

## Félix Peña<sup>1</sup>

Entrevista realizada por **Laura M. Bono** y **Laura Bogado Bordazar** (coordinadoras del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI)

- 1- *El sistema internacional actual nos muestra cada vez más un mundo que pretende organizarse en grandes bloques comerciales, en este contexto, ¿cómo analiza usted la inserción política y económica de Argentina?*

Desde los años 50 del siglo pasado, el sistema de comercio internacional se ha organizado en torno a una institución global multilateral (primero el Acuerdo General de Aranceles y Comercio – GATT, y luego la Organización Mundial del Comercio – OMC). En su marco, se fue desarrollando un número amplio de acuerdos regionales de integración económica y comercio preferencial (entre otras, la actual Unión Europea -UE; el Mercado Común del Sur – Mercosur y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte – NAFTA), y una red cada vez más densa de acuerdos comerciales preferenciales entre pares de países, conocidos como TLC.

Asimismo, se han impulsado acuerdos inter-regionales de comercio preferencial. Dos de los más relevantes por la gravitación de las economías participantes, no se han podido concluir aún a pesar de varios años de negociaciones. Son el acuerdo inter-regional entre la UE y el Mercosur, y el acuerdo de libre comercio entre la UE y la India.

Más recientemente se han encarado negociaciones de mega-acuerdos comerciales, que abarcan diversos países, algunos con significativa incidencia en el comercio y las inversiones a escala global. Las más relevantes son las del Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), las del Trade and Investment Partnership (TTP) y las del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

---

<sup>1</sup> Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del EvianGroup.

En febrero de este año se ha firmado el TPP entre doce países del área Asia-Pacífico, entre los cuales se destacan por su dimensión económica los Estados Unidos y Japón, y por su pertenencia a la región latinoamericana, Chile, Perú y México.

Este acuerdo deberá ser ahora ratificado por los países miembros y, se estima, que ello pueda demandar unos dos años. En sus treinta capítulos contiene normas con compromisos que son más avanzados que los que existen en el sistema comercial global multilateral, y otras que no están incluidas hasta ahora en la OMC.

Cualquier país miembro de la APEC puede solicitar su adhesión al TPP. Pero también puede hacerlo cualquier otro país, aunque no pertenezca al área que bordea el Océano Pacífico (artículo 30-4 del TPP). El TPP tiene, por ende, el potencial de evolucionar hacia una nueva institución global multilateral del comercio. Incluso, ésta puede ser una de las razones que llevaron a impulsarlo por parte de algunos de sus países miembros.

Desde el punto de vista de la Argentina -y entiendo también del Mercosur- el fortalecimiento de la OMC tiene que ser un objetivo prioritario. Un vaciamiento de sus competencias en el plano de la gobernanza comercial global -como condición necesaria para tornar viable la necesaria gobernanza política internacional- no es algo que pueda considerarse conveniente. Por el contrario, el sistema multilateral global es el que tiene que permitir disciplinas colectivas en la utilización de acuerdos comerciales preferenciales, tales como es el mencionado TPP. Permite proteger los intereses de todos los países y, en especial, los de menor desarrollo.

Por lo demás, visualizo en lo más inmediato la conveniencia de impulsar, desde nuestro país, la concertación de acuerdos inter-regionales entre un Mercosur articulado con los demás países de la región y -sin perjuicio de otras regiones- la UE, los países americanos, incluyendo por cierto a Cuba, y los de la región del Asia Pacífico. Al respecto, entiendo que responder positivamente la propuesta que el gobierno chino hiciera en el 2012, para encarar un estudio de factibilidad que pueda conducir a un acuerdo de comercio preferencial, que responda a los intereses y realidades de las dos partes, puede ser un paso conveniente. Incluso tal estudio puede demandar varios años.

*2 - Teniendo en cuenta su trayectoria en los estudios e investigaciones sobre los temas relacionados a la integración regional sudamericana y habiéndose cumplido un cuarto de siglo de existencia del Mercosur, ¿cuál es el balance que usted hace sobre el mismo?*

Este cuarto de siglo de existencia del Mercosur tiene que permitir sentar las bases de las próximas etapas. Han sido años positivos, ya que han afirmado el interés estratégico de nuestros países -y en particular de la Argentina y el Brasil- de preservar

un ambiente propicio a trabajar juntos y a insertarse en forma conjunta en el sistema internacional. No creo que nadie discuta seriamente hoy la conveniencia para nuestro país y para sus socios, de preservar y de afirmar una relación de integración y de cooperación mutua. Obvio que los resultados alcanzados distan quizás de los previstos en el momento fundacional. Pero se ha adquirido una valiosa experiencia, incluso en aquello que haya sido frustrante, sobre cómo construir un espacio común funcional a la transformación productiva de nuestros países, a la preservación de un ambiente de paz y de estabilidad política, y a la necesidad de proyectarnos juntos hacia el mundo. En base a tal experiencia se requiere ahora concertar nuevos métodos de trabajo, que permitan seguir avanzando en la puesta en común de recursos y de mercados, perfeccionando reglas y mecanismos que inciden sobre el comercio y sobre las inversiones entre los países miembros. Renovar tales métodos implica, asimismo, avanzar una estrategia más activa y asertiva de negociaciones comerciales con los grandes espacios regionales del mundo, no quedando atados al respecto, a paradigmas y mecanismos provenientes del pasado, y que no permiten aprovechar plenamente las flexibilidades implícitas en las reglas del GATT y de la OMC.

*3 - ¿Cómo piensa que impactará la crisis política y económica que atraviesa Brasil en el Mercosur y en la región? ¿En este sentido, existe la posibilidad de que Argentina pueda liderar el proceso de integración?*

Brasil es un socio estratégico indispensable para la Argentina y para el Mercosur. Las crisis políticas y económicas de los países miembros siempre terminan por superarse. Lo importante es que los socios demuestren una sólida comprensión sobre sus respectivos problemas, y que puedan colaborar para superar los impactos más complejos de toda crisis. Para ello se requiere mucha comprensión y flexibilidad con respecto a los efectos que una situación de crisis pueda tener sobre las relaciones económicas recíprocas. En cuanto al liderazgo en la integración regional, creo que todos hemos aprendido que este tipo de procesos requiere de enfoques colectivos y de mecanismos eficaces de concertación de los respectivos intereses nacionales. Se necesitan ideas constructivas y creativas en cuanto a la dimensión metodológica del Mercosur. Y allí la Argentina puede tener un papel activo. Nos debemos un buen debate sobre cómo perfeccionar las instituciones del Mercosur, a fin de que la dinámica de concertación de intereses entre los socios, se traduzca en reglas de juego efectivas, eficaces y con legitimidad social. Tales reglas son las que permitirán lograr que un Mercosur de ganancias mutuas para todos los socios, penetre en las realidades y contribuya a generar inversiones productivas, a mejorar la capacidad de negociación comercial internacional de cada uno de sus países miembros, y que haga que la ciudadanía lo identifique como una fuente valiosa del bienestar, desarrollo, estabilidad y progreso social de su respectivo país.

*4 - En referencia a la Alianza del Pacífico que surge en 2011 tras la Declaración de Lima, ¿cómo piensa usted que podrá impactar la profundización de dicha Alianza a*

*futuro en la relación con los países socios del MERCOSUR? ¿Implicará un beneficio o no para el Mercosur un acuerdo comercial con la Alianza del Pacífico?*

La idea de una estrategia de convergencia en la diversidad planteada en su momento por el gobierno de Chile y recibida positivamente tanto por los gobiernos de los países del Mercosur como por los de la Alianza del Pacífico, sigue siendo la mejor forma de encarar el futuro de la integración regional latinoamericana. El Tratado de Montevideo de 1980 brinda instrumentos valiosos para concretar tal estrategia. La ALADI es un ámbito institucional apropiado para avanzar en el desarrollo de hojas de ruta, que estén orientadas a facilitar vasos comunicantes entre los dos principales espacios regionales de integración. Distintos países miembros de la Alianza, tienen ya acuerdos de complementación económica celebrados en el ámbito de la ALADI con países del Mercosur. Es factible profundizarlos, y de tal forma ir enhebrando un tejido más denso de acuerdos intrarregionales que faciliten, entre otros efectos, el comercio, la integración productiva, la conectividad física, y la cooperación en múltiples campos, entre los cuales se destacan la energía y la innovación tecnológica.

*5 - ¿Cómo impacta en la relación regional, los acuerdos bilaterales que los países del Mercosur han celebrado con China? ¿Podríamos afirmar que se generaría una "dependencia" comercial con el país asiático en detrimento del crecimiento de las economías regionales?*

Al igual que lo que ha ocurrido con otras regiones, especial con la de la UE, la concertación de redes de acuerdos estratégicos que incluyan tratamientos preferenciales para el comercio y las inversiones recíprocas, y que abarquen un espectro amplio de cooperación económica en distintos planos, es algo conveniente para el desarrollo de la propia integración regional. Requiere eso sí, que sean acuerdos pragmáticos que reflejen los intereses recíprocos, incluso en condiciones de asimetrías, y que permitan una inteligente capitalización de las flexibilidades implícitas de las reglas de la OMC. No es conveniente, ni necesario, encarar tales acuerdos con criterios dogmáticos, propios de libros de texto o de reglas de juego interpretadas en forma rígida. El Mercosur podría sentar el precedente al negociar con China -país que ha demostrado una fuerte flexibilidad en su interpretación de lo que conviene que sean los denominados acuerdos de libre comercio- de lo que podrían ser modalidades de acuerdos birregionales de interés mutuo. Ellos pueden ser logrados en pasos sucesivos y a través de varios años, como ocurriera en el caso de China y de la ASEAN. Incluir mecanismos que permitan avanzar en múltiples velocidades y de geometrías variables, con válvulas de escape en situaciones de fuertes sensibilidades, y con el necesario financiamiento para reconversión industrial y para el desarrollo de encadenamientos productivos de alcance inter-regional, pueden ser otras tantas modalidades a tener en cuenta en la negociación de un eventual acuerdo -o primer acuerdo- comercial preferencial entre el Mercosur y China. Éste a su vez, podría ser conectado por distintos mecanismos, tales como los que faciliten la acumulación de origen, con los que

otros países latinoamericanos ya tienen con China o con los que se concierten en el futuro. En todo caso, la clave en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales -cualquiera que sea su denominación- con otros países, es que nuestro país tenga una clara estrategia negociadora -esto es, una apreciación realista de lo que se quiere y se puede obtener- que sea, a su vez, parte de una más amplia estrategia de inserción comercial en el mundo. No habiendo modelos únicos de cómo deben ser tales acuerdos, el margen de maniobra puede ser muy amplio, a condición que quienes negocian tengan claro lo que les interesa obtener y sobre las flexibilidades que permiten las reglas del sistema comercial multilateral global, a condición que se las conozca bien y se las interprete correctamente.

*6 - A su criterio, ¿cuáles entiende que han sido los principales obstáculos para que el Mercosur pudiera avanzar en las negociaciones regionales con la Unión Europea?*

La conclusión de un acuerdo birregional como el que se ha venido negociando en los últimos dieciséis años entre el Mercosur y la UE, requiere llegar a puntos de equilibrio razonables entre las dos partes. Pero tales puntos de equilibrio son más factibles si quienes negocian tienen efectivamente interés en concluir la negociación. Es, por cierto, un tema debatible, pero pueden formularse algunas dudas sobre el verdadero interés de la UE de concluir esta negociación, especialmente a partir del momento en que fue evidente que no iba a ser posible cerrar un acuerdo de comercio preferencial entre el Mercosur y los EEUU, en el ámbito del denominado ALCA. Los costos políticos que para algunos países de la UE significaría un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, especialmente teniendo en cuenta las concesiones que serían necesarias en relación a productos agrícolas, es otro de los factores que podrían explicar los recurrentes tropiezos que ha tenido la negociación birregional. También han tenido un efecto negativo en el avance en las negociaciones, interpretaciones excesivamente dogmáticas y rígidas que los negociadores europeos han tenido, a veces, con respecto a lo que se requeriría incluir en el acuerdo que eventualmente se concluya. Por momentos, parecerían haber predominado criterios tecnocráticos y no necesariamente estratégicos, es decir, referidos al valor político y no sólo comercial de lograr un acuerdo birregional. El hecho que no se haya desarrollado el potencial de acciones previstas en el Acuerdo Marco concluido en 1995, puede estar indicando también una falta de interés -quizás de ambas partes- en avanzar con sentido pragmático y orientación estratégica. Una simple lectura del acuerdo de 1995, permite apreciar cuánto se podría haber avanzado si hubiere existido, de ambos lados, suficiente voluntad política y creatividad técnica. Su cláusula evolutiva hubiera permitido desarrollar un proceso gradual en distintos planos de interés birregional. Finalmente, la negociación birregional no ha tenido la suficiente transparencia para explicar bien a ciudadanos y sectores interesados de ambas regiones, el alcance verdadero de lo que se ha estado negociando durante estos años. Al igual que ocurriera en la negociación del TPP, los negociadores de este tipo de acuerdos, parecería que suelen

seguir atados a concepciones antiguas de la estricta reserva de lo que se está negociando, propias de una era pre-Internet. Tales concepciones alimentan la imagen de negociaciones cautivas de intereses concretos, y ello no contribuye a despertar entusiasmo en la ciudadanía sobre sus eventuales resultados.