

## LOS ACUERDOS MEGA-REGIONALES DE COMERCIO E INVERSIÓN Y EL FUTURO DE LA GOBERNANZA GLOBAL

*Al hablar de estos acuerdos nos referimos a iniciativas de vasto alcance (algunas aún en proceso), que incorporan grandes territorios y abarcan porciones importantes de la población mundial. Estas negociaciones aspiran a lograr que se incorporen en los acuerdos un amplio rango de disciplinas con hincapié en el libre comercio y el régimen de inversiones. Los casos más resonantes son los liderados por Estados Unidos en Europa y en Asia (el TPP y el TTIP), y el llevado a cabo por China junto a las demás potencias orientales como Japón y Corea (la RCEP). La importancia de estos acuerdos reside en que si se concretan efectivamente, no solo tendrán efectos sobre la configuración del sistema de comercio mundial, sino que también podrían generar un cambio de paradigma en la comprensión del orden global.*

### **-RECI: ¿Por qué crees que surgen estos acuerdos y cómo los definirías?**

- Dra. Zelicovich: En la base de los Acuerdos Mega-regionales hay que reconocer tres elementos comunes. Por estos acuerdos me refiero al TPP<sup>2</sup>, TTIP<sup>3</sup> y el Acuerdo de integración económica integral de la región asiática<sup>4</sup>.

En segundo lugar, un cambio que se da en el régimen multilateral de comercio. A partir del incremento de la capacidad negociadora de los países en desarrollo, como

---

1 La entrevistada es Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magister en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Economía Internacional y del Seminario I de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de las negociaciones comerciales internacionales y la política exterior argentina.

2 En español: Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión

3 En español: Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica.

4 Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional.

**80** los BRICS, que comenzaron a disputar el sentido de las normas de comercio.

En tercer lugar, y en relación a lo anterior un cambio en la política exterior de los Estados Unidos que llevó a profundizar su estrategia preferencial de negociaciones como un mecanismo estratégico para incrementar su poder geopolítico.

**- Existen autores críticos con respecto a esta temática y consideran a las negociaciones como una herramienta de las grandes potencias para cambiar la gobernanza comercial a favor de sus intereses. ¿Cuál es tu visión al respecto?**

- Creo que si analizamos la letra del TPP (sobre el cual se conoce más dado que es el único que tiene sus documentos publicados), o los del Acuerdo Transatlántico, y algo de las negociaciones de la región asiática; lo que se ve es que hay un interés de grandes corporaciones empresarias.

Si separamos el análisis entre lo que es el TPP y el TTIP del acuerdo asiático, vemos que en este último, liderado por China, se incluyen cuestiones de cooperación intra-zona que tienen que ver con la tradición de la APEC o ASEAN que tienen una lógica un poco más permisiva para el desarrollo. Pero en el TTP y el TTIP se observa claramente una estrategia de generar una nueva normativa para reformular la letra de la gobernanza del comercio global empoderando a las grandes corporaciones.

A esto los Estados Unidos lo hace explícito, por ejemplo, en los discursos de Obama en para la presentación del fast-track<sup>5</sup>, de que hay una intención para que su país, a través del TPP, sea capaz de dictar las normas del comercio mundial. Y lo plantea como una disyuntiva entre ser quienes dictan las normas, los protagonistas de esta nueva gobernanza o ser tomadores de normas dictadas por otros. Considerando así a China como una amenaza en este juego de poderes.

China por su parte está promoviendo en ese acuerdo espejo también un juego de poder claro en su región de influencia directa. Yo coincidí entonces con estas lecturas acerca de que no son acuerdos inocuos, sino que, específicamente el TPP in-

---

5 'Fast Track' es una autorización otorgada por el Congreso de Estados Unidos al presidente para negociar acuerdos de libre comercio sin su intervención.

Esa autorización les permite a los gobiernos con los que Estados Unidos negocia tener la certeza de que no habrá cambios al texto de un acuerdo cuando llegue al Congreso de EE.UU., que sólo puede aprobar o rechazar, pero no alterar el documento.

cluye (como todo acuerdo) una trama de relaciones de poder económico y político.

**- Acerca de Estados Unidos: en la campaña para las próximas elecciones, hay algunos candidatos que critican al libre comercio en general y a los acuerdos de libre comercio en particular. ¿Crees que la llegada de alguno de estos candidatos al poder<sup>6</sup>, cambiaría la forma en la que Estados Unidos orienta este tipo de negociaciones o crees que los intereses de las empresas van a sobreponerse?**

- Creo que puede influir en los tiempos de los procesos de negociación. Es verdad que se ha incrementado el costo social o el costo político doméstico sobre los acuerdos de libre comercio a raíz de la evidencia empírica que sostiene que la pérdida de empleos vinculados a la liberalización comercial no ha generado posibilidades de reinserción laboral de los desempleados. Entonces, se explica ese incremento del costo político de apoyar los acuerdos de libre comercio en un contexto electoral. A pesar de esto, el TPP tiene las máximas posibilidades de ratificarse durante el período Obama.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la puja geopolítica sigue su curso. De resultar elegido Donald Trump, yo no creo que termine siendo ajeno a esa puja. Entonces yo me pregunto por ejemplo, ¿cuáles son los costos, en términos de prestigio de que la UE y Estados Unidos no llegaran a acordar el Acuerdo Transatlántico? Hay un elemento de prestigio y de liderazgo de la gobernanza mundial que va a intermediar en esta “balanza” entre los costos domésticos y el escenario internacional a posteriori del proceso electoral.

Durante el proceso electoral claramente va a haber candidatos que estén en contra, pero después puede que esa posición se matice en función del balance de poder a nivel mundial. Si China cierra el acuerdo en la región asiática, es probable que nos encontremos ante un TPP ratificado.

**- ¿Qué papel tiene la OMC, dada la situación de parálisis en la que se encuentra la Ronda de Doha para el desarrollo<sup>7</sup>?**

---

6 Al momento de realizar esta entrevista, todavía estaban en la carrera por la candidaturas de sus respectivos partidos Bernie Sanders (demócrata) y Donald Trump (republicano).

7 La Ronda se inició oficialmente en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001. La Declaración Ministerial de Doha establecía el mandato para las

**82** Te imaginarás que la OMC viene corriendo de atrás en estas dinámicas. En el período de la dirección de Azevedo, ha buscado la forma de dinamizar la función negociadora. Sin embargo hoy las negociaciones mega-regionales amenazan con desplazar la importancia de la OMC como la entidad reguladora por excelencia de la gobernanza comercial mundial.

Se ve que, desde la OMC hay una intención de empezar a discutir una agenda posterior a la Ronda Doha, de dar lugar a los acuerdos plurilaterales negociados actualmente. Es decir, una idea de volver a “la carrera” pero está varios pasos por detrás.

### **- ¿Qué posición tiene Argentina frente a estas negociaciones?**

- El nuevo gobierno de Argentina está reconsiderando la participación, o busca encontrarle la vuelta para participar de las negociaciones de estos acuerdos. Allí creo que hay una sobrestimación del contexto internacional. Argentina ha anunciado que quiere formar parte del Acuerdo Transpacífico, que quiere firmar un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, que quiere avanzar en las negociaciones con la UE, etc. Pero en esas declaraciones, no se está observando cuál es el estado de cada uno de estos procesos de negociación y cual es estado de discusión interna de cada una de las contrapartes.

Se sobrestima su importancia para el TPP, claramente hay otros países que importan más para negociar su incorporación primero. Creo que Argentina no tendría margen para negociar en el TPP, sería un paquete de “tómelo o déjelo”, pues no tiene nada para ofrecerle al resto de los países. Incorporarse al TPP implicaría una sesión de soberanía muy grande, que responde a un modelo de desarrollo de grandes corporaciones, y establece grandes desafíos para las pymes y para las pequeñas industrias de la región que verían encarecidos sus contextos de producción local y su salida a los mercados internacionales.

Por otra parte, es cierto que el status quo es complicado para nuestro país, y es necesario imaginar alguna modificación en la inserción comercial externa de Argentina puesto que el mundo avanza y el país aparece bastante paralizado. Pero hoy los contextos externos no son favorables para que la Argentina tenga un desarrollo

---

negociaciones, entre ellas las relativas a la agricultura, los servicios y un tema de propiedad intelectual, que habían comenzado antes. Sin embargo los avances no han sido significativos, por este motivo muchos gobiernos han comenzado a encausar la liberalización del comercio internacional en el espacio regional.

exitoso en estas negociaciones. Creo que lo más conveniente sería esperar un tiempo más, hasta que, por ejemplo, el TPP se ratifique y se vean cuáles son los primeros impactos. Argentina podría bien ir revisando su normativa interna para saber cuáles son los costos de los ajustes. Por ejemplo, la industria local farmacéutica se vería muy afectada.

Por otra parte se sobrestima cual es la apertura de mercados que se puede conseguir en materia agrícola que ha quedado como un sector sensible en todas las negociaciones. Lo demuestra por ejemplo el último intercambio de ofertas entre el Mercosur y la Unión Europea, la propuesta de la UE claramente no satisface las demandas del Mercosur. Eso era algo que ya se sabía de antes, pero se intentó volver a intercambiar ofertas, y la parte de la UE resultó peor que la anterior.

**- Entonces, en lo referente a las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea: ¿Cómo ves la oferta y la posición del Mercosur, dado sus problemas estructurales y la problemática coyuntural con la situación de Brasil?**

- Se piensa que el acuerdo con la Unión Europea puede solucionar problemas que no le corresponden a un acuerdo comercial internacional. Es como estar tomando un remedio para otra enfermedad. No resuelve los problemas de crisis económica de los principales países del Mercosur, no resuelve las asimetrías, no resuelve sus problemas de competitividad. En este último caso quizá los incrementa.

Se mantiene vigente esta idea, presentada por Stiglitz, de las ventajas comparativas en el lugar equivocado. Los países del Mercosur son competitivos en los sectores más sensibles de la UE y viceversa. El espacio de negociación posible es muy acotado y los sectores que podrían beneficiarse del acuerdo no alcanzan a resolver los problemas del Mercosur. Es decir, no son aquellos sectores en los que el bloque debería poner el foco si quiere salir adelante.

Son las más las oportunidades para Europa, que las oportunidades del Mercosur en el mercado europeo. Los costos de lo que hay que ceder en materia de servicios, de propiedad intelectual, son mucho mayores que las reducciones arancelarias que ofrece Europa en aquellos sectores donde posee aranceles elevados.

Hay sectores, como los industriales de San Pablo, sectores más liberales que están aspirando a este acuerdo comercial. Algunos sectores agrícolas también aspiran como mucho énfasis este acuerdo pero no miran cual es el perfil de desarrollo que

**84** debería llevar adelante la región.

**- Entonces, ¿hay una falta de lectura estratégica de estos sectores que influye en la política comercial de los países del Mercosur?**

- Considero que hacen una lectura estratégica egoísta y no tiene que ver con el desarrollo de la región, sino con el crecimiento de algunos sectores. No creo se encuentren mal asesorados, indudablemente hay lobbystas que ganan, aunque la ecuación final no beneficia a todos.

**- Con respecto al sector farmacéutico: ¿Qué cláusulas incluyen estos acuerdos acerca de los derechos sobre la “materia prima”, por ejemplo la información genéticas de las plantas, de donde provienen los remedios?**

- Eso es algo que ya se puede leer, en los capítulos relativos a la propiedad intelectual. El TPP lo que hace es extender los derechos de propiedad intelectual y profundizarlos en todo lo relacionado a productos de la industria farmacéutica. Lo que restringe la posibilidad de dar permiso para fabricar genéricos, sobre aquellos medicamentos que están patentados. Además, extiende la protección de información no divulgada vinculada a los productos biológicos. Y por otro lado, patenta y obliga a dar protección, por ejemplo a invenciones que se deriven de las plantas. En un momento se quería patentar las plantas.

La industria farmacéutica argentina, dada la dependencia que tiene de determinadas importaciones, entró en una crisis importante con las restricciones al comercio que fueron las DJAI. Hoy la industria está en un momento crítico, por lo que una apertura o flexibilización de los derechos de propiedad intelectual que plantean el TPP pueden ser dañinas para la industria local.

**- Estos acuerdos incluyen cláusulas sobre la posibilidad de que empresas demanden a Estados (o a empresas con participación estatal). Este tipo de cláusulas, ¿beneficiarán completamente al sector empresarial por sobre los Estados o serían obstáculos que podrían trabar las negociaciones?**

- Los tratados bilaterales de inversión ya incluyen ese tipo de cláusulas. El elemento innovador que presentan las nuevas negociaciones en el mecanismo de disputa inversor-estado es que pone en contrapunto a la seguridad jurídica que debe prestarse al inversor con dos desafíos. Uno es que los inversores extranjeros terminan teniendo más derechos que los inversores nacionales y otro es que los inversores

extranjeros terminan teniendo potestad para discutir política nacionales. Me refiero por ejemplo a cuestiones de salud, como pasó en Australia con la demanda de tabacaleras<sup>8</sup>. Esto fue lo que disparó el debate sobre la cláusula inversor-estado.

Claramente esto favorece al Mercado frente al Estado, pero no es un elemento que resulte novedoso, sino que ya forma parte de todo el discurso del “nuevo regionalismo” que se viene desarrollando desde la década del 90.

Lo que incorpora el TPP son algunas posibilidades de salvaguarda y de excepciones que pueden establecer los países signatarios.

**- Cuando se han difundido los contenidos de las negociaciones (ya sea el TPP o el TTIP) ha generado protestas en algunas sociedades (el malestar de la globalización como le denominan algunos autores). ¿Cómo crees que reaccionaría la sociedad argentina ante la participación de nuestro país en las negociaciones?**

Ya hay estudios de organizaciones de la sociedad civil que se oponen explícitamente a los acuerdos de libre comercio, tras los anuncios del nuevo gobierno de participar. En este sentido, es de esperarse que se incremente la protesta social contra esos acuerdos. De la misma manera que sucedió en la Cumbre de Mar del Plata<sup>9</sup>, con el “fuera Bush de la Argentina”.

Es posible ver un reflejo semejante en los movimientos de la sociedad civil. En términos de si se pueden trasladar las críticas de la situación de la economía doméstica a la economía internacional, creo que estas se pueden agregar. Pero el contexto particular que tenemos, con el peronismo movilizadado en la oposición, no va a dar margen para que los que se vea como error en la economía doméstica se vean desplazada. Tiene que ver con la lógica política de la Argentina, lo que hace que el margen de error sea muy corto.

---

8 En Australia fue aprobada una ley muy dura contra la promoción comercial de las tabacaleras, que fue apelada ante distintas instancias judiciales.

9 La IV Cumbre de Presidentes de América se llevó a cabo en noviembre del 2005 en Mar del Plata. Fue epicentro de un choque entre dos modelos políticos y económicos. Uno el Área de Libre Comercio de las Américas, impulsado por Estados Unidos, ante el cual los Estados del Mercosur y Venezuela se opusieron enfáticamente.