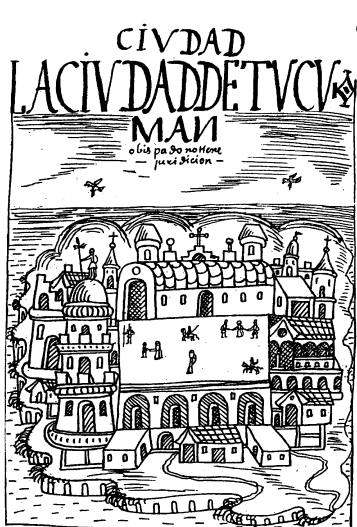


Integración en Ideas

Una publicación del IDELA/UNT



MERCOSUR: INTERESES, CONFLICTOS Y DILEMAS EN LA NEGOCIACIÓN DEL ALCA

Jorge José Torres

El autor: **JORGE JOSÉ TORRES** es Catedrático en Derecho Internacional Público y Política Internacional y Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán.

El trabajo: corresponde a la ponencia elaborada para el XVII Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI) y XIII Congreso Argentino de Derecho Internacional, celebrados en la Universidad Nacional de Catamarca, del 23 al 25 de octubre de 2003.

Octubre de 2003

MERCOSUR: INTERESES, CONFLICTOS Y DILEMAS EN LA NEGOCIACIÓN DEL ALCA

INTRODUCCIÓN

El 27 de junio de 1990, el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, a través de un discurso pronunciado en Washington, ante todos los embajadores de los países de América Latina, América del Norte y el Caribe, anunciaba el lanzamiento de una política especial, denominada “**Iniciativa para las Américas**”.

El Presidente Bush definía al comercio, las inversiones y la deuda como los tres pilares de la nueva iniciativa. En el campo del comercio se imponía un objetivo amplio en un plazo indefinido: “Esperamos con interés el día en que todos seamos socios iguales en una zona de comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage (Alaska) hasta la Tierra del Fuego”.

Los mecanismos que planteaba para alcanzar tal objetivo eran variados:

- a) “Acuerdos de libre comercio con otros mercados en la América Latina y el Caribe, particularmente con los grupos de países que se han asociado con el propósito de lograr la liberación del comercio”.
- b) “Acuerdos bilaterales (con los Estados Unidos de América) para abrir los mercados y desarrollar vínculos comerciales más estrechos”.

Esta propuesta de los Estados Unidos sería retomada con más fuerza por el Presidente Bill Clinton, y materializada en la llamada “**Cumbre de las Américas**”, que se desarrollara en la ciudad de Miami, los días 9 a 11 de diciembre de 1994. Allí se aprueba el “**Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas**”, suscribiéndola los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países americanos, con excepción de Cuba.

En el marco de la Declaración, se manifiesta la decisión de “iniciar de inmediato el establecimiento del **“Área de Libre Comercio de las Américas”**, en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. También se resuelve que las negociaciones para su conclusión finalizarán, “a más tardar”, en el año 2005.

Sin embargo, la preparación de la estructura institucional de las negociaciones tendientes a la constitución del ALCA va a llevar algún tiempo, y recién se han de iniciar formalmente en la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, en abril de 1998.

A partir de ese momento, la marcha de las negociaciones fue compleja. Influyeron en su desarrollo procesos globales, como el 11 de septiembre, y procesos regionales, como la devaluación brasileña de enero de 1999, y la larga crisis argentina, que culmina con la desaparición del régimen de convertibilidad y el default de la deuda externa.

En ese marco, los cuatro Estados parte de Mercosur, que habían definido como política común negociar conjuntamente su incorporación al ALCA, van descubriendo penosamente que cada día que pasa el acuerdo con los Estados Unidos es más complejo y difuso, que el sector agrícola se vuelve casi innegociable, que el supuesto acceso al mercado norteamericano se diluye, que se hace ostensible la presión de los lobbies de Estados Unidos por la apertura irrestricta de los mercados latinoamericanos en temas extremadamente sensibles como inversiones, compras gubernamentales y servicios.

Embarcado en la última etapa de la negociación (el 2005 está a la vuelta de la esquina), Mercosur se encuentra en pleno debate. Debe definir con precisión los intereses regionales y nacionales que deben ser preservados en el futuro acuerdo; y sabe que ello generará conflictos con los propios intereses nacionales de los Estados Unidos, que en muchos casos, no son compatibles con los propios de Mercosur.

La consecuencia previsible de este proceso son los dilemas que enfrenta la negociación desde la perspectiva de nuestra región: ¿Qué negociar? ¿Cómo negociar? ¿Qué costos deberemos asumir? ¿Recibiremos beneficios? ¿Por qué concluir el Acuerdo en el 2005 y no en el 2006 ó el 2007? ¿Y los riesgos de no negociar?

Lo que sigue es el análisis de algunos de los interrogantes abiertos.

LOS INTERROGANTES ABIERTOS DE LA NEGOCIACIÓN PARA LA CONSTITUCIÓN DEL ALCA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL MERCOSUR

I. Una cuestión política previa: ¿Qué ubicación ocupa en la agenda internacional de los Estados Unidos las relaciones con América Latina en su conjunto y Mercosur en particular, y como incide tal ubicación en las negociaciones para la constitución del ALCA?

Sobre esta cuestión es interesante la perspectiva de **Fernando Henrique Cardoso**. Afirma el ex presidente brasileño que la posguerra de Irak no vaticina un futuro promisorio para América Latina. En la agenda internacional, las cuestiones prioritarias son hoy las del campo de la seguridad y pierden importancia relativa aquellas que eran de mayor interés para el Tercer Mundo, es decir, liberalización comercial en el sector agrícola y financiación del desarrollo. Otra cuestión preocupante es la **prevalencia** de las “concepciones unipolares” en el sistema internacional, que no quedarán acotadas solo al campo estratégico militar, sino que se extenderán a las negociaciones en el ámbito comercial y financiero. Será más difícil negociar el ALCA; será más compleja la relación con la UE y también con el FMI (Diario Folha do Sao Paulo, Brasil. 09/04/03).

Para una superpotencia, una forma de medir la importancia de un país o región es su capacidad de generar riesgos que afecten su hegemonía. En ese contexto, no hay duda que **América Latina ocupa una posición marginal en la agenda norteamericana**. Su lugar en la misma está muy lejos de la prioridad que tienen temas tales como la situación en el Cercano y Medio Oriente (la ocupación de Irak, el conflicto israelo-palestino, la situación de Irán, la situación de Siria, entre otros temas), la guerra contra el terrorismo, las relaciones con Europa y el rol de la OTAN, Rusia, China, el NAFTA, Corea del Norte. En América Latina, la únicas cuestiones que deparan interés cierto e inmediato para la superpotencia son la situación colombiana y Cuba, aunque esta última más por razones políticas que estratégicas: Cuba no implica riesgo alguno para la seguridad de los Estados Unidos.

En los temas de la agenda norteamericana que señalamos en el párrafo anterior, proliferan las cuestiones vinculadas al campo de la seguridad. Ello responde a los lineamientos de la nueva política exterior de los Estados Unidos, asentada sobre el eje estratégico militar y el paradigma de la seguridad, en la versión de la Administración del Presidente Bush (h).

La política exterior actual de los Estados Unidos parte de la afirmación que las bases de poder militar son determinantes en el ordenamiento del sistema internacional actual. Estados Unidos tiene una incuestionable superioridad militar. **Su poder lo habilita a ser la primera voz del sistema y, en algunos casos, la única.**

El poder de los Estados Unidos debe ser movilizado para garantizar el interés vital de la seguridad nacional. En tal sentido, las guerras preventivas sirven para eliminar “preventivamente” las amenazas a la seguridad de los Estados Unidos, antes que ellas se concreten.

No es un mundo multipolar; es unipolar, con algunas manifestaciones de multipolaridad. En lo esencial, hay un solo hegemón: los Estados Unidos de América.

Esta política de los Estados Unidos no es fruto de la elaboración de un grupo ideológico que opera tras las bambalinas del poder: lo ejercen. Richard Cheney es el Vicepresidente; Donald Rumsfeld y Paul Wolfowitz, Secretario y Subsecretario de Defensa, respectivamente; Condoleezza Rice, Consejera de Seguridad Nacional; John Ashcroft, Secretario de Justicia. Podríamos agregar a Colin Powell, Secretario de Estado, que no comparte la intimidad del grupo, pero su actuación es funcional a sus ideas.

Hoy Estados Unidos continúa sin cambios de importancia con la aplicación de esta política. ¿Hasta cuando lo hará? Hay dos posibilidades: la primera es hasta que sufra una derrota, pero ello es totalmente improbable en los próximos años.

La segunda alternativa tiene más posibilidades de acontecer: es aquella situación o conflicto internacional que se vuelva inmanejable para los Estados Unidos y donde no esté claro para la superpotencia la relación costos-beneficios de una mayor presión, incluida la guerra preventiva.

De todas maneras (utilizando una expresión de Tokatlian), hay un cambio en la atmósfera política vigente en los años 90 bajo la Administración Clinton y América Latina puede pagar las consecuencias.

Para América Latina, **las reglas hoy en juego son las de un mundo unipolar en el eje estratégico-militar, con manifestaciones de multipolarismo en el eje económico-financiero-comercial**. En este eje, el sistema hoy permite un mayor campo de actuación, un mejor uso de la autonomía nacional y/o regional. Claro está, que **este mayor campo de actuación es proporcional al poder económico que se dispone**: es muy importante en la Unión Europea; es algo menor en China, Japón o Rusia; es casi marginal en América Latina. Ciertamente, la posición de Mercosur en el comercio mundial es irrelevante (1,3% del comercio mundial de bienes) y ello no es una buena base de poder regional.

¿El esquema de poder internacional planteado impide una negociación con los Estados Unidos para definir las bases del ALCA?. De ningún modo, pero si implica la presencia de elementos restrictivos. Paradójicamente, como América Latina hoy no supone un riesgo para el esquema de seguridad de los Estados Unidos, tiene un margen mayor para negociar con firmeza sus intereses en el campo económico. Una política negociadora latinoamericana de tal carácter podrá no ser agradable para los Estados Unidos, **pero de ningún modo podría ser considerada peligrosa para sus intereses vitales**.

En el campo económico, el único elemento de riesgo para los Estados Unidos son las políticas comerciales de la Unión Europea, tendientes a desarrollar esquemas asociativos con América Latina (México, Mercosur, Chile), tratando de consolidar y, si fuera posible, incrementar su inserción en esta región.

A su vez, el elemento de contención de que dispone Estados Unidos de las aspiraciones de mayor autonomía por parte de MERCOSUR es el **fuerte endeudamiento externo de Argentina y Brasil**. Hay una situación de vulnerabilidad en el campo económico y financiero (mucho mayor en el caso de Argentina), una considerable intervención del Fondo Monetario Internacional y una fuerte dependencia de la opinión de los socios mayoritarios del FMI (el Grupo de los Siete Países Industrializados) para lograr refinanciaciones y reprogramaciones

de la deuda, así como para asegurar un adecuado flujo de inversiones, que restringe la capacidad negociadora de la región.

Los elementos señalados nos muestran que, mal que nos pese, América Latina ocupa un lugar periférico en la agenda principal de la política exterior de los Estados Unidos. Además, en una situación de mayor subordinación. Ello supone, necesariamente, **negociaciones más duras, pero no imposibles**. Debemos aceptar fuertes discrepancias con Estados Unidos en el plano económico-comercial, pero ellas no traerán como consecuencia la aplicación de guerras preventivas. Por lo menos, así lo esperamos.

II. Los límites del “fast track” o Ley de Promoción Comercial de los Estados Unidos.

La obtención por parte del Presidente Bush de la llamada “Autoridad de Promoción Comercial”, antes conocida como “vía rápida” o “fast track”, antes que generar tranquilidad en los negociadores latinoamericanos, incorporó nuevos interrogantes y pocos progresos visibles. Para alcanzar la aprobación, el gobierno del Presidente Bush terminó haciendo concesiones que distorsionaron las condiciones mínimas de la liberación comercial, aún en la visión del propio gobierno norteamericano.

La Autoridad de Promoción Comercial le otorga al presidente norteamericano autoridad para negociar nuevos convenios comerciales que el Congreso solo podría aprobar o rechazar, pero no enmendar. Pero la ley aprobada no significa en modo alguno carta blanca para que el presidente negocie cualquier acuerdo, sino solo aquel que responda estrictamente al formato y las condiciones establecidas en la misma, además de dar satisfacción a las pautas políticas que fueron parte de los acuerdos negociados para alcanzar las mayorías necesarias en ambas Cámaras del Congreso.

La preocupación en MERCOSUR, con referencia al instrumento aprobado por el Congreso de los Estados Unidos, es que, en realidad, ha establecido un número de restricciones a la capacidad de negociación del ejecutivo norteamericano en temas de la agenda del ALCA que han oscurecido el panorama.

La existencia de un listado de unos doscientos productos declarados “sensibles” (que limitan las posibilidades de negociación sobre los mismos) afecta de hecho a rubros de importancia del comercio exterior latinoamericano: jugos cítricos, vinos, tabaco, algodón, frutas frescas, azúcar crudo y refinado, aceites vegetales, cacao, etc.. Por otra parte, limita la vigencia y aplicación de cualquier acuerdo que, de algún modo, afecte la utilización de las leyes y procedimientos de defensa comercial; por ejemplo, los tan cuestionados procedimientos antidumping de los Estados Unidos.

La ley de Autoridad de Promoción Comercial no garantiza que el Presidente Bush tenga “autoridad” para atender reclamos básicos de la agenda negociadora con MERCOSUR. Entendemos que ha de ser útil para avanzar en acuerdos menos complejos, como lo fue el de Chile y también el de Centroamérica, pero no para nuestra región.

III. El tema de los subsidios agrícolas es una cuestión importante e impostergable.

Estados Unidos no acepta negociar la cuestión subsidios agrícolas en el marco del ALCA. Su argumento es que este es un tema de la agenda global del comercio, que debe ser resuelta en el marco de la OMC.

Remitir las negociaciones en el sector agrícola del ALCA a lo que se resuelva en la llamada “Ronda del Desarrollo” de la OMC, no parece un planteo razonable ni conveniente para MERCOSUR.

Recordemos que el comercio agrícola había sido la “cenicienta” del GATT hasta la Ronda Uruguay. Precisamente, como resultado de la misma, se alcanzaron en el Acuerdo de Marrakesh tres resultados bastantes aceptables. El primero de ellos es el sometimiento de la producción y el comercio de productos agrícolas a reglas multilaterales obligatorias. El segundo resultado significó que el sector agrícola estaría sujeto a compromisos consolidados, tanto en lo referido a la protección interna y en frontera, como también a los subsidios a la exportación. Finalmente, se definió un programa de reducción del apoyo interno, resolviendo tarifar las restricciones no arancelarias y disminuyendo la cantidad y el monto dinerario de los subsidios. Sin duda, fue un avance para los países exportadores del Tercer

Mundo, pero ello no implicó aún un cambio sustancial en los problemas que enfrenta el sector.

Hay consenso en considerar que la agricultura es uno de los temas centrales en la actual ronda negociadora. Por un lado, el grupo Cairns, constituido por dieciséis países líderes en exportación de productos de granja, presionan a favor de una liberalización general. Estados Unidos tiene una tímida y condicionada posición liberalizadora del sector, pero solo podrá avanzar hasta donde lo permitan la Unión Europea, Japón, Corea del Sur y otros países que poseen un sector agrícola interno fuertemente protegido y se oponen a un acelerado proceso de liberalización. El problema actual es que Estados Unidos no está decidido a profundizar la disputa con la UE, con quién tiene muchos otros campos de coincidencias en el control del comercio mundial. Además, la eliminación futura de los subsidios al sector agrícola ha de significar para los Estados Unidos una reducción del costo fiscal de sus propios subsidios, pero no una mayor penetración y control en el comercio mundial de este sector, que ya lo tiene.

Sobre este tema, en su momento, Marcelo Avogadro, quién se desempeñara como Subsecretario de Relaciones Comerciales Internacionales, expresó su particular preocupación “por esta especie de “apartheid” que afecta al sector agrícola en el ámbito del comercio mundial y en la misma OMC, **debido al poco interés con que los países desarrollados afrontan las negociaciones sobre subsidios** y a la actividad obstruccionista de otros, que aprovechan la laxitud de las disciplinas multilaterales existentes para continuar subsidiando a sus productores nacionales”.

Los problemas en esta materia con el NAFTA, en las negociaciones para la construcción del ALCA, no son solo la aplicación de subsidios distorsivos, sino también, las barreras no arancelarias destinadas a proteger las producciones nacionales. Un estudio efectuado por la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina, referida, precisamente, a las barreras a las exportaciones argentinas en el NAFTA, indicaba que el 34% de las posiciones arancelarias en Estados Unidos estaban afectadas por este tipo de barreras, el 27% en Canadá y el 33% en México.

Nuestra afirmación, destacada más atrás, sobre la poca seriedad que implica remitir las negociaciones del sector agrícola del ALCA a lo que se resuelva previamente en la OMC, quedó confirmada con los resultados de la **V Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio**, celebrada en Cancún, México, en el mes de septiembre de 2003.

El supuesto apoyo de los Estados Unidos a la posición del Grupo Cairns se habría de diluir cuando este país y la Unión Europea presentaran una propuesta conjunta sobre el comercio agrícola para ser considerada en la reunión ministerial de Cancún que, supuestamente, prometía desarmar el entramado de subsidios y protecciones, pero no avanzaba en medidas precisas y definidas, acordes a las demandas ya planteadas y pendientes desde la finalización de la Ronda Uruguay.

La propuesta conjunta de los Estados Unidos y la Unión Europea significaba que las dos potencias comerciales dejaban de lado sus supuestas diferencias y acordaban un texto de declaración que no incorporaba compromiso efectivo alguno en porcentajes de desgravación, plazos y mecanismos. El acuerdo manifestaba ausencia de medidas concretas y precisas, multiplicación de disposiciones vagas y una firme orientación en la filosofía del acuerdo en el sentido que no haya cambios, que se prolongue el statu quo comercial en el sector agrícola.

La reunión ministerial de Cancún va a demostrar acabadamente que el tratamiento del sector agrícola era importante para un número significativo de países en vías de desarrollo y subdesarrollados, **pero carecía de interés para los países desarrollados**. En tal sentido, Estados Unidos, Europa y Japón presionaron con fuerza para lanzar las negociaciones por los llamados **“temas Singapur”**: **facilitación del comercio, compras gubernamentales, inversiones y regulaciones sobre la competencia**. Para ellos, la agricultura era un tema secundario.

Las posiciones se radicalizaron alrededor de tres polos: la Unión Europea y Estados Unidos, junto a los otros países desarrollados; el llamado “G.21”, grupo formado por países en vías de desarrollo, liderados por India, Brasil y China y la participación argentina; finalmente, otro grupo que lo conformaban países menos desarrollados y de la Unión Africana.

Cancún fracasó porque el G.21 y, particularmente, los países menos desarrollados rechazaron el intento de los países desarrollados de imponer y forzar la aprobación de un texto final donde las definiciones sobre agricultura no implicaban un claro y genuino avance y, simultáneamente, se ignoraban las observaciones de los países subdesarrollados sobre las negociaciones de los “temas Singapur”. **Es indudable que no podría haber consenso para un acuerdo si el mismo solo reflejaba abrumadoramente los intereses de los países desarrollados e ignoraba los reclamos de gran parte del resto de los países.**

Ante el acuerdo Estados Unidos – Unión Europea y el fracaso de la V Reunión Ministerial, insistimos en nuestro interrogante: ¿Es serio, razonable o conveniente el planteo de los Estados Unidos de remitir las negociaciones del ALCA en el sector agrícola a lo que se resuelva en la llamada Ronda del Desarrollo de la OMC?

Desde nuestra perspectiva no lo es, y nuestra convicción se afirma cuando analizamos las **afirmaciones del Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick**, en una nota periodística con su firma en la edición del diario La Nación del día 24/09/03. No hay una sola palabra que demuestre interés en comprender los reclamos generalizados de los países subdesarrollados y los países en vías de desarrollo.

Según Zoellick, la decisión de la mayor parte de los países de rechazar el texto final que se intentaba imponer “fue emblemática de una cultura de protesta más amplia que definió la victoria en términos de actos políticos en lugar de hacerlo en términos de resultados económicos”.

Lo más grave de las afirmaciones de Zoellick (medias verdades, falsedades y omisiones) es la visión que transmite, en el sentido que el problema de Cancún ha sido la generalizada incomprensión por parte de los delegados de muchos países pobres y semipobres, que no aprovecharon cabalmente la generosidad de los Estados Unidos y Europa.

El texto termina amenazante: “Mientras los miembros de la Organización Mundial del Comercio analizan el futuro, los Estados Unidos no esperarán: nos encaminaremos hacia el libre comercio **con los países que estén dispuestos a hacer las cosas**”.

¿"Hacer las cosas" significa aceptar las pautas negociadoras de los países desarrollados, tendientes a consolidar la actual estratificación del mundo?

En adición a lo antes señalado, debe considerarse especialmente que en la negociación del sector agrícola en el ALCA, el enfrentamiento Mercosur-América del Norte significa una disputa de valor estratégico para Mercosur. Ernesto Liboreiro, Director del Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), reiteradamente ha señalado las particularidades de ambos mercados que deben ser consideradas de una negociación. Por un lado están los países del NAFTA, en particular Estados Unidos y Canadá, dos economías de gran tamaño que desarrollan agricultura de clima templado, con políticas de fuerte penetración en mercados internacionales, y que impulsan un mayor acceso a los países de la región. Además, aplican políticas restrictivas al acceso a sus propios mercados y fuertes subsidios a la producción local. Los países del Mercosur son competidores del NAFTA en muchos sectores, la región posee capacidad ecológica y tecnológica para producir bienes de zona templada sin subsidios. Tienen algunas limitaciones para producir bienes del sector agroalimentario con mayor valor agregado.

Lo que varía es la importancia relativa del sector agrícola en las exportaciones de ambas regiones: mientras el ocupa una participación destacada de las exportaciones del Mercosur, su importancia es marginal en las exportaciones de Estados Unidos y Canadá, donde predominan las exportaciones de manufacturas de origen industrial.

Con los elementos señalados **¿corresponde avanzar en una negociación para la constitución del ALCA cuando Estados Unidos, en la propuesta que presentara en febrero de 2003, expresamente descarta la discusión de los subsidios y otras barreras proteccionistas?** La cuestión podrá ser marginal para Estados Unidos, pero no lo es para MERCOSUR, que la considera una de las trabas más significativas para su comercio. En ese sentido, era razonable el reclamo del ex Ministro de Relaciones Exteriores en la Administración del Presidente Duhalde, Carlos Ruckauf, quién en noviembre del 2002, en la Reunión de Ministros de Comercio del ALCA en Quito, pedía a los Estados Unidos una negociación **en igualdad de condiciones**. Agregaba que, "para ser una zona de libre comercio de América, tenemos que negociar todos los temas y no utilizar dos canales: uno en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otro en el ALCA".

Hoy pareciera que Mercosur quisiera flexibilizar su posición de exigir que el tema se resuelva en el ALCA antes de avanzar en otros campos de negociación (compras gubernamentales, servicios, propiedad intelectual). Una alternativa para ello fue la propuesta en la XV Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales. Según la misma, los países latinoamericanos podrían aceptar que la cuestión agrícola sea postergada en el ALCA hasta su tratamiento en la OMC, y negociar intrazona mecanismos de compensación para los países no subsidiadores (por ejemplo, los miembros de Mercosur). **Ello significaría que en las negociaciones del ALCA no se debería evitar el tratamiento de las implicancias del proteccionismo agrícola en el hemisferio, compensando a los países de Mercosur por las pérdidas de mercados que las prácticas proteccionistas generan a nuestros exportadores.**

Uno de los voceros de esta posición fue el vicedecano argentino, Martín Pérez Redrado, y ella implica no renunciar al reclamo por los subsidios agrícolas y avanzar en la negociación de campos de interés de los Estados Unidos; a cambio de ello, estos deberían compensar por los daños que su política agrícola genera a los países latinoamericanos.

El valor de esta propuesta argentina estaría ligado a la magnitud e importancia de las compensaciones que Estados Unidos aceptara, si es que, en definitiva, diera su consentimiento a un esquema negociador de este formato. Aún así, mantenemos nuestras dudas que la propuesta sea claramente conveniente a los intereses de MERCOSUR.

El sector agroalimentos en general, y la agroindustria en particular, está en el núcleo fuerte del modelo productivo de MERCOSUR. Potenciar la inserción comercial a nivel internacional de este sector debe ser uno de los objetivos que en la negociación del ALCA debe alcanzarse. En tal sentido, **no se comprende cuales son los beneficios para nuestra región de integrarse a un Acuerdo del ALCA que, por disposición de los Estados Unidos, expresamente excluya la cuestión agrícola de las negociaciones.**

IV . Estados Unidos fracciona el proceso negociador

El ALCA está planteada como una negociación única; sin embargo, Estados Unidos fracciona el propio proceso negociador con acuerdos parciales de libre comercio.

Un caso es el **Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile**. Este tratado es el fruto de más de diez años de negociación, cuya suscripción se había demorado por disposición del Presidente Bush, como una forma de represalia hacia el gobierno del Presidente Lagos, por su oposición en el Consejo de Seguridad a la decisión de los Estados Unidos y Gran Bretaña de atacar Irak sin esperar la resolución de este organismo.

Chile mantiene una política de apertura comercial con acuerdos múltiples de libre comercio: Mercosur y otros países latinoamericanos, Europa, Corea, Canadá y, ahora, Estados Unidos. Es importante señalar que este país, con respecto a Chile, es el primer socio comercial y el primer inversionista.

El Tratado establece una Zona de Libre Comercio sin excepciones, ya que todos los productos gozarán de arancel 0 en un plazo máximo de 12 años, debiendo destacarse que el 85% de las exportaciones de ambos países han quedado desgravadas de inmediato en forma total. También se han establecido disposiciones que consolidan la liberalización y protección de los flujos de capital entre ambos países y el reforzamiento del principio de no discriminación en función del origen de la inversión. También se avanza en la liberalización del sector servicios y la apertura de las compras públicas.

Se trata de un formato de acuerdo que puede ser útil para Chile en función de su estructura económica y sus políticas nacionales, pero de difícil aplicación en el caso de Mercosur.

Otra de las negociaciones encaradas por Estados Unidos a principios del año 2003, es aquella destinada a establecer un **Acuerdo de Libre Comercio entre América Central** (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) **y los Estados Unidos**.

Es perceptible el objetivo norteamericano de avanzar en acuerdos con los países más pequeños de la región, que ofrecen pocas dificultades a la aceptación de las demandas de Estados Unidos de apertura comercial y en otros campos (servicios, libre circulación de capitales, compras gubernamentales, propiedad intelectual, patentes), definiendo un formato de negociación básico con otros países, antes de encarar los temas de fondo de la agenda negociadora con Mercosur.

La pregunta que deberíamos hacernos es la siguiente: desde este inocultable y objetivo proceso de fraccionamiento negociador, ¿cómo se alcanzará la convergencia hacia un entendimiento único para la constitución del ALCA? **¿No se busca, acaso, condicionar el marco negociador de Mercosur?**

También se puede apreciar que una de las estrategias de Estados Unidos en las negociaciones globales con la región apuntan a resquebrajar el frente Mercosur y en particular la relación Argentina - Brasil. Ello no debe preocuparnos en demasía, ya que no es más que la aplicación de muy vieja estrategia política: **dividir para reinar**.

Corresponde destacar que Mercosur plantea un proceso parecido con sus acuerdos en proceso de negociación con la Comunidad Andina de Naciones, Perú, Venezuela y México. En realidad, el fraccionamiento negociador sería una consecuencia de las marcadas heterogeneidades estructurales y los intereses divergentes existentes entre los países latinoamericanos, y entre estos y los Estados Unidos. Ello pareciera llevar a un replanteo sobre las bases del futuro acuerdo del ALCA.

A pesar de estas estrategias, Estados Unidos sabe que un ALCA sin Mercosur será poco relevante como proyecto y la conciliación de intereses se hará inevitable si quiere un ALCA genuinamente unificado. Si ello fuera así, **MERCOSUR debe mantener su agenda negociadora, más allá de las concesiones que Estados Unidos obtenga en otras negociaciones parciales**. Y si no fuera así, si Estados Unidos se desinteresara de una negociación completa y compleja con MERCOSUR, nos remitiríamos a las enseñanzas de la sabiduría popular: “si uno no quiere, dos no pueden”.

V. ¿Negociación unipolar o multipolar?

En el actual contexto internacional, postguerra de Irak, una estrategia multipolar de negociaciones comerciales es imprescindible. MERCOSUR lo está haciendo y debe reforzar esta vía. Además del ALCA, mantiene abiertas negociaciones con la Unión Europea, India, la Comunidad Andina de Naciones y Perú (de inminente vinculación a MERCOSUR como estado asociado en el formato 4+1). En ese marco, debe definir un plan de acción más

agresivo de vinculaciones comerciales con China, Japón y el sistema Asia – Pacífico, región con la cual MERCOSUR observa serios déficit de relacionamiento. Tampoco debe olvidar la vinculación con algunos países de Africa, por ejemplo, Sudáfrica, donde ya se registraron algunos tímidos avances.

Este proceso de negociaciones multipolares debe basarse en un **sistema de círculos concéntricos de prioridades regionales**. Si el núcleo es MERCOSUR, el primer círculo de negociaciones, alejándose del mismo, corresponde a los países de inmediata vinculación geográfica (América del Sur); el círculo siguiente le corresponde a las negociaciones con el ALCA y la Unión Europea; el tercer círculo, Africa; el cuarto círculo, China, Japón y el sistema Asia – Pacífico. Sin duda, el esquema propuesto no cubre todas las negociaciones posibles, pero si aquellas que hoy revisten mayor significación.

Este esquema de ampliación de la inserción internacional de nuestra región tendría la virtud de permitir utilizar a MERCOSUR y América del Sur para **el desarrollo de experiencias competitivas en el comercio internacional a las empresas locales, y luego utilizarlos como base de lanzamiento para operar en mercados más complejos**.

El esbozo negociador propuesto es una forma de dispersar el riesgo que implica negociar fuertemente en un solo frente, por ejemplo, ALCA. Además, mejora la calidad y las oportunidades de la negociación, al incorporar más actores en un escenario genuinamente multipolar.

¿El esquema negociador que recomendamos, conlleva algún riesgo para MERCOSUR en su negociación con el ALCA? De ningún modo. Es posible que signifique alguna molestia o perturbación para los Estados Unidos, como lo decimos en otra parte de este trabajo. Sin embargo, permite registrar como ganancia la posibilidad de maximizar nuestra limitada autonomía y capacidad de negociación.

MERCOSUR debe aprovechar al máximo el multipolarismo aún vigente en el sistema internacional en el campo comercial.

VI. El ALCA no ha de servir si en un futuro inmediato no garantiza una mejor calidad de vida para nuestros pueblos, en el marco de un proceso de desarrollo regional armónico, creciente y sostenido, maximizando nuestra autonomía decisional en el campo de las relaciones internacionales.

La negociación para la constitución del ALCA **debe medirse por los resultados ponderados esperados**. Sin duda, Mercosur debe aspirar a extender su mercado regional a otros mercados nacionales del hemisferio. Del ALCA debemos esperar mayor actividad comercial que provoque consecuencias positivas en el incremento de nuestros niveles de producción y productividad. También que se fortalezca nuestro desarrollo industrial, avancemos hacia una modernización de nuestra economía, con una fuerte presencia del sector servicios y un razonable control nacional (como el que aplican los propios países desarrollados). Asimismo, las estimaciones previas deben indicar, a ciencia cierta, que se incrementarán las exportaciones a los Estados Unidos, superando los crónicos déficit comerciales, en particular con Argentina. Además deberán incrementarse las inversiones directas de capital.

En definitiva, la participación de Mercosur en este proceso integrativo del ALCA con regiones como el NAFTA, con diferencias marcadas en sus niveles de desarrollo, impone como **objetivo de la negociación la disminución de las desigualdades económicas y sociales, o, al menos en el mediano plazo, impedir que la brecha del desarrollo se profundice**. Para Mercosur, difícilmente tendría sentido participar en el proceso constitutivo del ALCA si los efectos de su funcionamiento futuro signifique la agudización de las objetivas desigualdades económicas existentes o, simplemente, la consolidación de un modelo que profundice el subdesarrollo, la marginación y la irrelevancia internacional.

Para alcanzar estos objetivos, a Mercosur no le alcanza con negociar la mera apertura de los mercados y la desregulación de los mismos que, teóricamente, nos permita acceder en condiciones de "igualdad jurídica" al mercado de los Estados Unidos, otorgándole igual oportunidad a las empresas multinacionales norteamericanas. Si, a manera de ejemplo, abrimos nuestro sector de compras gubernamentales a las empresas multinacionales norteamericanas (más de lo que ya está abierto), con un esquema de reciprocidad teórica de asegurarnos igual oportunidad para que empresas de Mercosur participen en el mercado de Estados Unidos de compras gubernamentales ¿qué resultado podría esperarse si no

tomáramos razonables medidas de protección de nuestro mercado? No hay duda; abrumadora actuación de las grandes empresas norteamericanas en el mercado de compras gubernamentales de Mercosur y marginal presencia de nuestras empresas en el mismo mercado de los Estados Unidos.

La sola aplicación de políticas de apertura y desregulación no garantizan un desarrollo armónico y equilibrado cuando las unidades económicas que participan (países, empresas) son profundamente desiguales en poder. En estos casos, la apertura y desregulación de los mercados solo sirve para consolidar el crecimiento económico en las zonas más desarrolladas. Se produce un fenómeno de concentración económica en las regiones y sectores que ya registraban altos niveles de desarrollo con anterioridad al proceso de apertura y desregulación. **Pensar que en el ALCA, el libre juego de las fuerzas del mercado permitirá equilibrar “naturalmente” los desequilibrios preexistentes es una posición carente de realismo,** que no resiste un análisis serio ante los perniciosos resultados de la aplicación de políticas de este porte en América Latina en los años 90. El crecimiento de la concentración de ingresos ha sido fenomenal, con la consecuencia directa de un aumento, también excepcional, de la pobreza y la exclusión social.

Lo que no está claro es si nuestras élites comprenden plenamente que lo que se está negociando con la superpotencia no es solamente un programa de desgravación arancelaria, mayores facilidades en el acceso a los mercados, una mejor regulación de los procedimientos antidumping, eliminación de los subsidios, etc, etc. **Lo que estamos negociando hacia el futuro son las condiciones para impulsar un modelo de desarrollo en el Cono Sur** que nos permita alcanzar, en un plazo razonable, niveles superiores de bienestar para nuestros habitantes, superando las manifestaciones de subdesarrollo y marginación económica y social que hoy son una realidad lacerante en vastas regiones de nuestro continente.

Lo antes señalado significa que **la negociación debe pasar por un test de aptitud.** Si la proyección de los resultados futuros de la negociación garantizan una mejor calidad de vida para nuestros pueblos, en el marco de un proceso de desarrollo regional armónico, creciente y sostenido, maximizando nuestra autonomía decisional en el campo de las relaciones internacionales, el acuerdo es bueno y Mercosur debería insertarse en él.

Ahora bien; **si el acuerdo solo sirve para consolidar el statu quo actual** de progresivo incremento del subdesarrollo, la pobreza y la exclusión social, más una pérdida inocultable de relevancia internacional, ¿qué valor tendría obligarnos a integrar el ALCA? Solo un sentido masoquista de la vida podría justificarlo. O tal vez, la ineptitud de nuestras elites gobernantes o sus más que habituales comportamientos corruptos.

En definitiva, **nuestros negociadores deben asegurarse que el Acuerdo de constitución del ALCA dé satisfacción al cumplimiento de los intereses regionales, en particular, el desarrollo económico y social de los Estados partes de Mercosur que, sin duda alguna, es un interés vital de cada uno de nuestros países y de Mercosur en su conjunto.**

Es probable que un planteo de esta naturaleza genere una negociación más dura y compleja, ya que, en muchos campos, los Estados Unidos se muestran poco propensos a acordar ciertos temas, en razón que se estarían afectando intereses vitales de la comunidad empresaria, los sectores laborales y los Estados Unidos en su conjunto. **Según la percepción norteamericana, habría condiciones mínimas innegociables, en razón que si ellas no se respetaran, se podrían afectar el contenido y la aplicación de políticas nacionales vigentes de los Estados Unidos.**

La pregunta que ahora debemos hacernos es **¿por qué ellos si, y nosotros no?** ¿Por qué no podemos negociar del mismo modo los latinoamericanos? ¿Por qué no podemos definir que toda disposición del futuro acuerdo del ALCA que, directa o indirectamente afecte o ponga el riesgo el desarrollo integral de nuestros pueblos o la autonomía nacional es innegociable, inaceptable?

Lo que hacen los norteamericanos es defender con “uñas y dientes” sus intereses nacionales y es correcto que lo hagan. Lo que pasa es que los latinoamericanos debemos actuar del mismo modo, **y aún con más tenacidad, porque somos más pobres, más vulnerables.**

Insisto; una negociación en esos términos será más penosa, porque no es fácil conciliar los intereses de una superpotencia con los intereses de una región que aún está en busca de su destino. Es probable que descubramos, entonces, que hay cuestiones donde el consenso no es posible alcanzar, por lo menos, en lo inmediato; que al 2005 no llegamos con un acuerdo

integral; que necesitamos más tiempo para resolver nuestras diferencias. En ese caso, deberemos mantener abierta la negociación y buscar con tenacidad nuevas alternativas.

Con este formato de negociación abierta y defensa a ultranza de nuestros intereses, avanzaremos en la constitución del ALCA con dificultad, pero cada acuerdo será un avance definitivo. Si por temor, impericia o corrupción, aceptamos lo innegociable, cada acuerdo servirá para consolidar, en América Latina en general y Mercosur en particular, el subdesarrollo económico y social y la irrelevancia internacional.

Este formato de negociación que preconizamos no implica desconocer las objetivas diferencias de poder, en todas sus manifestaciones, entre los Estados Unidos y Mercosur . No planteamos un salto al vacío, una política de poder sin poder. Todo lo contrario; nuestra política es realista en cuanto parte de la base que, si bien las diferencias de poder existen, **también Mercosur tiene un margen de autonomía** que debe potenciar; que ante cada pretensión de la superpotencia que afecte nuestros intereses vitales, tenemos siempre a nuestro alcance un monosílabo tremendo en sus efectos: ¡No!.

Reconocer y potenciar, en una acción común regional, los límites de nuestra autonomía significa también aceptar que, en función de esas diferencias de poder, tendremos que estar dispuestos a otorgar más concesiones que las que obtendremos de los Estados Unidos. Pero, todo ello con un límite infranqueable: no aceptar nada que afecte el núcleo fuerte de nuestros intereses vitales. Nos estamos refiriendo **al reforzamiento de nuestra autonomía regional y al desarrollo integral y armónico de Mercosur, que implique, en lo inmediato, la eliminación de las manifestaciones mas oprobiosas de la marginalidad y la pobreza.**

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, Sergio. "Los vaivenes de la integración". Revista "Archivos del Presente". Año 6 n° 23.
- BERNAL-MEZA, Raul. "Sistema mundial y Mercosur". Grupo Editor Latinoamericano. 2000.
- CHIGHIZOLA, Horacio. "Argentina y el ALCA". Revista "Archivos del Presente". Año 6, n° 21.
- DE LA BALZE, Felipe. (Compilador). "El futuro de Mercosur. Entre la retórica y el realismo". Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). 2000.
- HERRERA VEGAS, Jorge. "¿Nos conviene el ALCA?". Revista "Archivos del Presente". Año 6 n° 23.
- LAFER, Celso. "Una relación estratégica". Revista "Archivos del Presente". Año 7 n° 25.
- LAFER, Celso. "ALCA después de Québec: nuestro futuro está en debate". Integración en Ideas. Página web idela.org
- RUSSELL, Roberto. "La dimensión política de Mercosur en el campo de las relaciones Internacionales". Integración en ideas. Página web idela.org

DOCUMENTOS E INFORMES.

ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas):

- Declaraciones de Principios y Planes de Acción de las "Cumbres de las Américas" (Miami, 1994; Santiago de Chile, 1998; Québec, 2001)
- Declaración Tercera Reunión Ministerial de Comercio. Belo Horizonte, Brasil. 1997.

CNCE (Comisión Nacional de Comercio Exterior).

Informe sobre las "Barreras a las exportaciones argentinas en el NAFTA". Reproducido en Integración en ideas. Página web idela.org

INAI (Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales). Boletines n° 16,17 y 18.

INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). Informes Mercosur, 1999-2000 y 2000-2001.

MATERIAL DE PRENSA.

Diario Clarín (Argentina)

Diario La Nación (Argentina)