasis en las reciprocidades específicas. Por otra parte, buscó mejorar el acceso para el sector de automotores y autopartes. Al analizar los elementos disponibles de la revisión del acuerdo¹⁹ puede observarse que EEUU se ha enfocado en extraer concesiones por parte de Corea del Sur (PALMER, 2018); y que la suba de aranceles sobre acero y aluminio ha sido uno de los recursos utilizados para alcanzar ese fin; confirmando entonces que se trata de una estrategia de tipo confrontativa y orientada hacia el cambio de normas.

En ambos casos la estrategia de negociación ha buscado extraer concesiones por parte de los otros estados (enfoque confrontativo) y ha apuntado a re-escribir las reglas de juego (redefinir la globalización, sobre una reciprocidad específica por parte de EEUU). Un tema clave ha sido el énfasis en modificar las ganancias relativas resultantes de los acuerdos comerciales. No obstante, es preciso notar que este enfoque hace que se reduzcan las probabilidades de arribar a un acuerdo, en los procesos de negociación en curso (MCKIBBEN, 2015, p. 70). En un nivel meta, relativo a la gobernanza global del comercio internacional puede

¹⁸ Extractos del discurso disponible en Tani, M. (2016), “I don’t mean just a Little bit better’: Donald Trump threatens to leave NAFTA if elected” *Business Insider*, 28 junio 2016. Disponible en <https://www.businessinsider.com/donald-trump-nafta-tpp-trade-speech-2016-6>.

¹⁹ USTR. “New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea” marzo 2018. Disponible en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national>

argumentarse que el desarrollo de la guerra comercial –implementación de medidas proteccionistas del comercio- ha sido una forma de alterar el BATNA del resto de los Estados, y que el impulso de modificaciones en los términos de los acuerdos negociados –tanto en la agenda contenida en los mismos como en la distribución de ganancias relativas-, supone un cambio de las reglas de juego con proyección global; dando lugar a una estrategia confrontativa y de cambio.

IV. Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI

La segunda de las tendencias identificadas en los escenarios de las negociaciones comerciales internacionales a partir de enero de 2017 es la denominada “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”, y que se centra en el ajuste que han presentado los proyectos megaregionales –muchos de los cuales ya estaban en curso al momento de asumir Trump-. Se trata de procesos negociadores que se distinguen por cuatro características específicas: i) reúnen países con una participación sustantiva en el comercio mundial; ii) presentan contenidos referidos como OMC+ y OMCx²⁰, con especial énfasis en la agenda de lo que Baldwin denomina “regionalismo del siglo XXI” (Política de competencia; Movimientos de capital; Propiedad intelectual; Inversiones); iii) tienen como meta generar patrones regulatorios que se extiendan luego a otros, especialmente en el ámbito de la OMC, respondiendo a una estrategia de poder internacional en la disputa por la gobernanza global del comercio internacional; y iv) se centran fundamentalmente en las redes globales de producción.

Durante el período 2008-2016 las negociaciones megaregionales fueron los procesos salientes de los escenarios de las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, el retiro de EEUU del ya firmado TPP, y el congelamiento de las negociaciones del Acuerdo Transatlántico (TTIP) implicaron un *impasse* en su dinámica, aunque no la finalización de este esquema de acuerdos comerciales dentro de la gobernanza global. Apenas unos meses más tarde, los procesos tomaron nuevo impulso, haciendo de ésta una de las tendencias más fuertes en el contexto actual. En efecto, tras el cambio en la política norteamericana, este tipo de regionalismo no desapareció sino que tanto Europa, como China y Japón continuaron impulsando procesos de negociación de “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”,

²⁰ Se denomina como OMC+ a las normas que ahondan en los compromisos ya existentes dentro del régimen multilateral, y normas OMCx, a las que abordan temas no tratados anteriormente de manera directa en la OMC.

con miras a incrementar su poder en el escenario internacional²¹. Se trata de una estrategia que es *rule-changer*, pero de tipo cooperativa; y que tiene tres variantes, según el actor protagonista.

En el caso de Europa, se trata de una estrategia blanda para incrementar su poder, buscando convertirse en un actor central en la preservación del libre comercio. A diferencia de la administración norteamericana, la Comisión Europea, en el “Documento de reflexión sobre el encausamiento de la Globalización” publicado en 2017, ha definido al multilateralismo como su vía predilecta –aunque no exclusiva-:

La cooperación multilateral con nuestros socios mundiales sigue siendo el enfoque que preferimos. A tal fin, debemos contribuir a la reforma y el fortalecimiento de las instituciones multilaterales para hacerlas más justas y más eficaces, de modo que sigan siendo una parte de la solución. Ahora bien, en un orden mundial cada vez más controvertido, también hemos de estar dispuestos a avanzar cooperando en el seno de coaliciones más reducidas, sin cerrar la puerta a que otros puedan sumarse cuando estén preparados. (COMISIÓN EUROPEA, 2017)

Tras algunos meses donde lo que primó fue la incertidumbre, desde mediados de 2017 la Unión Europea ha retomado una política activa de negociaciones comerciales internacionales inspirada en el conjunto de temas del regionalismo del siglo XXI, y bajo la búsqueda de un protagonismo en la gobernanza del comercio internacional. Europa logró avanzar en la firma y ratificación del acuerdo con Canadá (CETA); la ampliación del acuerdo México-Unión Europea y la firma de un importante acuerdo de comercio e inversiones con Japón; en tanto ha profundizado las negociaciones comerciales con MERCOSUR y Singapur.

En casos como el de México y el de Singapur se trata de acuerdos de segunda generación. Esto es, negociaciones que actualizan acuerdos ya establecidos previamente. El acuerdo con CETA y con Japón son considerados los acuerdos más novedosos dentro de la estructura de negociaciones comerciales externa del bloque europeo. En todos los casos se trata de acuerdos profundos, con una lógica del regionalismo del siglo XXI, donde inversión, servicios, movimientos de capital, facilitación del comercio, propiedad intelectual, resultan áreas prioritarias. En tanto que se trata de normativas OMCx y OMC+, y que buscan generar *templates* para negociaciones futuras, se trata de una estrategia *rule changers*.

²¹ Conforme Baldwin (2011) la demanda por el regionalismo del siglo XXI surge de la necesidad de las empresas multinacionales. De allí que el interés persista, a pesar del cambio de gobierno en EEUU. Si se asume al regionalismo del siglo XXI como una agenda global de reformas pro-globalización existe una interpretación bastante extendida en la literatura según la cual “los gobiernos de las principales potencias económicas asumieron el papel de promotores del cambio, y fundamentalmente de su propio sector empresarial transnacional, en la búsqueda de mantener o asumir el liderazgo de las nuevas formas de competencia que se avecinaban. Del mismo modo, las principales instituciones multilaterales (FMI, Banco Mundial) se convirtieron no sólo en destacadas promotoras sino en inductoras de los cambios” (BASAVE, 2007, 202).

En el caso de las negociaciones UE-Japón las mismas resultan significativas por el volumen del comercio involucrado, pero también por su proyección estratégica dentro de la gobernanza del comercio global y el valor atribuido al acuerdo por las partes. Según Cecilia Malmström, comisaria europea de Comercio, se trata del mayor acuerdo bilateral de comercio negociado por la UE e implica el área económica abierta más grande del mundo. El discurso en ocasión de la firma del tratado contiene elementos que apuntan a dicha proyección estratégica, como también a la priorización de un enfoque cooperativo, aún dentro del cambio de normas que el acuerdo prevé. Por ejemplo, Juncker, presidente de la Comisión Europea, sostuvo que:

we are leading by example, showing that trade is about more than tariffs and barriers. It is about values, principles and finding win-win solutions for all those concerned” y que “We have taken our time to make sure that any agreement is fair and benefits all sides. We both know that free trade can only be fair trade if there is a level playing field and clear rules to follow²².

En Suzuki (2017) se rastrea una serie de vinculaciones de cuestiones dentro de la agenda que hicieron posible el acuerdo –entre alimentos y vehículos, por ejemplo-, reforzando la idea de que se trata de un enfoque cooperativo. También en Frenkel y Benedikt (2017) se identifican concesiones por parte de la Unión Europea hacia Japón, entre otros, en regulaciones en torno a la pesca de ballenas.

En cuanto a su grado de incidencia sobre las reglas de juego, si bien el foco del acuerdo se mantuvo en la agenda tradicional de acceso a mercado (SUZUKI, 2017) se incluyen innovaciones en los capítulos de comercio de servicios (con disposiciones específicas por ejemplo para servicios postales y de mensajería; o disposiciones en materia de servicios financieros donde la regulación es OMC+); en disposiciones relativas a la protección de datos y derechos de propiedad intelectual e industrial; gobernanza corporativa²³ y lucha contra el fraude.

Una segunda variante de casos del regionalismo estratégico basado en el regionalismo del siglo XXI es el de los países del pacífico que decidieron dar continuidad del TPP conduciendo al establecimiento del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), también conocido como “TPP de los 11”²⁴. Esta decisión, encabezada por Japón, se

²² Statement by President Jean-Claude Juncker at the joint press conference with Donald Tusk, President of the European Council, and Mr Shinzō Abe, Prime Minister of Japan at the EU-Japan Summit, 17 de Julio 2018. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-4550_en.htm

²³ Se trata de la primera vez que un acuerdo comercial de la UE incluye un capítulo específico sobre gobernanza corporativa. El mismo se basa en los principios del G-20 y la OCDE sobre gobernanza corporativa y refleja las mejores prácticas y normas de la UE y Japón en este ámbito.

²⁴ Sin el aporte de EEUU las economías de las naciones del CPTPP representan el 14% del PIB mundial y 13% del comercio mundial, reuniendo una población de 500 millones de personas.

alcanzó en noviembre de 2017 y, tras una serie de encuentros en los que se decidió la suspensión de algunas medidas contempladas en el tratado original²⁵, fue firmado el nuevo acuerdo en marzo de 2018. Para Japón se trata de una vía estratégica para posicionarse como un actor influyente en la gobernanza del comercio global y mejorar su estrategia geopolítica (SOLIS; URATA 2018).

En un nivel meta, el acuerdo de TPP11 pueden entenderse como una estrategia *rule-changer*, en tanto que aún sin la participación de EEUU contiene una importante cantidad de compromisos OMCx y OMC+, de la mano de la agenda del siglo XXI, y mantiene la preocupación de generar influencia con este tipo de compromisos en terceros acuerdos. Este rasgo, contenido en el TPP, ha sido ampliamente discutido en la literatura. La estrategia para ello es a partir de concesiones mutuas, entendiendo a las relaciones comerciales internacionales como relaciones *win-win*.

La tercera variante de regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI es la impulsada por China, en una serie de instrumentos tales como: la Nueva Ruta de la Seda, el Acuerdo Regional de Asociación Económica Global (RCEP), y otros acuerdos como el China-Japón-Corea²⁶. Al igual que en los casos anteriores se trata de una estrategia *rule-changing*, pero que inicialmente es de tipo cooperativa: se llega a ello a través de negociaciones en las que el enfoque es de ganancias mutuas y no de suma cero. No obstante, existen matices según el proceso de negociación que se trate.

Es a partir de la publicación del XIII Plan Quinquenal, en 2016, que China plantea como meta incrementar su rol en la coordinación internacional de las políticas económicas, convirtiéndose en un *rule-maker*, antes que en un *rule-taker* en la gobernanza global del comercio internacional. Mientras que en la OMC ha mantenido un bajo perfil, las negociaciones comerciales preferenciales se han transformado en una herramienta destacada para esta meta. Desde 2001, China ha celebrado 17 acuerdos de libre comercio y un acuerdo de preferencias arancelarias, en tanto que posee 13 procesos de negociaciones en curso, y 10 más bajo estudio. Los más relevantes entre estos, el Acuerdo Regional de Asociación Económica Global (RCEP)²⁷, está en negociación desde el año 2013, en tanto que la Nueva Ruta de la Seda, “One Belt, One Road” (OBOR), fue anunciada en 2013, y lanzada en 2015.

²⁵ Se trata de compromisos en los capítulos de inversión, propiedad intelectual, productos farmacéuticos, servicios postales y, en menor medida, en compras gubernamentales y servicios de Internet.

²⁶ Estas iniciativas se complementan además con el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, o el Nuevo Banco de Desarrollo.

²⁷ El RCEP es un tratado económico aún en vías de negociación, en el que intervienen Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, y los diez países de la ASEAN. Para muchos, se trata de una respuesta con carácter geopolítico a la iniciativa norteamericana del Acuerdo Transpacífico (TPP); para otros en cambio, es

La orientación dada por Trump a la política comercial externa contribuyó a que China acentuara su participación en la gobernanza del comercio global en los meses subsiguientes. En la cumbre de Davos de 2017, China reafirmó su creciente involucramiento en las cuestiones internacionales y un mayor compromiso con el libre comercio, al cual lo consideró “*to be a right strategic choice*”. Este compromiso se tradujo en una activa agenda de negociaciones, según la cual el gobierno chino “espera que al construir una red de zona de libre comercio de alto nivel que esté en línea con el nivel de desarrollo de China, cultivaremos conjuntamente un mercado global, mejoraremos la cadena de valor global y nos opondremos al proteccionismo comercial con acciones prácticas.”²⁸ [traducción propia].

El proyecto principal de China, el RCEP, se presenta como un mecanismo de liderazgo chino dentro de una estructura y lógica pre moldeada por las potencias occidentales. En el contexto de las políticas de Trump se lo define como un mecanismo de resistencia y mantenimiento del orden preexistente. En comunicaciones del Ministerio de Comercio de China se señala que: “Con el aumento del proteccionismo comercial y el unilateralismo, la construcción de zonas de libre comercio se está acelerando”, aludiendo a los resultados de las últimas rondas de negociación del RCEP. En efecto, este proceso lleva, a agosto 2018, 23 rondas de negociación transcurridas en las que se ha llegado a acuerdos en los capítulos de pequeñas y medianas empresas; cooperación económica y tecnológica; procedimientos de despacho de aduana, facilitación del comercio y contratación pública. En cambio en cuestiones como liberalización de bienes, la liberalización de servicios y la propiedad intelectual existen dificultades, especialmente dada la posición de India en estos temas y que China no ha sido tan concesivo en estos puntos del proceso de negociaciones, muy probablemente en razón del BATNA que tiene frente a esta negociación.

En efecto, otro de los procesos en curso es el del acuerdo China, Japón, Corea, países que a su vez forman el RCEP. Se trata de un acuerdo tripartito, lanzado en 2012, que reúne al 26% del comercio mundial (excluido el comercio intraeuropeo). Los potenciales impactos de este acuerdo tripartito son cuantiosos tanto en volumen de comercio como en términos de influencia sobre la gobernanza global del comercio internacional. Se sostiene que:

The trilateral FTA would have a tremendous impact on regional trade, economic growth and industrial structure in the three states in particular and on global trade and economic growth in general. At the same time, it would

producto del avance del regionalismo en Asia, puesto que este acuerdo conjuga a otras experiencias regionales previas que toman como nodo al ASEAN. Dentro de esta línea, el RCEP se plantea como una forma de resolver el “spaghetti bowl” de la región asiática, con lo cual uno de los objetivos claves es la armonización de regulaciones como las de la norma de origen y la facilitación del comercio (ZELICOVICH, 2017).

²⁸ “13 negociaciones de TLC están en curso en la estrategia de TLC de China”. Disponible en http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201807/38419_1.html

create feasible paths for free trade areas in Northeast Asia. Bi- or trilateral FTAs among the three nations could be a good starting point from which to build a regional economic mindset and system [Jin, Koo and Sul, 2006; Kimura and Ando, 2008; Choi, 2013; Madhur, 2013].” (PARK, 2017, p. 114)

La agenda se completa con las negociaciones con Consejo de Cooperación del Golfo, Sri Lanka, Israel, Noruega, Mauricio y Moldavia; y la actualización y/o ampliación de los acuerdos con Pakistán, Singapur y Nueva Zelanda

Mientras tanto, el OBOR tiene otros matices. Si bien no se trata de una iniciativa comercial, ha tenido impacto en la estrategia de negociaciones comerciales externas de China. Se identifican tres pilares dentro de este proyecto: el fomento del desarrollo económico a través de las inversiones en infraestructura; el incremento de relaciones de interdependencia con China; y un enfoque de priorización de los vínculos con la región próxima (LO, 2015). El mecanismo central es la inversión, pero ésta suele ser acompañada por distintos tipos de acuerdos de cooperación comercial. Se trata de un mecanismo alternativo al tipo tradicional del orden liberal²⁹, sustentado en una lógica *win-win* y de pagos laterales.

En síntesis, las tres variantes de “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”, se presentan como procesos en los que las negociaciones comerciales internacionales son un mecanismo para alterar las normas de funcionamiento de la globalización y de la gobernanza global del comercio internacional. Todas disputan espacios de poder, a través de la generación de patrones regulatorios extensibles geográficamente, con una estrategia de tipo cooperativa, que propicia lógicas de ganancias recíprocas, concesiones mutuas, vinculaciones de temas en la agenda negociadora, y pagos laterales. La lógica del regionalismo del siglo XXI trasciende así el cambio de poder en los EEUU, dando sustento a las tesis –como la de Rodrik (2018)- que ponen el foco en la radicación del interés que impulsa esta tendencia en el sector privado (fundamentalmente, empresas multinacionales).

V. Negociaciones comerciales Internacionales como mecanismo contra crisis

En tercer lugar identificamos procesos de negociaciones comerciales internacionales que son emprendidos por los Estados como mecanismo de respuesta ante la crisis de la globalización, pero que a diferencia del regionalismo estratégico del siglo XXI, no apuntan a ser *rule-changers* sino *rule-compliant*. Sus protagonistas son países en desarrollo, que no

²⁹ Un elemento adicional en esta línea es la celebración de un “Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta:” que busca ser un mecanismo sistemático de comunicación y coordinación entre los países afectados por esta iniciativa.

disputan el sentido de la globalización, y que han entendido que los TLC pueden ser una plataforma de inserción internacional. La prioridad está puesta en el acceso a mercados, la armonización de normas, y en una valoración de la cantidad de acuerdos alcanzados.

Uno de los casos es el del MERCOSUR. Este bloque tuvo una transformación en la orientación de sus políticas –dado el cambio en las administraciones de gobierno en Brasil y Argentina-, contemporáneo a la crisis de globalización. Frente al nuevo escenario los países del bloque regional buscaron revertir las políticas de la década anterior ligadas al regionalismo postliberal (SANAHUJA, 2012) y avanzar en una extensa agenda de negociaciones comerciales internacionales, a modo de “abrazo tardío de la globalización”, aún si el contexto resultara adverso para ello.

Dentro de la agenda externa del MERCOSUR, el proceso más relevante –tanto por el tipo de normas contenido como por el valor asignado a éste por las partes- es el de MERCOSUR-Unión Europea. Estas negociaciones toman como punto de partida, la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMI) de 1995. Tras varios años de *impasse*, en 2016, en el marco de la Presidencia Pro Tempore de Argentina, se retomaron las reuniones del Comité de Negociaciones Birregional de manera dinámica. El acuerdo es valorado positivamente en términos estratégicos para ambas partes, y de allí que se haya dado notorio impulso al proceso negociador en la búsqueda de un acuerdo. Tanto para la Unión Europea como para el MERCOSUR, se trata de una herramienta para mostrarse como actores que apoyan al libre comercio y al comercio basado en reglas, ganando visibilidad en la disputa por la gobernanza global de comercio internacional.

A pesar del impulso político, las negociaciones se enfrentan a complejidades estructurales, relativas a los sectores “ultrasensibles” de cada parte. Las dificultades radican en la composición de la oferta de bienes que uno y otro bloque realizaron en sus propuestas de liberalización, las cuales resultaron recíprocamente insatisfactorias. Para el MERCOSUR los temas prioritarios son las mejoras en cuotas del acceso a agrícola, mayores plazos en patentes y datos de prueba, requisitos específicos de origen para sectores claves, y el mantenimiento del régimen de *drawback* y admisión temporaria. Para la Unión Europea resulta prioritario el sector automotor, las indicaciones geográficas, lácteos y otros productos y servicios de transporte marítimo.

En el último período el MERCOSUR ha tendido a posiciones más cooperativas, realizando concesiones a las que anteriormente no estaba dispuesto, en razón del valor otorgado al acuerdo. Por ejemplo en la reunión de diciembre de 2017, en la búsqueda de un Acuerdo Político que se pudiera firmar en el marco de la Conferencia Ministerial de OMC en Buenos

Aires presentó mejoras a su oferta de comercio de bienes –aunque esta no tuvo una respuesta recíproca por parte de Europa. También ha realizado concesiones en, por ejemplo, indicaciones geográficas. Según Ramos Martínez, et. al., (2017) se trató de una estrategia para:

(...) lograr que la UE aceptara el tratamiento de la apertura del mercado de los vinos, que habían quedado excluidos de la oferta de la UE; asimismo, tenía como objetivo cumplir ciertas condiciones y prácticas vigentes en la UE, como el etiquetado, prácticas enológicas, nombres como vinos finos, reserva, etc”. En otros temas, como el draw back, la UE ha flexibilizado su posición buscando acercarse a la del MERCOSUR. En lo que se denominan sectores “ultrasensibles”, en cambio, las partes no han podido encontrar zonas posibles de acuerdo ni flexibilizar sus posiciones o establecer linkages que sean considerados aceptables. (RAMOS MARTÍNEZ, ET. AL., 2017)

Por su parte, con la Alianza del Pacífico, MERCOSUR viene desarrollando un acercamiento en el cual se complementen los acuerdos de libre comercio pre-existentes entre las partes³⁰, sobre la idea de una “convergencia en la diversidad”³¹. La “hoja de ruta”, agenda de trabajo conjunto establecida en abril de 2017, contempla aspectos como la acumulación de la norma de origen para la generación de cadenas regionales de valor, la adopción de una ventanilla única de comercio exterior, en el marco de la cooperación aduanera y la facilitación del comercio. En 2018 se adoptó un “Plan de acción” en el que se incluyeron el abordaje de las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación de comercio, barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y MIPYMEs, facilitación del comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas. Como sostienen Ramos Martínez, et. al. (2017) la convergencia entre ambos bloques “(...) se ha caracterizado por poner énfasis en facetas de la integración pragmáticas y concretas, más que por propuestas generalistas. La agenda focalizada en formación apunta a elementos pendientes y relevantes del proceso de integración”.

³⁰ Existe acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR-Chile; MERCOSUR-Perú; MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela. Entre México y MERCOSUR existen acuerdos parciales.

³¹ La “Convergencia en la diversidad” aparece en la agenda en el año 2014, en un documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como insumo para el seminario Diálogo sobre la Integración Regional: la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, que se celebró en Santiago, el 24 de noviembre de 2014. En el mismo se establece que la “convergencia excede largamente el ámbito de las políticas comerciales, sobre todo cuando se trata de gestar cadenas subregionales o regionales de valor. En efecto, la competitividad de estas cadenas depende en gran medida de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y comunicaciones, así como de la convergencia regulatoria entre países. Por ende, trabajar conjuntamente en esas áreas contribuiría a dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión, favoreciendo así una mayor integración productiva. Por lo tanto, más allá de las diferencias de aproximación a los aspectos comerciales y arancelarios que pueden caracterizar a los diversos esquemas, existe un amplio espacio para el trabajo conjunto de mutuo beneficio.” (ROSALES, ET. AL., 2014).

Se trata de un mecanismo de trabajo conjunto, donde la estrategia que prima es de tipo cooperativa. Es un modo de negociación sumamente flexible, en el que se aplica un enfoque de ganancias mutuas de la relación comercial, y de diálogo para encontrar espacios posibles de acuerdo. No hay ni alteraciones del BATNA, ni pagos laterales, ni amenazas de veto. En tanto que el comercio birregional es bajo³², la convergencia se apoya en un ideario compartido. En la Declaración Conjunta de Puerto Vallarta, de julio 2018, se reconoce, por ejemplo “el compromiso que ambos agrupamientos tienen con la integración regional y el libre comercio, así como la oportunidad que presenta la actual coyuntura para ser más competitivos en el comercio global y más atractivos para la inversión extranjera como motores del crecimiento de nuestras economías”. El diálogo birregional se complementa con el enfoque bilateral, entre los 8 países involucrados.

En el recorte temporal de este trabajo, el MERCOSUR ha mantenido además negociaciones comerciales también con Canadá (marzo 2018); EFTA (enero 2017); Nueva Zelanda (abril 2018); Singapur (en etapa preliminar); Corea del Sur (diciembre 2017). Asimismo se retomaron negociaciones con países como Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto, que forman parte de la agenda sur-sur del período 2002-2016, en tanto se establecieron diálogos con India para ampliar el acuerdo de preferencias comerciales existentes.

A diferencia del caso del regionalismo del siglo XXI, no se trata de una estrategia que busque modificar las dinámicas de la gobernanza global del comercio internacional, sino más bien, *aggiornar* los marcos regulatorios domésticos a la globalización liberal y ganar acceso a mercados. Para Brasil, se trata de una forma de resistencia ante el crecimiento de los proteccionismos. En la asunción de la Presidencia Pro Tempore brasilera, en julio 2017, Temer afirmó, por ejemplo:

Diante das pressões protecionistas que perduram em diferentes quadrantes, a razão recomenda resistirmos ao isolamento, recomenda insistirmos nos processos de integração. O fechamento ao outro é um obstáculo ao desenvolvimento. Na presidência brasileira, continuaremos engajados em nossa ambiciosa pauta de negociações externas³³.

La Alianza del Pacífico es el otro protagonista identificado dentro de la tendencia de negociaciones comerciales internacionales contra cíclicas. Este proceso, de alta flexibilidad,

³² En el año 2016 “La Alianza del Pacífico fue destino de 6,9% de las exportaciones del MERCOSUR y origen de 5,7% de sus importaciones en 2016. Como contrapartida, el MERCOSUR fue destino de 2,3% de las exportaciones de la Alianza del Pacífico y origen de 3,9% de sus importaciones” (Nota técnica del BID n° 1391, 2018)

³³ Presidencia de Brasil. “Temer: negociação externa é prioridade da presidência brasileira do Mercosul” 21 de Julio de 2017. Disponible en <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/releases/2017/07/temer-negociacao-externa-e-prioridade-da-presidencia-brasileira-do-mercossul>

posee 55 miembros observadores y se encuentra negociando con Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Singapur (a los que se sumará Corea del Sur), para convertir a éstos en “Estado Asociado”³⁴. Uno de los objetivos constitutivos de la Alianza del Pacífico es, precisamente, “convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico”. Para la inserción internacional este bloque combina acciones individuales de los países miembros, con la articulación conjunta en foros internacionales como APEC y OCDE. Entre los miembros prima un enfoque de regionalismo del siglo XXI, que trasciende el enfoque tradicional de integración como unión aduanera o zona de libre comercio (CHAVES GARCÍA, 2018).

En este sentido la Alianza del Pacífico es relativamente más “*rule-changer*” que el MERCOSUR, pero menos que los procesos clasificados en la segunda categoría de este estudio, en tanto que no posee innovaciones no contenidas en aquellos otros; y que no ha concluido acuerdos conjuntos aún, ni involucra un flujo de comercio significativo, como si lo hacen los procesos megarregionales. El carácter reactivo del bloque puede verse en las declaraciones en torno a la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico, de julio de 2018 y la Declaración de Puerto Vallarta.

VI. Regionalismo asincrónico

Por último, identificamos los procesos de regionalismo que denominamos “asincrónicos”: aquellos que no se presentan como reactivos a esta crisis de globalización, ni a la tendencia de los regionalismos estratégicos, sino que responden a fuerzas endógenas. De los procesos en curso, el más distinguido es el del Área de Libre Comercio Continental (CFTA), en África. Este proceso, reúne 44 países (aunque su meta es cubrir 55 países³⁵), con una población de 1.2 billones y un PBI conjunto de más de US\$ 2.5 trillones. Se espera que produzca un incremento del comercio intra-africano de 52.3% y un incremento de 2.6% del PBI continental.

El establecimiento de un área de libre comercio continental fue decidido en 2012, en el marco de la Unión Africana; las negociaciones se lanzaron en 2015, y el acuerdo fue firmado

³⁴ La Alianza del Pacífico define “Estado Asociado a la Alianza del Pacífico” a aquel Estado con el cual todas las Partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico celebren y pongan en vigor un acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial, que contribuya a la consecución de los objetivos del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Los términos de referencia de la negociación deberán tener en cuenta altos estándares en materia económica comercial que favorezcan la apertura y la integración de los mercados, incluyendo, pero no limitándose, a las siguientes materias: comercio de bienes, comercio de servicios e inversiones.

³⁵ Entre las ausencias se destaca la de Sudáfrica y Namibia.

en Marzo de 2018, en Ruanda. El foco del acuerdo es la propia región, y no las relaciones externas, ni la gobernanza global del comercio internacional. El primer objetivo indica la meta de crear un mercado común para bienes, servicios y facilitación del movimiento de personas a los fines de profundizar la integración económica del continente; para lo cual se adopta un enfoque gradual de rondas de negociaciones. En el Tratado de Kigali, de 2018, se establecen los protocolos de liberalización del comercio de bienes y de servicios, y el mecanismo para la solución de diferencias, en tanto que para una segunda etapa se prevé negociar propiedad intelectual, inversiones y política de competencia. Se trata de un enfoque que no disputa las reglas de la gobernanza global del comercio internacional, y que se basa en la cooperación entre sus partes, sobre una lógica de ganancias mutuas, y que se enmarca en la Agenda 2063 – documento guía de las relaciones africanas establecido en 2013-.

VII. Reflexiones finales

En el contexto de incertidumbre que implica la crisis de globalización, las negociaciones comerciales internacionales mantienen su valor instrumental -para resolver las relaciones comerciales internacionales- y su componente estratégico -para la disputa por la gobernanza global del comercio internacional-. Son expresión de las reacciones de los estados que protagonizan un escenario de transición de hegemonías, donde deben rediseñarse las estrategias de inserción internacional.

Los clivajes que plantea McKibben en torno a las estrategias de negociación demuestran ser útiles para pensar una tipología de las tendencias de negociaciones comerciales internacionales en el contexto reciente. En la crisis de globalización, la vía preferencial de negociaciones comerciales internacionales se articula en tendencias de cambio de reglas con enfoque confrontativo; cambio de reglas con enfoque cooperativo; y status-quo con enfoque cooperativo. Se destaca el hecho de que las estrategias de cambio de las reglas quedan en los países desarrollados, en razón de las capacidades e incentivos de los Estados, mientras que los países emergentes y en desarrollo siguen siendo *rule-takers* y *rule-compliants*. Por otra parte, hacemos notar también que en el caso de las estrategias que se presentan como *rule-changers*, la confrontativa es mucho más ambiciosa que la cooperativa, en tanto esta última no disputa la distribución de ganancias relativas en la negociación, ni apunta a romper el BATNA de la contraparte durante el proceso negociador –aunque sí para el resto del mundo, como resultado de los acuerdos alcanzados-.

Las implicancias de estas tendencias, y que han de profundizarse en siguientes estudios, conducen a la consolidación de un escenario de fragmentación de la regulación del comercio mundial, con varios proyectos superpuestos –tesis sugeridas, por ejemplo en Acharya (2017) y en Servin (2018)- y de consolidación de la crisis del multilateralismo como foro para la resolución de las negociaciones comerciales internacionales. Se trata de un orden sin hegemonías claras, con dificultad para la provisión de bienes públicos globales, y su reemplazo –parcial- por esquemas regionales fragmentarios y coexistentes.

VIII. Referencias bibliográficas

- ACHARYA, Amitav. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. **Ethics and International Affairs**, vol. 31, n° 3, 2017.
- ACTIS, Esteban; BUSSO, Anabella. Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. **Raigal**, n° 3, 2017.
- BALDWIN, Richard, 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules, [online] **World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division. No. ERSD-2011-08.** 2011. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf . Acceso em 01-05-2016
- BASAVE, Jorge. Elementos a considerar para una agenda de investigación económica en América Latina. en GIRÓN, Alicia; CORREA, Eugenia (coord.), **Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente.** Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- BOUZAS, Roberto; ZELICOVICH, Julieta. La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. **Revista Estudios de Economía Aplicada.** Vol. 32, n°3. 2014.
- COMISIÓN EUROPEA. **Documento de reflexión sobre el encausamiento de la Globalización.** 2017.
- FALLETI, Tulia; MAHONEY, James El método secuencial comparado. **Revista SAAP** Vol. 10, N° 2, noviembre 2016.
- FRENKEL, Michael; BENEDIKT, Walter. The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications. **Intereconomic**, vol 52, n° 6, 2017
- GILPIN, Robert. **Global Political Economy. Understanding the International Economic Order.** Princeton: Princeton University Press, 2001.

HALE, Thomas; HELD, David. Breaking the Cycle of Gridlock, **Global Policy**, vol. 9, n°1, 2018.

HAYS, Jude; Embedded Liberalism and the Populist Backlash. **University of Pittsburgh**, 2017.

IKENBERRY, John; The plot against American Foreign Policy: Can the liberal order survive. **Foreign Affairs**, n° 96, 2017

KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations. **International Organization**, vol. 40, n° 1, 1986.

LO, Chi. China's Silk Road Strategy. **The International Economy**, vol. 29, no 4, 2015.

MCKIBBEN, Heather. **State Strategies in International Bargaining**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MENDOÇA, Filipe Almeida do Prado. **A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na historia política comercial dos Estados Unidos**. Tesis Doctoral. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2013. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000906760>>. Acceso em: 01-2016

MANSFIELD Edward; MILNER Helen. The new wave of regionalism. **International Organization**, vol 53. N° 3, 1999.

MILNER, Helen. The political economy of international trade. **Annual Review of Political Science**, vol. 2, n°1, 1999.

PALMER, Doug. Trump gets South Korean concessions in the first trade deal. **Politico**. 27/03/2018. Disponível em <https://www.politico.com/story/2018/03/27/trump-south-korea-trade-deal-488708>. Acceso em: 30/07/2018

PARK, Sang-Chul. Can Trade Help Overcome Economic Crisis? Implications for Northeast Asia Creating a Regional FTA between Korea, China and Japan and Mega FTAs such as RCEP and TPP. **International Organisations Research Journal**, vol. 12, no 2, 2017.

PRIMO BRAGA, Carlos. The Threat of Economic Disintegration” en PRIMO BRAGA, C. y HOECKMAN, B. **Future of the Global trade order**. Ed.: European University Institute, 2017

PRIMO BRAGA, C. y HOECKMAN, B. **Future of the Global trade order**. Ed.: European University Institute, 2017

RAMOS MARTINEZ, Alejandro; ROZEMBER, Ricardo; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo; D’ELÍA, Carlos. Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) **NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-1357**, Diciembre 2017

RODRIK, Dani. What do trade agreements really do?. **NBER Working Paper No. 24344**, 2018

ROSALES, Osvaldo (Ed.) **La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2014. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 30/07/2018

RUGGIE, John. Multilateralism: the anatomy of an institution, **International Organization**, vol. 46, n°3, 1992.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. en SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi y RAMAZINI JUNIOR, Haroldo (coord) El regionalismo ‘post-liberal’ en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuarios de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012.

SERBIN, Andrés. América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales., en SERBIN, Andres (ed), **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales**. Buenos Aires, Ediciones CRIES, 2018.

Solis, Mireya; URATA, Shujiro. Abenomics and Japan’s Trade Policy in a New Era. **Asian Economic Policy Review**, n° 13, 2018.

STIGLITZ, Joseph. The Future of Global Governance. en SERRA, Narcis; STIGLITZ, Joseph (Ed.) **The Washington Consensus Reconsidered**. New York, Oxford University Press, 2008.

SUZUKI, Hitoshi. The new politics of trade: EU-Japan. **Journal of European Integration**, vol 39, n° 7, 2017.

TORRES, Hector. Argentina: an opportunity to rethink the WTO’s working practices. **CIGI Papers** n° 143, 2017 Disponível em <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.143.pdf> Acesso em 10/12/2017.

USTR. 2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. **Office of the United States Trade Representative**. 2012

USTR. 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. **Office of the United States Trade Representative**. 2017

USTR. 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. **Office of the United States Trade Representative**. 2018

WOLFE, Robert. First Diagnose, Then Treat: What Ails the Doha Round?. **World Trade Review**, n° 14, 2015.

ZELICOVICH, Julieta. China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI. **Estudos internacionais**, vol 4, n°3, 2017.

ZURN, Michael. Contested Global Governance. **Global Policy**, vol 9, n° 1, 2018.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Outubro/2018.