

Una idea que merece atención.



Dr. Félix Peña
UNA VISIÓN DESDE EL SUR

Duplicar el intercambio comercial en cuatro años, a fin de alcanzar los 200 billones de dólares en el 2016; acrecentar la cooperación económica, y realizar un estudio de factibilidad de un acuerdo de libre comercio, fueron algunas de las ideas instaladas por Wen Jiabao, el Primer Ministro de China, que visitó Argentina y Brasil en junio pasado. Lo hizo en ocasión de un video conferencia en la que participaron además las Presidentas de los dos países visitados y el Presidente del Uruguay.

Cabe destacar el hecho que en la Declaración Conjunta China-Mercosur, emitida el 28 de junio en ocasión de la Cumbre del Mercosur en Mendoza, no se hizo mención a la sugerencia de encarar el estudio de factibilidad de un acuerdo de libre comercio. Por lo demás, pronunciamientos de especialistas y de representantes del sector empresario, especialmente en Brasil, alertaron sobre las complejidades que tendría la eventual negociación de un acuerdo de libre comercio con China y sobre los riesgos que implicaría, especialmente para industrias del Mercosur.

Es, sin embargo, una idea que merece atención precisamente por los alcances cuantitativos y cualitativos de las relaciones económicas actuales y sobre todo futuras, entre los países del Mercosur y China. Ellos ponen de manifiesto la necesidad de concentrar esfuerzos en la diversificación del intercambio comercial y, en particular, de las exportaciones de los países del Mercosur destinadas a China.

Resulta conveniente colocar la sugerencia de un estudio de factibilidad en la perspectiva de la experiencia que China ha ido acumulando en acuerdos de libre comercio con diversos países. A la fecha, ha concluido este tipo de acuerdos con los países de la ASEAN, así como con Pakistán, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Perú y Costa Rica. Está negociando otros acuerdos con los países del Consejo de Cooperación del Golfo, y con Australia, Islandia, Noruega, como también con la Unión Aduanera Sudafricana. Tiene además en consideración acuerdos de libre comercio con India, Corea, Japón-Corea, y con Suiza.

Otro dato relevante a tener presente es que en el capítulo 53 del XII Plan Quinquenal de Desarrollo (2011-2015), China destaca la importancia que tienen los acuerdos de libre comercio y plantea la idea de continuar negociándolos. Concretamente señala el objetivo de acelerar la estrategia de lograr zonas de libre comercio, así como de fortalecer las relaciones económicas con sus principales socios comerciales, especialmente por medio de la profundización de una cooperación pragmática con economías emergentes y países en desarrollo.

Los estudios de factibilidad como paso previo han sido parte de tal estrategia. Un ejemplo que vale la pena analizar es el del proceso iniciado hace ya unos años para lograr un acuerdo de libre comercio entre China y Corea. La decisión de encomendar un estudio de factibilidad de carácter no gubernamental se adoptó en noviembre del 2004. El estudio demandó dos años (2005-2006). En base a sus resultados en el 2006 se constituyó un comité conjunto de estudio, compuesto por representantes gubernamentales y de instituciones académicas y empresarias que, entre otros objetivos, debía analizar los

sectores considerados como sensibles por ambas partes a fin de efectuar recomendaciones que eventualmente incluyera modalidades de protección de tales sectores. El informe fue presentado en junio del 2010. Todo el proceso llevó seis años. Algo similar, pero en plazos más cortos, ha ocurrido en el caso del proyectado acuerdo de libre comercio en el que además de esos dos países, participaría Japón. El respectivo estudio fue concluido en diciembre del 2011.

Los antes mencionados son estudios en los que se abordan, en la perspectiva de cada parte, todos los elementos de juicio relacionados con los principales contenidos del eventual acuerdo, y se efectúan recomendaciones orientadas a lograr un cuadro equilibrado de ganancias mutuas.

La experiencia que ha acumulado China en la negociación de acuerdos de libre comercio, permite efectuar algunas observaciones que pueden tener validez para la decisión que finalmente adopten los países del Mercosur con respecto a la sugerencia que efectuara Wen Jiabao.

La primera es que no necesariamente la realización de un estudio de factibilidad significa un compromiso de comenzar la negociación de un acuerdo de libre comercio. Implica una voluntad política de iniciar un camino, pero el propio estudio puede indicar que no sea conveniente luego recorrerlo en su plenitud. Incluso si se opta por su realización a cargo de instituciones no gubernamentales, puede luego requerirse efectuar, en base a sus conclusiones y recomendaciones, un estudio por parte de funcionarios gubernamentales y con la eventual participación de representantes de instituciones académicas y empresarias.

De ahí que la segunda observación sea que el tiempo que transcurre entre el momento en que se acuerde la realización de un estudio de factibilidad y el momento en que se esté en condiciones de decidir si se inician las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio, puede eventualmente ser de varios años.

Y la tercera observación es que no existe un modelo pre-determinado sobre qué tipo de acuerdo pueda negociarse. Hay experiencias que pueden servir como antecedentes, pero que no necesariamente deban tomarse como modelo. Sin embargo desde el momento que se procure un acuerdo con tratamientos preferenciales con respecto a terceros países, sí será necesario que se elabore conforme a las reglas vigentes en la OMC ya que ellas se aplican tanto a China como a los países del Mercosur. Se sabe que tales reglas (especialmente las del artículo XXIV del GATT) son relativamente imprecisas. Dejan margen para la creatividad de los negociadores, en la medida que las respectivas sensibilidades hubieren sido bien diagnosticadas. Y precisamente se supone que tal es el objetivo de un estudio de factibilidad.

Tras la sugerencia planteada por China, también es conveniente reflexionar sobre las alternativas. Difícil resulta imaginar que se deje pasar mucho tiempo sin que los países del Mercosur expresen formalmente su reacción. Cabe tener en cuenta al respecto que la iniciativa fue planteada en forma pública y al más alto nivel político.

Pueden imaginarse tres escenarios con respecto a la reacción de los países del Mercosur. El primero es que la respuesta requiera un cierto tiempo a fin de que se complete la plena incorporación de Venezuela a la unión aduanera. Es un tiempo que además será necesario dado el hecho de la suspensión temporal de la participación del Paraguay en los órganos del Mercosur. Al respecto un factor adicional a tener en cuenta es que Paraguay no tiene aún relaciones diplomáticas con la República Popular China. El segundo es que se decida como primer paso, encarar un estudio de factibilidad de carácter no gubernamental, en el que se contemplen distintas opciones con respecto a la posterior vinculación de todos los países miembros del Mercosur. Y el tercero, es que se llegue a la conclusión que tal acuerdo no sería factible, incluso por razones relacionadas con las propias transformaciones del Mercosur y que no se considere conveniente, entonces, encarar un estudio de factibilidad.

En tal caso podrían abrirse otras opciones, tales como las de acuerdos bilaterales con algunos de los actuales países miembros del Mercosur. No parecería lo más recomendable si es que prefiere preservar la credibilidad y la efectividad de este emprendimiento regional.