

## Entrevista al Dr. Félix Peña<sup>1</sup>

**Gastón Marando:** ¿Cuál es su opinión como analista, investigador reconocido, el actual estadio en las negociaciones del 6-4 y sus implicancias para los países en desarrollo ya que fue calificada por todas las partes como la última instancia vital para conseguir un acuerdo base para presentar luego al resto de miembros de la OMC?

**Félix Peña:** Yo creo que después de la reunión que tuvo lugar en Postdam en Alemania el grupo de los cuatro como tal ha dejado de ser el protagonista central de las negociaciones de la rueda Doha, las negociaciones volvieron a Ginebra, de hecho ahora están paralizadas porque básicamente es el mes de agosto y no hay ningún tipo de actividad en Ginebra ni en Europa sobre estos temas. Pero no quiere decir que quienes se reunían en el ámbito del grupo de los cuatro, la Unión Europea, Estados Unidos, Brasil e India no sigan siendo protagonistas importantes de las negociaciones. Pero lo que ha quedado claro es de que en una negociación en la que participan 151 países que son los actuales miembros de la OMC se necesita mucho más que cuatro países por más grandes que ellos sean. Algunos países del grupo de los cuatro tienen peso propio, esto es, figuran en un lugar muy alto en el ranking que anualmente publica la OMC de los principales protagonistas del comercio de bienes y servicios en el mundo. Claramente es el caso de la UE y de los EUA, otros como es el caso de Brasil a parte de su tamaño como país su potencial hacia el futuro lo que importa es al igual que la India la capacidad de movilización que estos países tienen o pueden tener o aspiran a tener con respecto a otros países en desarrollo sea el grupo de los veinte o algunas otras formas de coalición entre tipo países que se desarrollan normalmente entorno a este tipo de negociaciones. Lo que quizás no resultó suficientemente claro en el camino que llevo a Postdam era hasta que punto Brasil e India realmente estaban en condiciones de reflejar los puntos de vista de todos los países sean miembros

---

<sup>1</sup> Especialista en relaciones económicas internacionales, derecho del comercio internacional e integración económica. En la actualidad es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank, Profesor Titular en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la UNTREF; Director del Módulo Jean Monnet en la UNTREF (<http://www.untref.edu.ar>); Consejero y miembro de la Comisión Directiva del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) ([www.cari1.org.ar](http://www.cari1.org.ar)); Presidente del Comité Académico de la Fundación Export-Ar; Miembro del Grupo de Expertos de la Cátedra Mercosur de Sciences-Po Paris (<http://www.chairemercosur.sciences-po.fr>); Miembro del Evian Group Brains Trust (<http://www.eviangroup.org>) y Consultor académico de la Red Mercosur (<http://www.redmercosur.org.uy>).

del grupo de los 20 y en nuestro caso concreto el MERCOSUR, teniendo en cuenta en particular que al existir una tarifa externa común ningún país miembro del MERCOSUR podría negociar o efectuar concesiones por las suyas con respecto al arancel aplicable por ejemplo a los productos de NAMA, productos no agrícolas sino que esto es una decisión colectiva del MERCOSUR. Ahora bien se sabe que en esta etapa de la negociación el punto crucial es el trade off entre lo que se puede recibir en materia de agricultura y lo que se tenga que conceder en materia de productos industriales por lo tanto no es un tema menor sobretodo teniendo en cuenta que el propio Brasil ha señalado claramente cuando Uruguay pretendió hacer un acuerdo de libre comercio bilateral con los Estados Unidos de que el MERCOSUR obligue a sus miembros a negociar como conjunto en función del arancel externo común.

**GM: ¿Ud. cree que el blame game es una estrategia que tiene como objetivo último no realizar concesiones en los temas fundamentales que atañe a los países en desarrollo, que son subsidios y apertura de mercados?**

**FP:** Lo que se llama el blame game que es echarle la culpa al otro, es propio de toda negociación internacional y de toda negociación comercial internacional cuando quienes están negociando por un lado ven que es difícil llegar a un acuerdo y por otro lado es costoso decir que no se llega a un acuerdo. Esto es natural. Yo creo que más importante el hecho que se observen los elementos propios del blame game, queda muy claro ese mismo día de Postdam como uno se echó la culpa al otro incluso con cierto grado de emocionalidad pero yo creo que ese no es el tema de fondo. El tema de fondo es saber si hoy en día existen por los distintos protagonistas suficientes incentivos para negociar. Esto es, si los beneficios que se perciben son superiores o no a los costos que se perciben. Y hablar de beneficios no estoy hablando solamente de beneficios económicos ni tampoco de costos económicos. En estas negociaciones están envueltas como en toda negociación percepciones, expectativas, efectos de corto plazo, efectos de largo plazo y particularmente los sistemas políticos democráticos implica que el negociador que en definitiva es el poder ejecutivo va a tener un ojo puesto en como la opinión pública normalmente representada en el parlamento va a apreciar el hecho de que por ejemplo se tengan que efectuar concesiones que pueden tener un efecto de corto plazo cuando los beneficios pueden aparecer como un poco etéreo y de largo plazo. Entonces me da la impresión de lo que esta trabando la Rueda Doha y que puede explicar ese blame game es que todos quisieran concluir la negociación, perciben que no es fácil que eso ocurra y al mismo tiempo el mapa de los incentivos para moverse como que ha cambiado con respecto a lo que

originalmente era la situación de la competencia económica global del mundo cuando se lanzó en aquel diciembre de 2001 la Rueda de Doha.

**GM ¿Qué opinión le merece el supuesto: que la voz del mundo industrializado, Estados Unidos y la Unión Europea, hubiesen llegado a Potsdam con una propuesta "consensuada" como lo afirman varios funcionarios reconocidos?**

**FP:** No participé de las negociaciones, solamente las he seguido a través de la prensa, no tengo forma de saber si eso es correcto. Si sé que algunos de los negociadores han dicho eso

**Diego Maturi ¿Cómo interpreta el argumento del Director General de la OMC, Pascal Lamy donde todavía sostiene que es absolutamente posible conseguir un acuerdo en el corriente año?**

**FP:** El dijo posible no dijo probable. Y en cuanto a posible tiene razón. En cuanto a probable él no lo dijo. Habría que preguntarle a él si además cree que es probable.

**DM ¿Qué opina Ud. en referencia al hermetismo de las diferentes reuniones, foros, desde el inicio de este año; ¿Son indicadores suficientes; la finalización del TPA o Fast Track de Estados Unidos o por ejemplo la presión interna de 58 influyentes senadores con una fuerte advertencia contraria a efectuar concesiones en materia de productos agrícolas como ocurre en similar caso con los países miembros de la UE?**

**FP:** Yo creo que las negociaciones comerciales multilaterales hay y ha habido siempre para ponerlo en un lenguaje coloquial, muchas mesas de póker. Esta la mesa de póker multilateral en la que participan los 151 países, están las múltiples mesas de póker formales o informales, el G-4 es un ejemplo o el G-20. Pero aparte están las mesas de póker internas de cada uno de los protagonistas que hace a la relación entre quien negocia, normalmente es el poder ejecutivo y quien representa los intereses de la sociedad quien normalmente es el parlamento. No quiero decir de que poder ejecutivo no los representa, representa una parte. Pero el Congreso es quien da, en caso de los Estados Unidos, al ejecutivo el mandato para negociar. Ese mandato concluyó este fin de junio, a los efectos prácticos ya había concluido tres meses antes que es el plazo del cual debían presentarse los resultados de una negociación a su consideración de acuerdo al propio TPA. Y el hecho que no haya sido renovado, yo creo que tiene mucho que

tiene mucho que ver con los tirones y aflojes de la política interna de Estados Unidos que ha entrado en forma prematura a un proceso electoral como todos sabemos en que aparte de la renovación o no renovación de la Autorización para Negociaciones Comerciales Internacionales está algo que es más importante, que es la renovación y en qué términos de la Ley Agrícola (el Farm Bill en inglés). Yo no tengo la suficiente información sobre lo que está ocurriendo en esa mesa de póker que hay que seguirla muy de cerca por supuesto pero eso implica estar muy dentro de la realidad política de Estados Unidos para opinar sobre si efectivamente es posible o no que el TPA (Trade Promotion Authority) sea renovado aunque sea parcialmente por un tiempo por el actual Congreso. Da la impresión que hay una especie de huevo y gallina ya que quienes consideran que debiera terminarse la Rueda de Doha que son partidarios de una mayor liberalización del comercio internacional y que consideran que por lo tanto a tal efecto debería ser como mínimo prolongado por un tiempo el TPA, señalan que los Congresistas se van a mover en la medida que vean que realmente se puede concluir una negociación en la Rueda Doha. Vuelvo a insistir, yo no tengo elementos como para hacer un juicio sobre esto, simplemente se que el TPA no ha sido renovado, que el Farm Bill recién en septiembre debería ser aprobada la reforma o la nueva Farm Bill y que este proceso interno legislativo de Estados Unidos que es parte a su vez del proceso electoral se integra además en ese contexto de negociaciones multilaterales que en este momento están no sólo paralizadas por el calor del verano sino por el frío de la falta de incentivos para negociar

**GM ¿Es posible que con la actual coyuntura que se presenta en el ámbito comercial multilateral propiciado por la OMC se convierta en un regionalismo o bilateralismo acentuado, favoreciendo una carrera hacia la discriminación comercial que asumirá como resultado, la fragmentación y el conflicto?**

**FP:** El riesgo que se corre con un debilitamiento de la Organización Mundial de Comercio que fuera eventualmente la resultante sino un colapso de la Rueda Doha del hecho de que la Rueda Doha quede por un tiempo en situación de limbo o de invernadero. El riesgo que se corre es precisamente de que se multipliquen los acuerdos de libre comercio que en realidad son acuerdos comerciales discriminatorios. Se lo ha denominado, creo que es correcto denominarlos así, como una especie de club privado en el cual los beneficios solamente los tienen quienes son miembros de esos clubs. Lo que se está observando es que hay una especie de carrera hacia la proliferación de ese tipo de acuerdos. Eso genera complicaciones incluso para los negocios internacionales porque vuelve menos

transparente las condiciones de acceso a los mercados particularmente complica mucho la administración de las reglas de origen ya que estos son acuerdos muy cargados de reglas de origen específicas que con razón se considera que es a través de estas reglas de origen específicas hecha a la medida de cada producto que se introducen esos elementos de discriminación que en caso de una Unión Aduanera tienen la ventaja que los elementos de discriminación son más transparente en la medida que se originan en el arancel externo común. Yo creo que es un peligro cierto la proliferación de estos acuerdos de libre comercio que va a hacer una resultante de un escenario de paralización de la Rueda Doha y por eso me inclino a que lo posible sería bueno concluir una Rueda Doha que fuera eventualmente menos ambiciosa, que fuera considerada “*light*” pero que permitiera abrir un debate más de fondo sobre la metodología de negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito de la O.M.C en base a la experiencia acumulada hasta el presente y al hecho muy claro de que por un lado, hay 151 países y varios haciendo fila para entrar y por otro lado, el 90% del comercio de bienes y servicios esta concentrado en unos 30 países. Y si acercamos la mirada vamos ver que de esos 30 países buena parte del comercio está concentrado en 10 países. Entonces ahí hay una tensión dialéctica entre esas dos realidades, la realidad de una participación formal amplia en la cual se asume que todos los países son iguales y por eso se establecen las reglas del consenso y una participación real limitada en la cual el peso específico de cada país en los mercados internacionales es lo que es de alguna manera lo que determina su capacidad para negociar y ser parte de la creación de reglas como se ha señalado con razón, no todos los países son formadores de reglas, muy pocos lo son y muchos países tienen el rol más bien de tomadores de reglas lo mismo que en materia de precios en relación a lo que puede ser como la estructura monopolística de un mercado.

**DM: ¿Es necesario una nueva arquitectura para manejar las relaciones económicas internacionales, ya que la OMC fue concebido hace más de 50 años, y los resultados obtenidos para los países en desarrollo no fueron sustanciales?**

**FP:** Yo creo que en primer lugar la Organización Mundial de Comercio (O.M.C) ya implica una nueva arquitectura y surge de las reuniones de la Rueda Uruguay y de la Conferencia de Marrakech en 1994 por lo tanto con respecto al G.A.T.T original – Acuerdo General de Tarifas y Comercio – la O.M.C ya de por sí es un intento de adaptación de modo ambicioso, yo creo que ha permitido dar un salto cualitativo importante particularmente por la importancia que tiene hoy el Sistema de Solución de Controversias dentro de la O.M.C. Claramente las realidades

internacionales siguen cambiando, hay un dinamismo muy fuerte, el sistema internacional está en una mutación continua y creo que las dificultades para avanzar en la Rueda de Doha esta poniendo de manifiesto que es necesario probablemente introducir ajuste, nuevas ideas, nuevos enfoques sobre el sistema multilateral de comercio y particularmente tomando las realidades tal como son, algo que permita conciliar dos fuerzas que están operando en el plano de las relaciones comerciales internacionales que es la fuerza del multilateralismo expresada en la O.M.C y por otro lado la fuerza de el bilateralismo, regionalismo expresado en esta pluralidad, proliferación, multiplicidad de acuerdos e tipo preferenciales. Todo esto que parece y que puede ser muy anárquico es la realidad y hay que operar sobre esa realidad. Lo que la experiencia histórica indica es cuando se están viviendo procesos de mutación muy grande y transformación del sistema internacional como ocurre en los sistema políticos internos es muy difícil quizás, en ese tipo de condiciones detenerse a imaginar una nueva arquitectura. Daría impresión como que la nueva arquitectura de ir surgiendo una especie de par y paso o acompasamiento entre las respuestas institucionales a demandas institucionales que van surgiendo de la realidad internacional. Eso es un escenario optimista porque lo que la historia indica también es cuando hay esa turbulencia, mutaciones, transformaciones, esa entrada a una nueva etapa de las relaciones internacionales muchas veces antes de llegar a las respuestas de la racionalidad se pasa por una etapa en que predomina las respuestas de la irracionalidad.

**DM: ¿Cree Ud. que la OMC está perdiendo legitimidad?**

No, yo diría que corre el riesgo de perder legitimidad, creo que eso sería un signo tremendamente negativo que estaría indicando un sistema internacional entrando en una etapa de deterioro institucional, y el deterioro institucional en el sistema internacional significa – vuelvo a insistir en este punto que en mí opinión es central – el predominio más de la lógica de la fragmentación y del conflicto que de la lógica de la cooperación en las relaciones entre los países. Por lo tanto hay que tomar conciencia de que eventualmente el fracaso o la percepción de fracaso de la Rueda Doha sumado a otros factores que están operando en el sistema internacional por ejemplo todo lo que es la agenda de seguridad internacional puede ir erosionando la O.M.C y puede ir erosionando las condiciones de gobernabilidad del sistema internacional. Y esa correlación entre la agenda de la competencia económica global y la agenda de la seguridad internacional es tan estrecha que esta demostrado por el hecho que finalmente las negociaciones de la Rueda Doha fueron lanzadas a la sombra de los dramáticos acontecimientos del 11

– S. Hay vasos comunicantes muy fuertes entre lo que pasa en la agenda de poder mundial o en el plano de las relaciones de poder mundial con lo que pasa en el plano de la competencia económica global y con lo que pasa en el plano de las negociaciones comerciales internacionales. Tener un enfoque exclusivamente economicista de estas negociaciones puede ser una fórmula para no entender mucho de lo que está pasando.

**GM: ¿En su análisis que postura debiera asumir el Estado Argentino ante un nuevo colapso de las negociaciones; ¿ Le sirve o no a la Argentina esta posible coyuntura?**

**FP:** Vuelvo a insistir que yo no trabajaría necesariamente, bajo el supuesto de que las negociaciones van a colapsar. Comparto lo de Pascal Lamy. Es posible terminar, no creo que sea muy probable, y creo que el escenario más probable va a ser el que se va a mantener a “fuego lento” hasta que pasen las elecciones americanas en noviembre del año que viene.

Yo tengo la impresión de que, como país no nos conviene nada que debilite a la OMC. Por tanto, si esta visión un tanto optimista que di antes se demuestra no conforme a la realidad y se da un escenario más, en mi opinión, más pesimista, incluso, sino de colapso, debilitamiento muy fuerte de la OMC, en mi opinión esto no es conveniente para nuestro país por una razón muy simple: somos muy pequeños en el escenario comercial y político internacional, como para que aquello que signifique debilitamiento de bienes públicos globales como es la OMC, pueda ser visto como algo favorable para nuestro país.

Puede ser que desde el punto de vista económico coyuntural, la negociación no culmine y que eso de lugar a una reformulación, replanteo en el plano de la OMC pueda ser algo útil en la medida que -y esto creo que es lo central- en la medida que tengamos relativamente claro que es lo que necesitamos, que es lo que queremos y que es lo que podemos lograr. Por lo tanto, yo diría que, incluso si las negociaciones de la Rueda de Doha culminaran con éxito, lo que se impone en nuestra sociedad, en nuestro país, entre nosotros es debatir muy a fondo eso que señalaba antes, que es lo que necesitamos en nuestra interfase con la economía internacional que es lo que, como lo necesitamos, queremos lograrlo y nos proponemos como objetivo y para los cuales nuestra estrategia. Y en tercer lugar, y sobre todo, cuales son las posibilidades reales de que lo que necesitamos, lo podamos obtener. Cualquiera de nosotros puede necesitar algo, todos necesitamos cosas que no podemos obtener. Y por lo tanto, en la política comercial internacional del país también tenemos que tener un gran realismo.

Mi conclusión es que debemos producir una gran **sinergia público-privada nacional-federal** en el país, referido a nuestra inserción en un mundo que está cambiando a pasos acelerados y que genera un cuadro de oportunidades muy fuertes para el país por todo el tema de expectativas de demandas ilimitadas de nuestra enorme capacidad de producción de bienes agrícolas, plantea –por supuesto- fuertes desafíos porque los tratados no se pueden fragmentar como consecuencia, por ejemplo de la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales. Pero plantea sobre todo fuertes desafíos porque si efectivamente hay una demanda ilimitada de bienes agrícolas, producto de la mayor demanda de alimentos y de biocombustibles, vamos a tener que hacer un esfuerzo de inversión muy grande; como lo va a tener que hacer Brasil, como lo van a tener que hacer los otros países que pueden ser oferentes de producción agrícola en términos competitivos, no solamente para producir, sino pero sobre todo para la distribución física de esos bienes, lo cual implica superar lo que en la terminología brasilera de hoy significan los *gargalos*, los cuellos de botella; resultantes de problemas de redes de transporte, ineficiencia de los puertos, todo lo que hace al poder realmente producir granos o carnes y llegar a la vez a las bocas de expendio en los mercados con mayor poder de consumo, sin perjudicar las condiciones en que esos productos pueden llegar al mercado interno. Sabemos bien que todos los productos que exportamos son de alguna manera, los consumidores externos están compitiendo con nuestros consumidores internos porque aún algunos productos que básicamente están orientados a la exportación sabemos que los podemos exportar como es la soja, como grano o como aceite, o como pollo.

**GM ¿Qué deduce en referencia que las principales bolsas de commodities vislumbran una menor demanda en el corto y mediano plazo en los Estados Unidos, que se podría trasladar a China e India, y que a su vez podría afectar los ingresos de divisas de países en desarrollo? ¿Cómo impacta en nuestra diplomacia comercial?**

**FP:** El primer impacto es que lo que está pasando en estos días, en estas semanas, va a seguir pasando, que se refleja por momentos en turbulencias financieras, alertas en los mercados, está indicando la necesidad de tener las antenas muy paradas, activar todos los radares para tratar de tener en claro qué está pasando y por donde vienen las dificultades. Esto quiere decir, de que el peor error que podemos cometer como sociedad: por lo tanto esto involucra al gobierno, involucra al mundo académico, involucra a los empresarios, etc, a la parte política; sería dar por cierto cualquier escenario internacional, es decir, por ejemplo decir

que tenemos viento a favor ilimitado, China nos asegura futuro. Nadie puede asegurar el futuro en esos términos pero tampoco está asegurado el futuro de China. Es decir, lo que enseña la historia es que cuando se entra en un periodo de fuertes cambios internacionales, que analistas- algunos grandes especialistas en relaciones internacionales como puede ser el caso del profesor, Stanley Hoffman - han denominado con razón, "periodos revolucionarios" en el sentido de cambios profundos en las relaciones de poder, en las reglas de juego, en los valores, en las fuerzas profundas que operan en la realidad internacional; ningún escenario puede ser excluido a priori. Y quizás esto indicaría de que nuestra sociedad, nuestro país, debe hacer, continuar haciendo si ya lo estuviera haciendo un esfuerzo muy fuerte de inteligencia competitiva para tratar de tener lo más claro posible lo que está ocurriendo en los escenarios internacionales que pueden de alguna afectar para bien o para mal, las condiciones en las cuales nos insertamos en el mundo se insertan –nuestros productos- en el mundo.

**DM: De acuerdo a toda esta coyuntura internacional, ¿Qué opinión le merece a Ud. el actual estadio de la diplomacia comercial Argentina?**

**FP:** Yo creo que, hoy en día la diplomacia comercial de cualquier país, es una diplomacia comercial que no se limita a las agencias gubernamentales, es decir, el manejo del relacionamiento entre el país y los otros países es muy compleja porque los otros países también son muy complejos; es decir, no solamente lo que puede canalizarse a través del Ministerio de Relaciones Exteriores que tradicionalmente es el canal de -o debe ser el canal- de desarrollo de la diplomacia de un país, sino que la interfase entre un país y de otros países se da por cantidad de otros canales, por presencia de empresas, de empresarios, de agencias del Estado.

Yo creo que – la conclusión mía es de que- debemos hacer como país, como sociedad un esfuerzo muy, muy grande en el campo de la diplomacia comercial tanto la gubernamental, como la empresaria, como la académica. Para tomar un ejemplo de estos días –considero muy positivo- el viaje de Beatriz Nofal a Brasil, su reunión con la gente de gobierno, sus reuniones particulares que con la gente de la FIESP de Sao Paulo, tenemos que multiplicar muchísimo esto. Y destaco lo de Beatriz Nofal porque ella no fue a negociar, ella no fue a vender nada, ella fue a explicar, a conversar, a recibir; y la diplomacia comercial en un momento de fuertes cambios implica – o diplomacia económica de un país en sus distintos estamentos-, implica un gran esfuerzo de explicar lo nuestro y de entender lo que está pasando en los otros países.

Así que, se me ocurre que tendremos que seguir haciendo mucho más de lo que estamos haciendo, y sobre todo multiplicarlo por los canales de conexión con la realidad internacional, incluye a la prensa por supuesto, y obvio que un papel protagónico lo tiene la diplomacia gubernamental dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores

**Realizada por Lic. Gastón Matías MARANDO y Lic. Diego Eduardo MATURI. 16 de agosto de 2007**