

¿MÚLTIPLES OPCIONES COMPLEMENTARIAS?

El rediseño de instituciones y reglas de juego que inciden en el comercio mundial.

Félix Peña (*)

Newsletter mensual

Mayo 2016

www.felixpena.com.ar

Resumen:

El concepto de “libre comercio” está siendo cuestionado, al menos en su utilización como elemento central de la identidad de acuerdos que los países desarrollan para impulsar el comercio mundial. Más que como un instrumento formal que permite, conforme a las reglas establecidas en el GATT, discriminar con respecto a quienes no son países miembros, se suelen concebir los acuerdos de libre comercio como reflejando una visión de política comercial contrapuesta, al proteccionismo o al comercio administrado.

No es éste un dato menor a tener en cuenta en el diseño o rediseño de los acuerdos de comercio e inversiones, en particular los que abarcan un número amplio de países de distintas regiones. Especialmente cuando involucran países latinoamericanos. Las sensibilidades desatadas con los debates a que diera lugar la fracasada negociación del ALCA, siguen presentes y no pueden ser subestimadas en una época de crecientes complejidades políticas y económicas, tanto en el mundo como en la región. Ello torna recomendable una fuerte prudencia en la utilización de conceptos que pueden evocar connotaciones emocionales e ideológicas provenientes del pasado.

En el caso de la Argentina, como así también de sus socios en el Mercosur, los principales frentes de sus negociaciones comerciales internacionales presentan múltiples opciones complementarias. En ninguno de los frentes se carece de opciones. El problema, sin embargo, pueden ser los costos políticos y económicos de cada opción. Reflexionar sobre las opciones y sus costos relativos, será en adelante una de las prioridades de cualquier ejercicio de reflexión estratégica sobre la inserción internacional del país.

Un primer frente es el de la adaptación del Mercosur a las nuevas realidades mundiales y las de sus propios países miembros. El segundo es el de la convergencia en la diversidad en el espacio regional latinoamericano. Y el tercero es el de las negociaciones globales y con los grandes espacios económicos regionales.

En los tres frentes, los países del Mercosur -como también sus socios latinoamericanos- podrían impulsar nuevos enfoques con respecto a las características de los acuerdos comerciales que se negocien. Tres podrían ser los efectos de tales acuerdos sobre el comercio y las inversiones transnacionales en los que participen empresas de países de la región: privilegiar el efecto de creación de empleos; asegurar fluidez y previsibilidad en las transacciones comerciales y en las inversiones, y preservar un suficiente grado de flexibilidad en las políticas públicas y en los respectivos acuerdos comerciales, que permitan navegar condiciones económicas complejas y con marcadas incertidumbres.

Se observa hoy una tendencia al diseño, a través de negociaciones gubernamentales, de nuevos marcos institucionales para el impulso del comercio internacional y de la integración productiva, como también al rediseño de los existentes a fin de adaptarlos a los continuos cambios en las realidades económicas y políticas.

Muchos de esos marcos son bilaterales, involucrando países pertenecientes a distintas regiones. Algunos son de alcance regional, y se han desarrollado con diversas modalidades e intensidades, en las últimas décadas. Tal los casos del Mercosur, la Alianza del Pacífico, la ASEAN y la UE. Por lo general tienen un claro alcance político, proveniente del hecho que los países que los constituyen comparten un espacio geográfico. Otros tienen un alcance inter-regional e involucran países o bloques de países, incluso poco conectados entre sí. Es el caso del *Transpacific Partnership* (TPP), que es el más reciente y que aún no está vigente, ni existe certeza sobre cuándo y entre quienes lo estará (ver al respecto este *Newsletter* del mes de abril 2016, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-j04-cambios-gobernanza-local-art30-ttp>). Cuando se concluyan, serían también, el caso del acuerdo transatlántico entre los EEUU y la UE, y los de la UE con, entre otros, el Mercosur y con la India. Y queda siempre en pie la tarea de rediseñar el marco global institucionalizado en la OMC. El estancamiento de la Rueda Doha, y los progresos parciales alcanzados en las Conferencias Ministeriales de Bali (2013) y de Nairobi (2015), son parte del panorama que caracteriza la situación del plano global multilateral.

Diseñar y negociar nuevas modalidades de acuerdos y adaptar los que provienen de otra época, no es ni será algo fácil. Es una tarea en la que interactúan, de una manera a veces difícil de percibir, la lógica del poder, la económica e, incluso, la de la legalidad. Entender tal interacción es clave para entender y operar sobre las realidades concretas.

Y no es tarea fácil, además, por el hecho que muchas veces se emplean categorías y conceptos provenientes de un momento histórico anterior, como el iniciado con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Ellos están, al menos en algunos casos, siendo superados por profundos cambios que se observan en los últimos años, tanto en la distribución del poder mundial como, en especial, en las modalidades del comercio internacional de bienes y de servicios, y en las inversiones transnacionales. En tal sentido, puede constatarse que la realidad de “*hecho en el mundo*”, en la expresión utilizada por la OMC (https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/miwi_s.htm), torna obsoletos enfoques, políticas e instrumentos utilizados en el pasado para incentivar el comercio mundial y, a la vez, contemplar los intereses nacionales de los diferentes protagonistas.

El concepto de “libre comercio”, es hoy cuestionado como elemento central de acuerdos que los países desarrollan para impulsar el comercio mundial y para ordenar la competencia económica global. Están más claros sus alcances cuando se lo utiliza en contraste con una unión aduanera, que es el otro instrumento que prevé el artículo XXIV del GATT para legitimar excepciones al principio de la no discriminación incorporado en el artículo I, que establece el tratamiento de la nación más favorecida. Pero en la práctica, muchas veces se lo utiliza con un carácter más amplio, casi equivalente al comercio libre.

Más que como un instrumento formal que permite, conforme a las reglas establecidas en el GATT, discriminar con respecto a quienes no son países miembros, se suelen presentar los acuerdos de libre comercio como reflejando una visión de la política comercial contrapuesta, por ejemplo, al proteccionismo o al comercio administrado entre las naciones. Y es entonces cuando se le suele atribuir una cierta connotación ideológica, incluso dogmática, con sabor a antigüedad. Ello en parte, puede explicar el creciente mal

humor que se observa en las ciudadanía de muchos países, incluso de los más industrializados, que tienden a rechazar nuevos acuerdos que evocan la noción de libre comercio, y que se asocian con pérdidas de empleos y con desplazamientos de factores que generan el bienestar social, incluyendo los que tienen que ver con el medio ambiente y la identidad cultural. A tal humor se han referido recientemente en provocativos artículos que incentivan la reflexión, Larry Summers (<http://larrysummers.com/2016/04/11/global-trade-should-be-remade-from-the-bottom-up/>) y Dany Rodrik. (<https://www.project-syndicate.org/commentary/progressive-trade-logic-by-dani-rodrik-2016-04>).

No es éste un dato menor a tenerse en cuenta al encararse el diseño o rediseño de los acuerdos de comercio e inversiones, en particular los que incluyen un número amplio de países pertenecientes a una misma o, eventualmente, a distintas regiones. Especialmente cuando involucran la participación de países latinoamericanos. Las sensibilidades desatadas con los debates a que diera lugar la fracasada negociación del ALCA siguen presentes. No pueden ser subestimadas en una época de crecientes complejidades políticas y económicas, tanto en el mundo como en la región. Son complejidades que incluso pueden nutrir reflejos emocionales e ideológicos en las relaciones internacionales y, por consiguiente, en el plano interno de los países. Hay muchas experiencias al respecto en el pasado, incluso en América Latina. Ello torna recomendable fuerte prudencia en la utilización de conceptos que pueden evocar connotaciones emocionales e ideológicas provenientes del pasado.

Más complicada es la situación, cuando se sostiene que hay modalidades rígidas de cómo concebir un “acuerdo de libre comercio”. Son muchas veces, rigideces con un alcance dogmático, que trascienden las que pueden derivarse del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. Es importante recordar que, en materia del comercio de bienes es esa, junto a la “cláusula de habilitación”, la principal norma de validez internacional a tenerse en cuenta al apreciar la compatibilidad de un acuerdo con los compromisos asumidos en el ámbito de la OMC. La historia del artículo XXIV permite entender sus flexibilidades implícitas, y por qué puede ser considerado como un buen ejemplo de las denominadas “ambigüedades constructivas”, que caracterizan un texto del GATT que tuvo un claro origen anglo-sajón (ver al respecto y entre otros, el interesante artículo de Kerry Chase, “*Multilateralism compromised : the mysterious origins of GATT article XXIV*”, World Trade Review, 2006, en <http://people.brandeis.edu/~chase/research/wtr06.pdf>).

En el caso de la Argentina, junto con sus socios en el Mercosur, los principales frentes de las negociaciones comerciales internacionales presentan múltiples opciones complementarias. Reflexionar sobre tales opciones y sus costos relativos, será en adelante una de las prioridades de cualquier ejercicio de reflexión estratégica sobre la inserción internacional del país. En un mundo que puede caracterizarse como “multiplex” (Amitav Acharya, “*The End of American World Order*”, Polity, Cambridge - Malden 2014), conocer bien las opciones y sus respectivos costos relativos, es algo ineludible a la hora de desarrollar una estrategia de inserción comercial internacional del país, que incluya negociaciones con otros países o bloques económicos.

Un primer frente es el de la necesaria adaptación del Mercosur a las nuevas realidades mundiales y a las de sus propios países miembros, en algunos casos en plena y compleja evolución. No se trata de incurrir nuevamente en el síndrome refundacional, que

se ha manifestado con cierta frecuencia -casi siempre coincidente con cambios gubernamentales en alguno de los socios de mayor dimensión económica-. Puede ser más práctico, eficaz y por ende recomendable, practicar el arte de la metamorfosis (Edgar Morin, “Elogio de la metamorfosis”, diario “El País”, 17 de enero de 2010, en http://elpais.com/diario/2010/01/17/opinion/1263682813_850215.html). Es decir, de efectuar cambios graduales que permitan capitalizar las experiencias adquiridas -y los resultados logrados- e introducir las modificaciones que puedan considerarse necesarias.

Ello es más recomendable aún, cuando un proceso de integración entre países encara más que una crisis existencial, una metodológica sobre cómo desarrollar el trabajo conjunto de las naciones que participan. Y ese parece ser el caso hoy del Mercosur. De allí que ningún país miembro ha planteado -al menos abiertamente- la idea de retirarse del pacto político, económico y jurídico que lo vincula con sus socios. Es algo así como reconocer que ninguno de los socios tiene un verdadero plan B.

Un plan alternativo imaginable, como sería transformar el Mercosur en una zona de libre comercio, derogando el arancel externo común (AEC) -no sería suficiente por motivos jurídicos, la eliminación de la Decisión 32/00-, tendría costos políticos elevados y también económicos, especialmente en el comercio de manufacturas. Implicaría modificar el Tratado de Asunción. Corresponde a cada país determinar si conviene enfrentar tales costos. Cabe tener presente que la eliminación del AEC, o su abierta violación, podría tener un efecto potencial negativo en el compromiso asumido de asegurar el libre comercio entre los socios, como consecuencia de lo previsto en el artículo 2° del Tratado de Asunción. (sobre los 25 años del Mercosur y sobre algunas cuestiones prioritarias a tener en cuenta en una agenda para su adaptación a una nueva etapa, ver este *Newsletter* de marzo 2016, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-03-25-anos-mercosur-evolucion-futura>).

Un segundo frente es el de la convergencia en la diversidad en el espacio regional latinoamericano. Fue la estrategia planteada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y que fuera debatida en una reunión con la participación de Ministros de Relaciones Exteriores y también de Comercio Exterior, de los países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, que tuvo lugar en el Palacio de la Moneda, en Santiago de Chile, el 24 de noviembre de 2014. Quedó claro allí que no se planteaba la necesidad de un acuerdo de integración entre ambos esquemas de integración, pero sí la de elaborar hojas de ruta conducentes al establecimiento de múltiples vasos comunicantes, entre los procesos de transformación productiva e inserción de internacional de países pertenecientes a ambos bloques. No necesariamente todos. La CEPAL planteó en esa oportunidad ideas bien concretas que siguen vigentes. Y se reconoció que el Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI, brinda un marco institucional e instrumentos más que apropiados y sub-utilizados -entre otros, los distintos tipos de acuerdos de alcance parcial-, para llevar adelante la estrategia sugerida y compartida por los países de la región (ver al respecto este *Newsletter* de diciembre 2014, que incluye información sobre los antecedentes de la citada reunión y la referencia al documento elaborado por la CEPAL, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-12-avances-estrategia-regional-convergencia-diversidad>).

Y un tercer frente es de las negociaciones globales y con los grandes espacios regionales. Al respecto cabe resaltar que el 11 de este mes se efectuó en Bruselas el intercambio de ofertas negociadoras entre la UE y el Mercosur. Se iniciará ahora el proceso negociador que procurará aproximar las posiciones de ambas partes. Es una etapa que requerirá mucha creatividad y conocimiento técnico, y que demandará mantener activo un fuerte impulso político de los principales países participantes de ambos lados del Atlántico.

Es posible prever que durante el segundo semestre, los países que actualmente integran la unión aduanera del Mercosur -que son los socios fundacionales- avanzarán también iniciativas orientadas a ampliar la agenda negociadora con otros grandes espacios económicos, tales como China, Japón e India, en el Asia, y los Estados Unidos y Canadá en América del Norte. De impulsarse tales iniciativas, ellas no podrán dejar de relacionarse con la antes mencionada estrategia de convergencia con los países de la Alianza del Pacífico, y con la más amplia hacia el espacio de América Central y el Caribe, incluyendo por cierto a Cuba. El hecho que Cuba sea miembro de la ALADI, puede incluso tornar más significativo el papel de esta organización regional en el desarrollo de una más ambiciosa estrategia de inserción de los países latinoamericanos en el comercio internacional global.

En los tres frentes, los países del Mercosur -como también sus socios latinoamericanos- deberían impulsar en forma asertiva nuevos enfoques con respecto a las características de los acuerdos comerciales que se negocien. Quizás convendría denominarlos “*acuerdos estratégicos de promoción de comercio e inversiones*”. No podrían limitarse al plano arancelario. Debería abarcar todas las cuestiones que inciden en decisiones de inversión productiva orientada al comercio transnacional. Tres podrían ser los efectos de tales acuerdos sobre el comercio y las inversiones transnacionales en los que participen empresas de países de la región: privilegiar el efecto de creación de empleos estables; asegurar la fluidez y la previsibilidad en las transacciones comerciales y en las inversiones, y preservar un suficiente grado de flexibilidad en las políticas comerciales, que permita navegar condiciones económicas complejas y de marcadas incertidumbres, por ejemplo, utilizando distintas modalidades de válvulas de escape con custodios imparciales.

Todo ello implicará, por cierto, liberarse de conceptos y paradigmas que provienen de un mundo que está siendo rápidamente superado por nuevas realidades.

Sección de lecturas recomendadas:

- Anderson, Benedict, “*Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*”, Revised New Edition, Verso, London – New York, 2006.
- Anderson, Benedict, “*The Age of Globalization. Anarchists and the Anticolonial Imagination*”, Verso, London – New York, 2013.
- Anderson, Benedict, “*A Life Beyond Boundaries: A Memoir*”, Verso, London – Brooklyn, NY, 2016.
- Anderson, Chris, “*TED Talks. The Official TED Guide to Public Speaking*”, Headline Publishing Group, London 2016.
- Cavendish, Richard (editor), “*1001 Lugares Históricos que hay que ver antes de morir*”, con la colaboración de la UNESCO, Prefacio de Koichiro Matsuura, Grijalbo, Barcelona 2013.

- Clark, Duncan, *“Alibaba. The House that Jack Ma Built”*, Harper Collins Publishers, April 2016.
- Clement, Martín, *“¿Cómo facilitar operaciones de comercio exterior”*, diario *“El Cronista”*, Buenos Aires, lunes 18 de abril de 2016, en <http://www.cronista.com/opinion/Como-facilitar-operaciones-de-comercio-exterior-20160418-0034.html>.
- Colomer Viadel, *“Inmigrantes y emigrantes. El desafío del mestizaje”*, Editorial Ciudad Nueva, Buenos Aires 2016.
- Comini, Nicolás, *“SuRamericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo”*, Prólogo de Detlef Nolte, Ediciones Universidad del Salvador, Buenos Aires 2015.
- Conde, Tristán; Juárez, Hector H., *“Aduanas del Mercosur. 25 años de historia”*, Portal del Mercosur, en <http://portorium.blogspot.com.ar/2016/04/aduanas-del-mercosur-25-anos-de-historia.html>.
- CUTS International, *“Variable Geometry Perspectives on the WTO Ministerial Conference in Nairobi”*, CUTS-Trade Forum, Jaipur, May 2016, en http://www.cuts-citee.org/pdf/Variable_Geometry.pdf.
- Denver Dialogues, *“Bridging the Academic-Policymaker Gap in Chile: A Conversation with Foreign Minister Heraldo Muñoz”*, Oliver Kaplan, May 10, 2016, en <https://politicalviolenceataglance.org/2016/05/10/bridging-the-academic-policymaker-gap-in-chile-a-conversation-with-foreign-minister-heraldo-munoz/>.
- Fischer, Joschka, *“Reinventar Europa”*, diario *“El País”*, Madrid, sábado 7 de mayo 2016, en http://elpais.com/elpais/2016/05/04/opinion/1462385108_871985.html.
- Gans, Joshua, *“The Disruption Dilemma”*, The MIT Press, Cambridge – London 2016.
- Hassner, Pierre, *“La Revanche des Passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique”*, Les grandes études internationales Fayard, Paris 2015.
- Hung, Ho-fung, *“The China Boom. Why China Will Not Rule the World”*, Contemporary Asia in the World, Columbia University Press, New York 2016.
- Khanna, Parag, *“Connectography. Mapping the Global Network Revolution”*, Weidenfeld & Nicolson, London 2016.
- Korea Institute for International Economic Policy, *“Analysis of Experiences in Trade and Investment between LAC and Kore: Lessons Learned in Development”*, KIET, IDB, Discussion Paper N° IDB.-DP 399, August 2015, Washington 2015 – Lima 2016, en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15681.pdf>.
- Kroeber, Arthur R., *“China’s Economy. What Everyone Needs to Know”*, Oxford University Press, New York 2016.
- Malamud, Carlos, *“Mercosur y sus problemas: 25 años después”*, Infolatam, Madrid 2 de mayo 2016, en <http://www.infolatam.com/2016/05/02/mercosur-y-sus-problemas-25-anos-despues/>.
- Milanovic, Branko, *“Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization”*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge – London 2016.
- Olivieé, Iliana; Gracia, Manuel, *“Elcano Global Presence Report 2016”*, Real Instituto Elcano, Madrid 2016, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/22da46004ca35c14a512efb6e2>

[9671b7/Global_Presence_2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=22da46004ca35c14a512efb6e29671b7](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres16_s/pr768_s.pdf).

- OMC, “*Estadísticas y Perspectivas Comerciales*”, Comunicado de Prensa 768 sobre evolución del comercio internacional, 7 de abril 2016, en https://www.wto.org/spanish/news_s/pres16_s/pr768_s.pdf.
- Peña, Félix, “*Reflections on Mercosur – Araba Countries Ri-regional Preferential Trade and Investment Agreements*”, en Saddy, Fehmy (editor), “*The Arab World and Latin America. Economic and Political Relations in the 21st Century*”, I.B.Tauris, London – New York 2016, ps. 91- 104.
- Peña, Julián; Calliari, Marcelo (editors), “*Competition Law in Latin America. A Practical Guide*”, Wolters Kluwer, Alphenaan den Rijn, 2016.
- Puentes, “*Comercio y gobernanza en la era de la economía digital*”, ICTSD, Revista Puentes, volume 17, número 2, Ginebra, 12 de abril 2016, en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/issue-archive/comercio-y-gobernanza-en-la-era-de-la-econom%C3%ADa-digital>.
- Restaino, Carlos, “*Empresarios: la opinión ausente del Mercosur*”, Suplemento de Comercio Exterior, diario “*La Nación*”, martes 19 de abril 2016, página 8, en <http://www.lanacion.com.ar/1890509-empresarios-la-opinion-ausente-del-mercosur>.
- Riaboi, Jorge, “*La preparación del viaje presidencial a China*”, diario “*El Cronista*”, Buenos Aires, martes 3 de mayo 2016, en <http://www.cronista.com/columnistas/La-preparacion-del-viaje-presidencial-a-China-20160503-0034.html>.
- Ribeiro Lisboa, Hernique Carlos, “*A China e os chins. Recordacoes de viagem*”, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília 2016.
- Rogers, David L. “*The Digital Transformation Play Book*”, Columbia Business School, New York 2016.
- Saddy, Fehmy (editor), “*The Arab World and Latin America. Economic and Political Relations in the 21st Century*”, I.B.Tauris, London – New York 2016.
- Santa Gadea, Rosario, “*Analysis of Experiences in Trade and Investment between LAC and Korea: The Case of Member Countries of the Pacific Alliance*”, IDB, Discussion Paper N° IDB-DP-400, August 2015, Washington 2015 – Lima 2016, en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7175/Analysis_of_Experiences_in_Trade_and_Investment_between_LAC_and_Korea.pdf.
- Shambaugh, David, “*China’s Future*”, Polity, Cambridge – Malden, 2016.
- Solana, Javier, “*Problemas de hoy, soluciones de ayer*”, diario “*El País*”, Madrid, miércoles 4 de mayo 2016, en http://elpais.com/elpais/2016/05/02/opinion/1462208276_987430.html.
- Varela, Gustavo, “*Tango y Política. Sexo, Moral Burguesa y Revolución en Argentina*”, Ariel Historia, Buenos Aires 2016.

(*) **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 Evian Group.**

