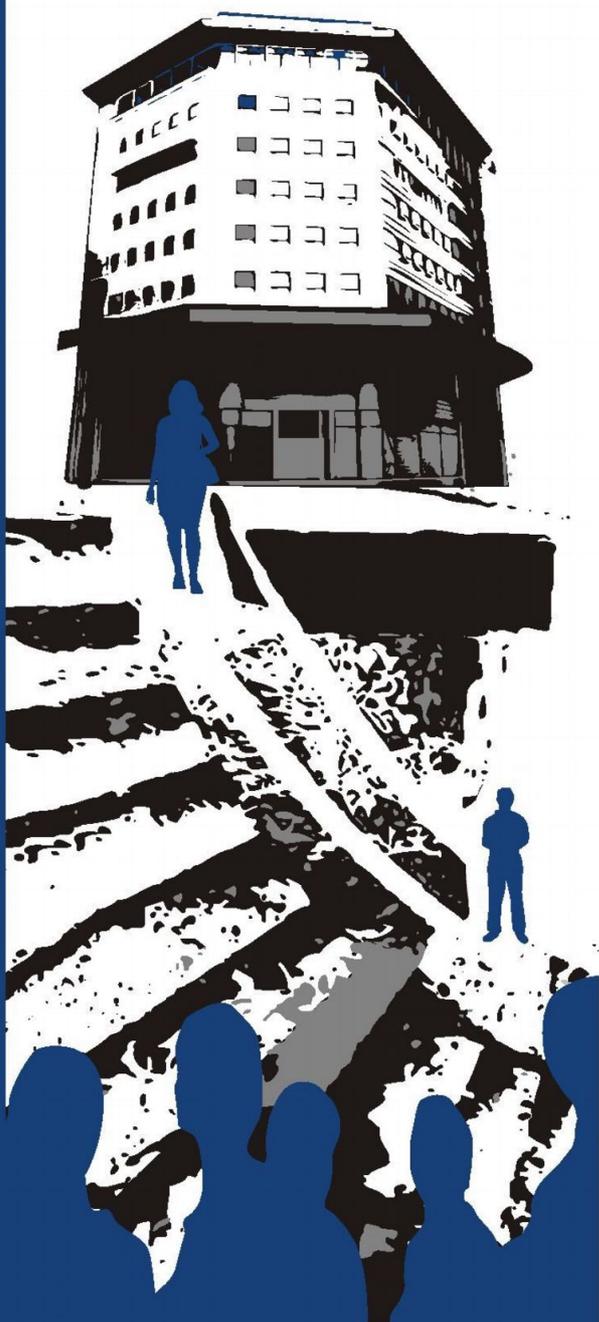


Facultad de Ciencias Sociales  
X jornadas de investigación

# Derechos humanos, seguridad y violencia

13 y 14 setiembre de 2011



La agenda de  
negociación externa  
del MERCOSUR  
¿Un juego de tres  
niveles?

Emiliano Travieso Barrios



## La agenda de negociación externa del MERCOSUR

### ¿Un juego de tres niveles?<sup>1</sup>

Emiliano Travieso Barrios<sup>2</sup>

#### Resumen

El MERCOSUR está dando pasos relevantes para conformarse como una Unión Aduanera (UA), a través de un proceso de consolidación institucional y acuerdos políticos entre los Estados parte, que ha dado importantes resultados recientes en términos de coordinación de política arancelaria (Decisiones CMC 10/10, 27/10). En ese marco, tener una agenda de negociación comercial externa sólida significaría un avance decisivo como proyecto regional estratégico.

En este trabajo se intenta contribuir a articular un modelo que permita pensar la negociación comercial externa del MERCOSUR. Se afirma la conveniencia de un modelo de juego de tres niveles o tableros –nacional, regional, internacional– para pensar los procesos de negociación comercial internacional en los que participa al menos un bloque regional. Se considera que ese esquema permite visualizar adecuadamente las tensiones y repercusiones recíprocas entre esos ámbitos, que se describe como distinguibles analíticamente pero cronológicamente simultáneos y separados por límites permeables.

Asimismo, se discute si el MERCOSUR en su versión actual presenta las condiciones institucionales y políticas para ser un interlocutor unificado, negociar y suscribir acuerdos, y cumplir con lo pactado. Se sostiene que, de cumplirse los alcances de las mencionadas Decisiones CMC 10/10 y 27/10, el bloque regional contaría con un sólido marco institucional para negociar externamente. Se concluye subrayando la importancia de que el MERCOSUR defina en sus órganos con capacidad de decisión los ejes prioritarios de su agenda de negociación externa, explicitando los objetivos comunes de los Estados parte y buscando *trade-offs* sustentables que permitan incorporar también los intereses divergentes.

**Palabras clave:** negociación internacional, regionalismo, MERCOSUR.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011.

<sup>2</sup> Programa de Estudios Internacionales – Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: emiliano.travieso@gmail.com

## **Introducción**

Este trabajo procura, en su primera parte, contribuir a articular un marco teórico que permita pensar los procesos de negociación comercial internacional en los que participa al menos un bloque regional. Con la ayuda de las herramientas analíticas más básicas de la teoría de los juegos se plantea un modelo de juego de tres niveles o tableros – nacional, regional, internacional– para describir las tensiones y las repercusiones recíprocas entre esos ámbitos. A partir de ese modelo se intentan identificar las principales diferencias con la negociación tradicional entre Estados, que se representa como un modelo de dos niveles –nacional e internacional–, según lo describe Robert Putnam (1988).

En la segunda parte se intenta una aproximación a la agenda de negociación externa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en base a las consideraciones teóricas realizadas y se analiza la relevancia de la construcción de esa agenda para la consolidación de la Unión Aduanera (UA). Asimismo, se consideran algunos requerimientos que un bloque regional debe satisfacer para poder negociar con terceras partes, concertar acuerdos y cumplir lo pactado, y se discuten las posibilidades que el MERCOSUR tiene, en su versión actual, para viabilizar acuerdos con terceras partes.

Definir estrategias de negociación comunes frente a terceras partes significa, para un proceso de integración regional, un avance cualitativo relevante hacia una política comercial común. La importancia de la agenda externa de negociaciones para la consolidación institucional y política del MERCOSUR ya ha sido subrayada (Chidnovsky y Fanelli, 2001; Lavagna, 2001; Methol Ferré, 2009) y también han sido evaluados los avances, más bien escasos por cierto (Luján, 2011). Este trabajo procura contribuir a las reflexiones estratégicas respecto a la acción externa del MERCOSUR como bloque ¿Con qué herramientas podemos pensar la agenda de negociación externa del MERCOSUR? ¿Qué requerimientos debe satisfacer el bloque para poder alcanzar acuerdos comerciales con terceras partes? ¿Esta versión del MERCOSUR los satisface?

## **Parte 1: La negociación internacional y la teoría de los juegos**

Las herramientas analíticas del campo de la teoría de los juegos son importantes recursos para pensar los procesos de negociación internacional como juegos estratégicos. Un *juego estratégico* puede definirse, en este contexto, como un *modelo de decisores que interactúan, a los que llamamos jugadores*. Cada jugador tiene un conjunto de posibles acciones y determinadas preferencias sobre ese conjunto, y es afectado por las acciones de todos los jugadores, no sólo las suyas propias (Osborne, 2004)<sup>3</sup>. De acuerdo a la teoría de la elección racional (un componente importante de muchos modelos de juegos) puede afirmarse que cada decisor elegirá siempre el mejor curso de acción de acuerdo a sus preferencias y dentro de los límites de las acciones posibles.

En el marco que brindan los modelos de teoría de juegos, cabe preguntarse qué tipo de juego es la negociación internacional. En un clásico artículo, Robert Putnam propone ver la negociación entre Estados como un juego de dos niveles: en el nivel nacional “*los grupos de interés domésticos defienden sus intereses presionando a sus gobiernos para que adopten políticas favorables, y los políticos buscan aumentar su poder construyendo coaliciones entre esos grupos*”, mientras en el nivel internacional “*los gobiernos nacionales procuran maximizar su capacidad para satisfacer las presiones domésticas, al tiempo que intentan minimizar las consecuencias adversas de los sucesos extranjeros*” (Putnam, 1988: 430, la traducción es mía). Lo interesante del planteo de Putnam no es la afirmación de la influencia recíproca entre la política interna y la negociación internacional (pues nadie discute que la política exterior es un asunto de política interna y que los límites entre ambos campos son extremadamente permeables), sino el modelo de dos tableros en los que el gobierno nacional debe jugar en simultáneo, en tanto los niveles son separables analíticamente pero ocurren en el mismo espacio temporal. En otras palabras, los niveles no se relacionan de una forma lineal y asincrónica aportando y recibiendo insumos, sino que lo que sucede en un nivel de

---

<sup>3</sup> El modelo de juego estratégico es el más sencillo de los tres modelos fundamentales de la teoría de juegos. Si bien discutir qué modelo de juego permite un mejor acercamiento a las negociaciones internacionales es un desafío que excede los objetivos muy limitados de este trabajo, lo cierto es que los *juegos extensivos* –en los que se contempla que los jugadores pueden cambiar sus planes a medida que van desarrollando sus acciones– y los *juegos de coalición* –que estudian los casos en los que los jugadores pueden formar grupos dinámicos– merecen ser incorporados en futuros análisis. Ver: Osborne, 2004; Gibbons, 1992; y Shubik, 1989.

negociación repercute inmediatamente en el otro: en una sola jugada se mueven piezas en los dos tableros.

Un concepto central en el planteo de Putnam es el de *win-set*, que algunos traducen como “*conjunto ganador*” (Porras, 2003), y que hace referencia al grupo de posibles acuerdos satisfactorios para una parte, esto es, más convenientes que su mejor alternativa a un acuerdo negociado (BATNA)<sup>4</sup>. Para que un acuerdo sea ratificado por ambas partes, la solución acordada debe estar dentro del espacio en el que los *win-sets* de ambos jugadores (Estados en el artículo de Putnam) se yuxtaponen.

A partir de esa idea, Putnam plantea algunas hipótesis interesantes, de las que recogeremos dos en particular. En primer término, postula que cuanto menor sea para un gobierno el costo doméstico de un no-acuerdo en la negociación internacional, más reducido será el *win-set* de ese país. Un *win-set* reducido es sinónimo, para Putnam, de un mayor poder de negociación, pues disminuye la aversión al riesgo del negociador, que, al contar con una buena alternativa al acuerdo, está dispuesto a arriesgar la ruptura de la negociación para intentar alcanzar las mejores opciones para sus intereses. Por otra parte, un *win-set* reducido también significa que las posibilidades de alcanzar un acuerdo en la negociación internacional disminuyen, pues el espacio de opciones posibles para yuxtaponer con el conjunto-ganador de la otra parte es menor. En segundo lugar, Putnam analiza la relación entre el tamaño del conjunto-ganador y las instituciones políticas del Estado. En su hipótesis, la expresión jurídica formal que asuma el proceso de ratificación de un acuerdo internacional y los consensos que requiera en el sistema político son importantes para definir el grado de autonomía del gobierno como actor negociador, y, por tanto, el margen de opciones de acuerdo que le resultan aceptables. Cuanto mayor sea la autonomía de las autoridades de gobierno y cuanto más fácilmente puedan alcanzar los consensos internos para ratificar el acuerdo, mayor será el tamaño de su *win-set*, y, por lo tanto, más posibilidades tendrá el proceso de negociación internacional de concluir en un acuerdo, y menor será el poder negociador de ese Estado.

---

<sup>4</sup> El concepto de “mejor alternativa a un acuerdo negociado” (MAPAN, MAAN), en su original *best alternative to a negotiated agreement* (BATNA), fue elaborado por los autores de la Escuela de Negociación de Harvard para referirse a la opción más ventajosa que racionalmente elegiría una parte en caso de no llegarse a buen puerto en la negociación. El concepto es relevante en tanto es la referencia para considerar un acuerdo como aceptable o no: al cerrar un trato no deben evaluarse los resultados con relación al mejor de los acuerdos posibles, sino con relación a un no-acuerdo. Cuanto mejor sea la BATNA, menor es el costo de un no-acuerdo. Ver Fisher y Ury (1981) y Ury (1991). El artículo de Putnam no recurre a este concepto, pero me parece útil para definir el alcance del *conjunto-ganador*.

## **La negociación externa de un bloque: un juego de tres niveles**

Si bien “*la lógica de negociación a nivel internacional sigue estando en manos del Estado*” (Bizzozero, 2011: 35), los procesos de integración regional, cuando logran acordar una agenda externa de prioridades y negociaciones frente a terceros, plantean un tercer nivel además de los planteados en el modelo de Putnam (1988). Una negociación internacional en la cual una de las partes es un bloque regional puede considerarse, entonces, como un juego de tres niveles:

- **El primer nivel (N1)** es el tablero de la negociación internacional. Puede tratarse de una negociación bilateral en la que una o ambas partes son bloques regionales (negociación bloque-Estado, bloque-Organización Internacional, o bloque-bloque), o bien puede ser una negociación multilateral en la que al menos una de las partes es un proceso de integración regional actuando como un jugador unificado.
- **El segundo nivel (N2)** es el tablero regional. En los ámbitos decisorios del proceso de integración se desarrollan procesos de negociación multilateral entre los Estados parte. Algunos factores a considerar en N2 son:
  - a) La lógica del socio pequeño. “*La definición de socio pequeño permite catalogar un Estado que se diferencia del entorno por su “tamaño” territorial y por sus atributos en términos de recursos humanos y materiales*” en relación con uno o más socios mayores (Bizzozero, 1999: 52). En los llamados “nuevos regionalismos” que comenzaron en la última década del siglo pasado como respuesta estratégica a la globalización económica, Bizzozero (1999) identifica los intereses característicos de los socios pequeños: garantizar para sus exportaciones el acceso al mercado regional ampliado; atraer crecientes niveles de inversión productiva; salvaguardar sectores sensibles de su economía nacional; la incorporación de los llamados “nuevos temas de la integración” (educación, cultura, salud) a los acuerdos en el bloque regional.

- b) La lógica del socio grande. El socio grande dispone, por definición, de recursos materiales, humanos, productivos, tecnológicos y financieros más importantes que el socio pequeño, en términos generales. En los flujos del comercio internacional, esto suele expresarse en un menor grado de apertura de la economía nacional, esto es, en un peso relativo del sector externo en el PIB menor al de un socio pequeño. En ese sentido, puede pensarse que en las negociaciones comerciales internacionales el costo de un no-acuerdo es, *ceteris paribus*, menor para el socio grande que para el socio pequeño, lo que le permite tener, en principio, un *win-set* más reducido y, por ende, más poder de negociación. Esto significa que las ganancias en términos de fortalecimiento de la posición negociadora son, en general, más importantes en términos relativos para el socio pequeño que para el grande. Existe, sin embargo, una cuestión política que pesa en la lógica del socio grande como un elemento que mejora su posición internacional: “...las capacidades de un Estado pasan a tener un valor agregado en la medida que puede ‘representar’ a una región y a su vez manejar recursos de poder en los distintos escenarios en los que se negocian los temas energéticos, ecológicos y vinculados a los límites del desarrollo” (Bizzozero, 2011: 35). En ese sentido, la influencia del socio grande en el tablero N2 lo fortalece como actor político a los ojos de los demás jugadores del nivel N1, al tiempo que lo pone en una mejor posición para concertar el respaldo político de los socios menores en ámbitos multilaterales.
- c) El grado de desarrollo de la arquitectura institucional. Cuando más sólida sea la institucionalidad del bloque regional, mayor será la percepción que las terceras partes tengan del proceso de integración como un interlocutor válido, y mayores serán las posibilidades del bloque de concertar en sus órganos de conducción las voluntades de los Estados parte. Esto implica que las posibilidades de celebrar acuerdos con terceros se fortalecen con el desarrollo de la institucionalidad. No en vano se ha dicho que la arquitectura institucional tiene un valor económico tangible (Lavagna, 2001).

- **El tercer nivel (N3)** es el tablero nacional. Allí pueden identificarse ciertos factores relevantes:
  - a) Las pugnas de los distintos grupos de presión y corporaciones por imponer sus intereses como interés nacional.
  - b) El juego de poder del sistema de partidos.
  - c) La tensión gobierno-burocracia. En todas las políticas públicas se puede apreciar una tensión entre las tradiciones y criterios de los cuadros técnico-burocráticos del Estado y las prioridades que surgen del sistema político y se expresan en las orientaciones de política del gobierno. En el caso de la política exterior, se identifican las tensiones entre las autoridades políticas y el cuerpo diplomático, las burocracias técnicas del ministerio de economía y del banco central.
  - d) Los intereses estructurales del Estado, como trasfondo de las tres tensiones anteriores. Estos intereses constituyen el núcleo duro del interés nacional y se derivan de aspectos estructurales que hacen a la posición del Estado en el sistema internacional y regional, determinada por su geografía y el proceso histórico que ha atravesado.

A modo de antecedente relevante, debe decirse que la acción negociadora de la Unión Europea en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha sido analizada desde una óptica similar a la que planteamos aquí, analizando los vínculos entre la política nacional de cada Estado parte, la construcción de la voluntad comunitaria, y la actuación de la UE como actor unificado en los foros comerciales internacionales: *“si bien es sin dudas cierto que la Unión Europea actúa como un actor único en el seno de la OMC basándose en su Política Comercial Común, no debería olvidarse que la ‘voz única’ de la UE es el resultado de intensas negociaciones internas, en las que los Estados parte deben acordar posiciones que sean, al mismo tiempo, aceptables para sus constituyentes domésticos y ‘ganadoras’ en el escenario internacional”* (Bonvicini, 2008: 5, la traducción es mía).

Ahora bien, ¿qué características distinguen al juego de tres niveles del de dos niveles? Dicho de otro modo, ¿qué distingue la negociación entre dos Estados de la negociación entre bloques o entre un bloque y un tercer Estado? Proponemos las siguientes consideraciones:

1. **Comparada con la negociación tradicional Estado-Estado, la negociación en la que participa al menos un bloque plantea, *ceteris paribus*, un conjunto de alternativas posibles de acuerdo (*win-set*) menor.** El conjunto de opciones de acuerdo aceptables para el bloque (esto es, resultados más convenientes que la mejor alternativa en la hipótesis de un no-acuerdo, que podemos designar conjunto B) es en sí mismo el resultado de una negociación a la interna del bloque, esto es, se ha resuelto<sup>5</sup> en el tablero de juego N2. Por lo tanto, es necesariamente un conjunto igual o menor a cualquiera del conjunto de opciones aceptables de acuerdo para cada Estado parte individualmente (que llamamos conjuntos  $A^1, A^2; A^N$ ). El conjunto B será igual a  $A^1$  si y sólo si el esquema de preferencias de los Estados parte es idéntico entre sí, o en la hipótesis de que el menor de los conjuntos ganadores nacionales tenga todas sus opciones contenidas en los *win-sets* de los demás Estados parte. Por tanto, siempre que los esquemas de preferencias de los Estados parte contengan opciones diferentes, el conjunto de alternativas posibles del bloque será menor al de cualquiera de los Estados parte.
2. **Comparada con la negociación tradicional entre Estados, la negociación en la que participa un bloque regional ofrece, *ceteris paribus*, menos posibilidades de llegar a un acuerdo.** Como el ámbito de las posibilidades de acuerdo surge del espacio que comparten las opciones mejores a un no-acuerdo de las partes involucradas, y dado que el *win-set* de un bloque (conjunto B) es siempre menor al de los Estados que lo integran considerados individualmente (conjuntos  $A^1, A^2; A^N$ ), las posibilidades de acuerdo exitoso son menores.

---

<sup>5</sup> La expresión “se ha resuelto” parece llevar implícita la idea de que el acuerdo en N2 es previo a toda negociación en N1. Sin embargo, como se ha dicho, la negociación en N2 no antecede necesariamente en términos cronológicos al juego en N1 y N3, sino que los cambios de condiciones y los avances o retrocesos en cualquiera de las mesas de juego repercute inmediatamente en las otras.

3. **El poder de negociación del bloque regional en N1 es superior al de cualquiera de los Estados parte considerados individualmente en ese tablero.** El conjunto de opciones de acuerdo aceptables (*win-set*) para el bloque (conjunto B) es, como hemos visto, necesariamente menor al *win-set* individual de cada Estado parte (conjuntos  $A^1, A^2; A^N$ ). Bajo el modelo de juegos en múltiples niveles puede afirmarse que el poder de un negociador es mayor cuanto mayores sean las restricciones domésticas que enfrenta. Si el negociador puede decirle creíblemente a la otra parte “me gustaría aceptar su propuesta, pero los actores a quienes respondo nunca ratificarían un acuerdo así”, está en mejores condiciones para lograr un acuerdo más cercano a su opción óptima. Así, como el negociador que habla en nombre de un bloque está limitado por un *win-set* más restringido que quien negocia por un Estado individual, tiene, *ceteris paribus*, una posición negociadora más fuerte.

## **Parte 2: El MERCOSUR y los requisitos para la acción externa como bloque**

El MERCOSUR parece estar dando pasos decisivos para conformarse definitivamente como una Unión Aduanera (UA), a través de un proceso de consolidación institucional y acuerdos políticos entre los Estados parte, que ha dado importantes resultados recientes en términos de coordinación de política arancelaria. En ese sentido, merecen especial destaque dos decisiones de agosto de 2010: la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR (CAM, decisión CMC N° 27/10), y el compromiso de cumplir tres etapas que culminarían el 1° de enero de 2019 con la eliminación definitiva del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) y un sistema de distribución de la renta aduanera eficiente y aceptable para los Estados parte (decisión CMC N° 10/10).

Estas resoluciones, y especialmente su puesta en práctica, resultan centrales para consolidar una política comercial común, elemento clave que distingue una Zona de Libre Comercio (ZLC) de una UA. Berlinski, Kume, et. al. (2005) consideran ocho elementos constitutivos de una política comercial común, a saber: (1) un sistema merceológico común; (2) un sistema de valoración en aduana compartido; (3) un código aduanero común; (4) un Arancel Externo Común (AEC); (5) un esquema de reparto de la recaudación de ese AEC; (6) un esquema similar de preferencias concedidas a terceros; (7) armonización de regímenes especiales de comercio frente a terceros; (8) un sistema común de defensa comercial (derechos compensatorios y anti-dumping y normas de salvaguardia). Puede plantearse un noveno elemento, que guarda íntima relación con los anteriores: una estrategia compartida de relacionamiento externo y la puesta en práctica de esa estrategia.

Ese “relacionamiento externo” constituye política exterior del MERCOSUR. Siguiendo al internacionalista argentino Roberto Russel, entendemos por política exterior *“el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”* (Russel, 1990: 50). Si bien el concepto de Russel refiere a la política gubernamental de un Estado-Nación –construcción institucional que ha protagonizado las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia (1648) –, lo cierto es que es difícil analizar el sistema internacional contemporáneo sin pensar la articulación Estado-Región como

elemento en la composición de la estructura de poder internacional (Bizzozero, 2011: 35). En ese sentido, puede aplicarse, desde una perspectiva sistémica, la definición de Russel para pensar las dimensiones de la acción externa de un proceso de integración.

Negociar eficazmente frente a terceros como un bloque es una prueba de fuego para todo proceso de integración que aspire a constituirse en una UA. En 2001, al cumplirse la primera década del MERCOSUR, se pensaba en los resultados de la negociación con la Unión Europea (UE) como indicadores relevantes de la potencialidad del MERCOSUR (Chudnovksy y Fanelli, 2001: XXXV), y no sin razón. El debut internacional del MERCOSUR como actor en las negociaciones internacionales fue precisamente con la UE en 1995, donde estrenó la personería jurídica internacional consagrada en el Tratado de Ouro Preto (Bizzozero, 2010: 15). Llegar a un acuerdo con la UE habría implicado (e implicaría aún hoy), para el MERCOSUR, demostrar –ante sí mismo, ante las sociedades de los países que lo integran y ante el sistema internacional– visión estratégica convergente de los Estados parte, fortaleza institucional, legitimación como interlocutor válido en las negociaciones internacionales, y validez como alternativa conveniente para la inserción internacional de las economías mercosurianas. El futuro complejo de las negociaciones MERCOSUR-UE ha sido muy bien analizado por José Manuel Quijano (2011) desde Montevideo y por Paula Carello (2008) desde Bruselas.

En el terreno de la dimensión económica a la que hace referencia Russel: ¿qué se requiere para negociar comercialmente como bloque? ¿Cuáles son los factores que hacen posible una práctica negociadora coherente y unísona? A continuación propongo cuatro elementos a tener en cuenta y considero brevemente la situación del MERCOSUR en cada caso:

1. **Capacidad jurídica.** Los Estados son los sujetos originarios del Derecho Internacional Público (Jiménez de Aréchaga, Arbuet, Puceiro, 1992) y las Organizaciones Internacionales sólo poseen personería jurídica internacional si los Estados que las integran así lo acuerdan. Si bien parece obvio que una organización intergubernamental regional debe tener personalidad jurídica internacional, lo cierto es que el MERCOSUR recién resolvió esta cuestión definitivamente con el Protocolo de Ouro Preto en 1994 (artículo 34).

2. **Institucionalidad eficaz que permita asumir y cumplir compromisos.** Ciertos aspectos formales de coordinación operativa de la política comercial deben estar garantizados para poder cumplir los compromisos que se asuman en los procesos de negociación con terceros. Fundamentalmente, se requiere eliminar el doble cobro del AEC, acordar un sistema merciológico armonizado, y un código aduanero común. Como hemos dicho, el MERCOSUR ha logrado mediante las decisiones CMC 10/10 (eliminación del doble cobro y construcción progresiva de un sistema de reparto del AEC) y CMC 27/10 (aprobación del Código Aduanero) avanzar en estas cuestiones. Sin embargo, trasladar esas normas a la práctica concreta de la política aduanera de los Estados parte no es una cuestión sencilla, y del éxito de ese proceso depende en buena medida la capacidad institucional del MERCOSUR para llevar adelante una agenda externa.
3. **Convergencia de intereses estratégicos cuando es posible.** Resulta importante explicitar los intereses de estrategia comercial de los Estados parte<sup>6</sup> y destacar las coincidencias relevantes. Esas coincidencias son el eje de la agenda de negociación que el bloque debe plantear y constituyen el centro de sus objetivos en la mesa de negociaciones. En el MERCOSUR esos puntos de acuerdo aparecen con claridad al plantearse instancias de negociación con los países desarrollados. Un buen ejemplo lo constituyen los aspectos centrales de la propuesta arancelaria mercosuriana presentada ante la UE en 2001: plantear todos los instrumentos aduaneros en términos *ad valorem*; ampliar las cuotas de las exportaciones al mercado europeo recibiendo un trato especial y diferenciado; lograr algún sistema de protección para la industria naciente del MERCOSUR; acordar un programa de reducción arancelaria que alcance a los derechos específicos de la UE que afectan especialmente las importaciones agropecuarias (Quijano, 2011).

---

<sup>6</sup> Cuando hablamos de “interés de un Estado parte” no ignoramos que a la interna de cada país existen intereses diversos e incluso antagónicos. A efectos del análisis desde la perspectiva de las relaciones internacionales, resulta útil partir del supuesto del realismo político que concibe al Estado como un actor racional y único. Esto no significa que ignoremos que cuando un asunto reviste la calidad de “interés nacional” lo hace en virtud de una estructura de poder interno en la sociedad y en el marco de determinada correlación de fuerzas económica, política y cultural, siempre en el contexto de cierta posición del país en el sistema internacional, hija de su geografía y su proceso histórico.

4. ***Trade-offs* sustentables cuando los intereses no pueden converger.** Al explicitar los intereses económicos y comerciales de los Estados parte se encontrarán coincidencias y compatibilidades, pero también intereses contrapuestos que parecen plantear juegos de suma cero, y que surgen de la heterogeneidad de sus economías nacionales en términos de tamaño y de especialización. Sin embargo, como bien plantea Roberto Bouzas, “*no es inevitable que esas divergencias constituyan un obstáculo insalvable para la conformación de una Unión Aduanera*” (Bouzas, 2011: 81). Un buen ejemplo en el MERCOSUR es el interés brasileño por ser el proveedor regional de bienes de capital, tecnología y telecomunicaciones y el interés de Argentina, Paraguay y Uruguay de acceder a bienes importados en esos rubros al menor precio posible importándolos de productores extra-zona a menores costos de los que puede ofrecer Brasil. En ese sentido, la posición brasileña será fijar el AEC para esos bienes lo más alto posible, mientras que los otros tres países lo fijarían en cero. Ante este tipo de intereses esencialmente divergentes (que se traducen en posiciones que parecen irreconciliables), la alternativa es buscar una contrapartida en otra cuestión importante para la o las partes que resignan su interés. Así, si los intereses son antagónicos, deben buscarse *trade-offs*, esto es, compensaciones sustentables. Una vez alcanzado este acuerdo, el bloque tendrá como objetivos estratégicos ambos elementos: el interés ganador de la contradicción y la compensación correspondiente. De este modo pueden integrarse también los intereses divergentes en la agenda de negociación del bloque.

## Conclusión

Al estudiar la cuestión de los niveles de análisis en el campo de las relaciones internacionales, David Singer (1961) consideraba tres requerimientos fundamentales para evaluar un modelo analítico: su capacidad de *describir*, *explicar* y *predecir* la realidad internacional. El modelo de juego de tres niveles parece capaz de describir las complejidades de las negociaciones comerciales internacionales en las que participa un bloque regional, y podría también demostrar una interesante capacidad explicativa e incluso de predicción, cuestión que excede los limitados objetivos de este trabajo y que requeriría un desarrollo más profundo y extenso.

A partir de las interacciones entre los tres tableros, se plantearon tres hipótesis que distinguen, *ceteris paribus*, la negociación en la que participa uno o más bloques regionales de la negociación tradicional entre Estados. En primer término, se argumenta que el conjunto de opciones posibles de acuerdo (es decir, el grupo de resultados de negociación mejores que un no-acuerdo) para un bloque regional es más reducido que el de cualquiera de los Estados que lo componen considerados individualmente. En segundo lugar, se sostiene que la negociación en la que participa un bloque regional ofrece, *ceteris paribus*, menos posibilidades de llegar a un acuerdo que la negociación internacional entre Estados. La tercera hipótesis es que un bloque regional tiene, en la mesa de negociación internacional, un poder de negociación mayor al de cualquiera de los Estados que lo integra considerados individualmente.

En definitiva, el modelo de juego de tres niveles apuntala la idea de que, en relación con la negociación Estado-Estado, negociar como bloque hace más difícil alcanzar un acuerdo, al tiempo que otorga un mayor poder de negociación. En el marco de los procesos de negociación comercial internacional habitualmente asimétricos a los que se enfrentan los países subdesarrollados (Tussie y Saguier, 2011), en este trabajo se afirma que la prioridad debe estar puesta en fortalecer la posición negociadora: *“el desafío sustantivo es lograr cambios incrementales en las posiciones de poder construyendo nuevas alianzas; armar estructuras y principios para manejar esos cambios y permitir transiciones que de otro modo serían inmanejables o demasiado costosas”* (Tussie y Saguier, 2011: 12, la traducción es mía). Así, si bien las asimetrías en el tablero de la negociación comercial internacional son inevitables, negociar como bloque parece ser una alternativa que permite reducir sus consecuencias más nocivas para los Estados periféricos.

Sin embargo, como bien se ha dicho “*las asociaciones regionales no han mostrado cohesión al momento de las negociaciones externas y (...) además son propensas a atar y reatar sus compromisos constantemente*” (Tussie, 2011). Revitalizar el papel de los bloques regionales como interlocutores en las negociaciones comerciales parece ser un interesante objetivo para los países subdesarrollados en general y para los Estados del MERCOSUR en particular. Para aportar en esa dirección, aquí se propuso pensar la agenda externa del bloque como un juego de tres niveles (nacional, MERCOSUR, negociación externa) en el que deben buscarse acuerdos globales en asuntos múltiples (*multi-issue agreements*) para evitar la negociación distributiva-posicional en la interna del bloque.

Finalmente, en estas páginas se ha afirmado que para fortalecer la imagen del MERCOSUR como actor en el tablero de la negociación comercial internacional algunas cuestiones aparecen como indispensables. En primer término, deben hacerse efectivos los avances institucionales en términos de coordinación de política aduanera, esto es, el Código Aduanero del MERCOSUR debe internalizarse en el ordenamiento jurídico de los Estados parte y deben cumplirse los plazos establecidos en la Decisión CMC 10/10 para la eliminación definitiva del doble cobro del AEC y el establecimiento de un sistema de reparto de los ingresos arancelarios por importaciones extra-bloque. En segundo lugar, el MERCOSUR debería explicitar en su órgano político y normativo superior –el Consejo del Mercado Común (CMC)– las prioridades de su agenda externa. Estos ejes estratégicos tendrán como base: (a) los objetivos compartidos por los países del bloque en materia económico-comercial; y (b) los intereses divergentes de los Estados parte, arbitrados por *trade-offs* sostenibles.

## **Bibliografía consultada**

BERLINSKI, Julio; KUME, Honório; VAILLANT, Marcel (Coords.) (2006): *Hacia una política comercial común del MERCOSUR*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo XXI.

BERLINSKI, J.; KUME, H.; VAILLANT, M.; MIRANDA, P.; ONS, A. ; ROMERO, C. (2005): *Desvíos del AEC y Regímenes Especiales de Comercio en el MERCOSUR*. Montevideo: dECON, FCS-UdelaR.

BERLINSKI, J; KUME, H.; VAILLANT, M.; MIRANDA, P. ; ONS, A. ; ROMERO, C. (2005): *Aranceles a las Importaciones en el MERCOSUR : El Camino al Arancel Externo Común*. Montevideo: dECON, FCS-UdelaR.

BIZZOZERO, Lincoln (1999): “Socios pequeños en procesos de integración: la definición de un modelo de análisis”, en BIZZOZERO, Lincoln; VAILLANT, Marcel (eds.): *Estrategias de inserción de socios pequeños en la globalización. Los casos de Chile y Uruguay*. Montevideo: FCS-UdelaR, Fundación Friederich Ebert del Uruguay, pp. 9-18.

BIZZOZERO, L. (2010): *Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR. ¿Por qué debería cambiarse el formato de negociaciones para concertar un Acuerdo de Cooperación Estratégico?* Montevideo: Estudios del CURI.

BIZZOZERO, L. (2011): “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XX: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 54, Nº1, pp. 29-43.

BONVICINI, Davide (ed.) (2008): *Playing Three-Level Games in the Global Economy – Case Studies from the EU*, Brujas: College of Europe.

BOUZAS, Roberto (2011): “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina” en CAETANO, Gerardo (Coord.) (2011): *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR, pp. 75-85.

CABALLERO SANTOS, Sergio (2011): *El proceso de integración regional del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional*. Montevideo: Cuadernos del CEFIR.

- CAETANO, Gerardo (Coord.) (2011): *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR.
- CAETANO, Gerardo; VAILLANT, Marcel (2004): *¿Qué MERCOSUR y qué Uruguay se necesitan? Apuntes para entender requerimientos recíprocos*. Montevideo: dECON-FCS-UdelaR.
- CARELLO MOIX, Paula Irene (2008): “The Bumpy Road to an Inter-Regional Association Agreement between the EU and MERCOSUR”, en BONVICINI, Davide (ed.) (2008): *Playing Three-Level Games in the Global Economy – Case Studies from the EU*, Brujas: College of Europe, pp. 10-14.
- CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (2001): *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red MERCOSUR, Siglo XXI.
- FISHER, Robert; URY, William (1981): *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving in*. Boston: Penguin.
- GIBBONS, Robert (1992): *Un primer curso de teoría de juegos*, Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- JÍMENEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (Dir.); ARBUET VIGNALI, Heber; PUCEIRO RIPOLL, Roberto (1992): *Derecho Internacional Público*, cinco tomos. Montevideo: FCU.
- KUME, Honorio; PIANI, Guida (2001): “A tarifa externa comum no Mercosul: avaliação e propostas de mudança”, en CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (2001): *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red MERCOSUR, Siglo XXI.
- LAVAGNA, Roberto (2001): “Los desafíos del MERCOSUR”, en CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (2001): *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red MERCOSUR, Siglo XXI.
- METHOL FERRÉ, Alberto (2009): *Los estados continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

OSBORNE, Martin J. (2004): *An introduction to Game Theory*, Nueva York: Oxford University Press.

PATTERSON, Lee Ann (1993): *A Three-Level Game Approach to Understanding Agricultural Policy in the European Community: A Study of the 1988 Stabilizers Agreement and the 1992 MacSharry Reform Package*, Pittsburgh: West European Studies Program, University of Pittsburgh.

POLONIA RIOS, Sandra (2003): *MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial*, Buenos Aires: BID, INTAL-ITD.

PORRAS, José Ignacio (2003): *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*, Santiago: CEPAL.

PUTNAM, Robert D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games", en *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.

QUIJANO, José Manuel (2011): *El MERCOSUR 20 años después*, en CAETANO, Gerardo (Coord.) (2011): *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR..

RUSSEL, Roberto (1990): "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa Rial.

SHUBIK, Martin (1989): *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*, Cambridge, Massachusetts: MIT.

SINGER, David J. (1961): "The Level of Analysis Problem in International Relations", en *World Politics*, vol. 14, pp.: 77-92.

TUSSIE, Diana (2011): *América Latina en el sistema mundial de comercio*, Buenos Aires: LATN, FLACSO Argentina.

TUSSIE, Diana; SAGUIER, Marcelo (2011): *The Sweep of Asymmetric Trade Negotiations: Overview*, Buenos Aires: LATN, FLACSO Argentina.

URY, William (1991): *Getting past NO*, Boston: Penguin.

VAILLANT, Marcel (2001): “Profundización del proceso de integración económica en bienes”, en CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (2001): *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red MERCOSUR, Siglo XXI.

Organiza:  
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

