

**ARGENTINA-BRASIL
UNA CONVIVENCIA CONFLICTIVA**

**Las dificultades para acordar una política exterior común en el Mercosur frente a:
La Iniciativa para Las Américas (IPA) y el Area de Libre Comercio de Las Américas (Alca)**

**ARGENTINA-BRASIL
UNA CONVIVENCIA CONFLICTIVA**

**Las dificultades para acordar una política exterior común en el Mercosur frente a:
La Iniciativa para Las Américas (IPA) y el Area de Libre Comercio de Las Américas (Alca)**

Primer Parte:

Iniciativa para Las Américas: Algunas reflexiones previas

La reestructuración de la economía internacional y la formación de bloques económicos regionales: Sus principales definiciones a partir de los procesos operados durante las décadas de los 70' y de los 80'.	2
¿Argentina-Mercosur? ¿Argentina-Mercosur-Nafta?	14
¿Iniciativa para Las Américas?	
Posibilidades, Obstáculos e Incentivos	
Argentina-Estados Unidos	17
Administración Menem	
Consideraciones Finales	19
Notas Bibliográficas	24

Segunda Parte:

<u>Alca: La continuación de una misma política hemisférica</u>	26
Alca: etapa de avances: (Toronto-Guatemala-Barbados-Buenos Aires-Quebec-) Mercosur: relanzamiento político	30
Gobierno de De la Rúa Algunas expectativas, algunos cambios de matices, muchas continuidades.	
Mercosur y ALCA	35
Argentina y Brasil: Las dificultades de definir políticas comunes.	
Consideraciones Finales	44
Bibliografía	46

ARGENTINA-BRASIL UNA CONVIVENCIA CONFLICTIVA

**Las dificultades para acordar una política exterior común en el Mercosur frente a:
La Iniciativa para Las Américas (IPA) y el Area de Libre Comercio de Las Américas (Alca)**

Algunas reflexiones previas:

Un país dominante ejerce una función hegemónica cuando lidera un sistema de naciones en una dirección que a él le conviene y aún así, es percibido como buscando el interés general. En la conceptualización gramsciana de Hegemonía, siempre se hallan presentes dos elementos: coerción y consentimiento. Todas las estrategias hegemónicas que se han sucedido, siempre estuvieron constituidas por fuerza (o amenaza de uso de ella) y por un liderazgo moral e intelectual. Añadiríamos a este concepto, el que desarrolla Giovanni Arrighi en “O Longo Século XX”, el autor va más allá de la idea de gobierno y liderazgo para sostener que “históricamente, el gobierno de un sistema de Estados soberanos siempre implicó algún tipo de acción transformadora, que alteró fundamentalmente el modo de funcionamiento del sistema”.¹

En este sentido, después de la Segunda Guerra Mundial, la hegemonía estadounidense se manifestaba también como “dirección intelectual y moral”, es decir como capacidad de universalizar una concepción del mundo, que surgida como respuesta a las particulares condiciones prevalecientes durante el desarrollo histórico del capitalismo norteamericano, - durante la Guerra Fría-, se transformaba en la ideología que justificaba la defensa de la “civilización occidental”.²

Las presiones ejercidas por EEUU para llevar adelante el Alca nos inducen a reflexionar sobre este concepto, acerca del cual, han surgido profusas discusiones, particularmente en relación al rol hegemónico norteamericano. Hacia fines de los años 70” -(ya iniciada la etapa impregnada por la ideología neoconservadora que se plasmaría en las administraciones de Reagan con mayor ímpetu; y luego, en la Administración Bush)-, esa discusión académica analizaba la recomposición hegemónica norteamericana, su capacidad por renovar el Proyecto Nacional y su liderazgo internacional -(como consecuencia de la visión de pérdida de poder tras Vietnam y de la percepción de menor posición relativa respecto de sus socios comerciales -Japón y Alemania)-.

Una década después, el mundo era otro. Desaparecido el escenario bipolar de confrontación ideológica, la unipolaridad militar de EEUU se enfrenta con un escenario más complejo en términos económico-financieros.

La convicción en relación a los beneficios que devienen del libre comercio, no sólo es sostenida por los EEUU, sino que ha generado un amplio consenso, particularmente por parte de los demás países desarrollados.(Grupo de los 7) . Existe de hecho, un extendido argumento -cuasi fundamentalista- que expresa que el libre comercio constituye en sí mismo un vector capaz de propender al crecimiento y prosperidad universal.

En realidad, ha sido mucho por influencia de los objetivos de las empresas transnacionales, asentadas en los EEUU, que durante las décadas de los 80 y 90, se reorganizan los argumentos en favor del libre comercio- aprovechando el vacío político e ideológico que habían dejado los regímenes comunistas. La incorporación de nuevos mercados -garantizando la escala global-

¹ (Para Gramsci el concepto de hegemonía expresa una unidad entre fuerzas materiales objetivas e ideas ético-políticas, en las que el poder basado en la dominación de la producción es racionalizado por medio de una ideología que incorpora el compromiso entre los grupos dominantes y subordinados).

² Borón Atilio:”Transición, Vulnerabilidad Externa y Autonomía: El papel de las relaciones europeas-latinoamericanas”, en la Vulnerabilidad Externa de América Latina y Europa, GEL, 1985, pág.19.

pasó a ser fundamental en la lógica de acumulación y evolución tecnológica. El libre comercio se transformó de esta forma en un nuevo argumento de pretensión hegemónica norteamericana. Para el caso de América Latina en particular, ello puede constatarse en los importantes recursos y presiones ejercidas por la Administración Clinton para la constitución del Alca.

La idea de un acuerdo continental ya había sido desarrollada por Bush con la Iniciativa para Las Américas. Quizás puedan establecerse ciertas similitudes con los viajes presidenciales de Bush y Clinton a América Latina. Tanto en un momento como en otro, el Departamento de Estado no contaba con una política precisa o definida en términos regionales, es decir no se había diseñado una política exclusiva y explícita para Latinoamérica. A su vez, si bien existían puntos conflictivos se intentó sacar la mayor cantidad de espinas del camino de las negociaciones. En ese sentido, La Iniciativa y el Alca, constituyeron instrumentos adecuados capaces de elevar los dosajes de cooperación por sobre los niveles de conflictividad. Esto, por supuesto en términos generales, porque si bien hubo buena receptividad por parte de la mayoría de los países, existen cuestionamientos con diferentes matices. Considerando en primer término a la Iniciativa para las Américas, nos parece pertinente realizar el análisis formulando ciertos interrogantes:

- ¿A partir de qué motivaciones Washington formula esta propuesta?
- ¿Los obstáculos e incentivos individuales de la Argentina y Brasil se identifican con los intereses multilaterales (Mercosur)?
- ¿Cuáles serían las ventajas y riesgos de la incorporación o discriminación dentro de la zona de libre comercio? (Iniciativa para las Américas).

La reestructuración de la economía internacional y la formación de bloques económicos regionales: Sus principales definiciones a partir de los procesos operados durante las décadas de los 70' y de los 80'.

El escenario de la economía internacional refleja la convergencia e interacción de dos fuerzas aparentemente contradictorias que en realidad se condicionan mutuamente, acentuándose la incertidumbre respecto del carácter que adquirirá la economía mundial en el mediano plazo.

Nos referimos, por un lado, al proceso de globalización de la economía mundial y la creciente interdependencia de sus actores principales. Y por el otro, a la consolidación de una tendencia hacia la formación de bloques económicos, en un contexto de creciente multipolarización del liderazgo de la economía mundial.

Si bien estas transformaciones se generan en los países centrales, sus repercusiones generan dudas y perplejidades acerca de las opciones (o que se perciben como posibles) de los países de América Latina para insertarse en este nuevo esquema de reordenamiento global.

Crisis e Internacionalización: Desde el estallido de la crisis del modelo fordista en los `70 se asiste a una modificación estructural que implica la transición entre dos procesos de acumulación capitalista en los países desarrollados: de la preeminencia del mercado interno como centro del proceso de acumulación –característico del modelo fordista– se fue dando lugar a una creciente relevancia de “lo exterior” y a un reforzamiento de la interdependencia entre los países capitalistas centrales.

El mercado internacional adquiere una importancia cada vez mayor para los países desarrollados (tanto en términos de la realización de la producción interna como de los aprovisionamientos externos) y la competitividad de las economías nacionales pasa a ser un elemento primordial para la elaboración de estrategias de salida de la crisis.

Si bien la internacionalización es un proceso anterior a la crisis, es en la década de los 70 cuando se acelera y asume nuevas características. “*Se asiste, de este modo, a un círculo vicioso de internacionalización-austeridad. La recesión en los mercados domésticos conduce a la búsqueda de mayores exportaciones para compensar la baja tasa de crecimiento de la demanda interna*”.¹ Asimismo, se asiste crecientemente a una descomposición internacional de los procesos productivos, cuyas expresiones más significativas son el rápido crecimiento del comercio intrarrama y la emergencia de ciertos países del Tercer Mundo como exportadores netos de productos manufacturados.

La interdependencia entre los países capitalistas centrales se produce no sólo a nivel de los estados, sino también mediante el fortalecimiento de estrechos lazos entre los agentes transnacionales (empresas transnacionales y grandes bancos internacionales), limitando las posibilidades de acción de las políticas económicas domésticas.

A través de estos circuitos transnacionales fluyen capital, mercancías, servicios, recursos financieros, tecnología e información. La internacionalización de los mercados, la transnacionalización de los circuitos financieros y la creciente mundialización de los mercados fue impulsada por la aceleración del progreso científico-tecnológico y la implantación de un nuevo paradigma tecno-económico en los países desarrollados.

La actual revolución tecnológica posee capacidad para producir profundas transformaciones en los procesos de producción y consumo de bienes y servicios, cuyos valores están crecientemente determinados por su contenido de inteligencia e información. A partir de ellos se han alterado los niveles de competitividad y el esquema clásico de división internacional del trabajo basado en la teoría de las ventajas comparativas. Las tecnologías han pasado a ser determinantes esenciales de la competitividad empresarial y de las economías nacionales en el nuevo contexto internacional.

Ello se tradujo en una competencia en términos de calidad y de diferenciación de productos, en detrimento de la competencia vía precios.

Las nuevas tecnologías se vinculan principalmente con las estrategias de las empresas transnacionales ya que permiten profundizar la internacionalización de la producción y el consumo de bienes y servicios a la vez que, por sus propias características, necesitan ser operadas en escala mundial.

En este marco también se han producido cambios en la jerarquía de las naciones, consolidándose las ya existentes tendencias hacia la multipolarización del liderazgo de la economía mundial.

¿Un mundo de tres bloques? La existencia de un espacio económico mundial cada vez más integrado no significa que se estén ampliando mecánicamente las bases de un sistema multilateral de libre movimiento de bienes, servicios y factores productivos.

Por el contrario, dentro del sistema económico mundial existen graves y persistentes tensiones y desequilibrios que muestran, entre otras cosas, las dificultades derivadas de un liderazgo colectivo (que surge a partir del quiebre del esquema basado en la hegemonía norteamericana de posguerra).

Las principales tensiones se vinculan con las relaciones Estados Unidos-Alemania-Japón, y tienen su expresión en el plano del comercio internacional y la regulación de los flujos de inversión extranjera directa – observada en las disputas de la Ronda Uruguay del GATT-. La internacionalización se produce conjuntamente con el agravamiento de las rivalidades intercapitalistas y con la formación de bloques económicos regionales: la CE (con eje en

Alemania); el bloque de América del Norte (con eje en los Estados Unidos); y el asiático (con eje en Japón).

Para algunos analistas, esta tendencia hacia la conformación de espacios económicos regionales indicaría que el mundo se estaría desintegrando en tres bloques hostiles. Bajo este supuesto extremo de fragmentación, el multilateralismo del GATT llegaría a su fin. *“En esta perspectiva, la hipótesis de los bloques cobraría sentido en el marco de estrategias defensivas de parte de los países líderes, que pretenderían resguardar espacios de acumulación ampliados (al interior de los cuales operarían las fuerzas del libre comercio) y mejorar sus niveles de competitividad, como forma de prevenir una eventual guerra comercial contra sus competidores”*.²

En esta línea de análisis, estableciéndose un nexo entre los cambios económicos y los políticos, el fin de la Guerra Fría y la declinación de la ex URSS podrían dar comienzo a una guerra comercial, al favorecer la emergencia del regionalismo. Por otra parte, la relativa disminución de la capacidad de los Estados Unidos para imponer las reglas de juego, habría espacios para el surgimiento de polos de desarrollo construidos alrededor de la CEE y el Japón. La preocupación por el posible fracaso de la Ronda Uruguay reforzaría la acción defensiva.

Sin embargo, los estados Unidos, la CEE y Japón son demasiados interdependientes entre sí para pensar que los bloques se constituyan como estrategias fragmentarias. *“La retórica del regionalismo es, desde esta óptica, contradicha por la estructura de la interdependencia económica que se ha desarrollado en el período de la posguerra y por el hecho de que ésta ha sido construida en dirección a la consolidación de mercados globales y producción global- una densa y compleja red que sólo podría ser alterada a un costo inaceptable. En particular, los bloques regionales están atravesados por la emergencia de complejos acuerdos de producción regional que se han desarrollado tanto dentro como entre compañías y por el volumen de rápida expansión del comercio exterior basado en la producción transnacional.”*³

¿Cuál es, entonces, el papel de los espacios económicos integrados en el proceso de reestructuración de la economía internacional?

Si bien es cierto que el supuesto fantasma de la Fortaleza Europea, la multipolarización del liderazgo de la economía mundial, el temor a los desequilibrios económicos y el posible fracaso de la Ronda Uruguay obraron como acicate de las políticas de regionalización, en realidad ésta es más el resultado de una estrategia mundial más profunda que una simple medida defensiva.

Estrategia mundial que sobrepasa la cuestión comercial y en la cual intervienen no solamente los estados nacionales sino también los agentes transnacionales –cuya dinámica influye notablemente sobre el funcionamiento de la economía internacional .

Es por ello que *“debe rechazarse por insuficiente y parcial la supuesta alternativa “multilateralismo” vs “bloques” ya que ella supone que el mundo está compuesto sólo por Estados Nación y subestima el papel que dentro de él juegan los agentes transnacionalizados”*.⁴

En consecuencia, la constitución de bloques económicos regionales debería interpretarse bajo una visión ampliada que tuviera en cuenta:

- la recomposición del patrón de acumulación en los países capitalistas centrales, y;
- las nuevas estrategias productivas de las empresas transnacionales.

El regionalismo parece más bien responder a esfuerzos destinados a fortalecer la competitividad en el mercado mundial, que a posibilitar un cierre de las fronteras; y no implica necesariamente la fractura dentro de la economía mundial ni una guerra interbloques. Si bien ello es posible, *“la conformación de bloques también es compatible-y más aún si se consideran la importancia y*

los intereses de los agentes transnacionales- con una perspectiva de creciente integración internacional”.5

En definitiva, y de acuerdo a esta línea argumental, el actual escenario internacional constituye una suerte de “híbrido”, o situación intermedia entre las tendencias predominantes: subsistencia de Estados Nacionales con ciertos poderes –aunque recortados-, globalización e internacionalización, y consolidación de espacios económicos regionales.

En un escenario de crisis y transformación de la economía mundial, donde coexisten un espacio económico mundial cada vez más integrado y tendencias hacia la formación de bloques regionales, pocas son las opciones de inserción que se le plantean a los países de América Latina. Una de ellas es la “posibilidad” de su incorporación al bloque de América del Norte.

Iniciativa para Las Américas:

Desde los años de la posguerra sectores políticos y académicos latinoamericanos han debatido largamente la posibilidad de un Plan Marshall para la región, de un programa de apoyo por parte de los Estados Unidos que viabilizara cambios estructurales. En los años 60 la atención se centró en la Alianza para el Progreso. En los 90 en la Iniciativa para las Américas.

Un paralelismo entre ambas muestra que más allá de los distintos contextos en que fueron diseñadas y de las diferencias de contenido, tanto una como otra responden a una constante de la política exterior norteamericana: la alteración (en ciertas coyunturas) del grado y la naturaleza del interés de Washington en el área se relacionan directamente con sus prioridades domésticas e internacionales.

En el esquema de Guerra Fría sobreviniente después de la Segunda Guerra Mundial, la implementación de políticas especiales para algunos países y regiones fue consecuencia de la percepción de amenazas de carácter estratégico a los intereses de los Estados Unidos. Su principal instrumento fue la ayuda económica.

En tal sentido, el desinterés por América Latina en los años 50 coincidió con una etapa en la cual Europa era probable escenario de disputas interhegemónicas, razón por la cual su reconstrucción, en base a un desarrollo capitalista, constituyó la prioridad de la política exterior norteamericana.

Los acontecimientos de Cuba de 1959 alteraron drásticamente el escaso interés de la Casa Blanca por América Latina, ante la percepción norteamericana de un inminente riesgo de seguridad en el hemisferio. Para asegurar que la vía de la reforma prevalezca por sobre la de la revolución, el presidente J. F. Kennedy lanza en 1961 la Alianza para el Progreso. Se trataba de la implementación de la política especial para América Latina más importante de la posguerra.

A pocos años de su lanzamiento ya quedaba claro que la meta de ayuda económica de la Alianza sólo se cumplía parcialmente. Con la asunción de Johnson a la presidencia de los Estados Unidos se dejó de lado el objetivo principal de crear condiciones internas en cada uno de los países del área que permitieran garantizar los intereses de seguridad norteamericanos, mediante los tres objetivos oficialmente declarados:

- crecimiento económico
- cambio estructural, y
- democratización política

En definitiva, la Alianza se constituyó en un proyecto entre los intereses de las transnacionales norteamericanas y los empresarios públicos y privados más dinámicos de la región, a quienes les permitió sostener la última etapa de un proceso de sustitución de importaciones ya en agonía.

Casi a treinta años de la propuesta Kennedy, a fines de julio de 1990, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, anunció la Iniciativa para las Américas. ¿En qué medida ella forma parte de una nueva política especial para la región? ¿Constituye un cambio significativo de la política exterior de los Estados Unidos hacia Latinoamérica?

Para intentar responder a estos interrogantes es conveniente examinar tanto los principales determinantes de la nueva propuesta, como sus destinatarios –en términos de actores y áreas temáticas- y, finalmente, sus contenidos específicos.

Factores determinantes:

Si tenemos en cuenta que el contexto internacional que rodea el lanzamiento de la Iniciativa coincide con una fase de retracción del conflicto Este-Oeste, en el cual los intereses de seguridad norteamericanos (en un sentido militar-estratégico) no parecen amenazados, la cualificación de política especial, en la acepción tradicional de posguerra, no correspondería a la nueva propuesta.

Por el contrario, ella se ve estimulada por una nueva política de seguridad hemisférica concebida a partir de las actuales prioridades domésticas e internacionales de los Estados Unidos.

En primer lugar, puede ser vista como una señal de la Casa Blanca a sus socios europeos (construcción de un mercado hemisférico de unos setecientos millones de personas) ante un eventual incremento del componente de conflicto en el proceso de formación de bloques económicos regionales.⁶ El contexto económico subyacente está dado por la pérdida de preeminencia económica de los Estados Unidos, originada en gran parte, por su doble déficit comercial y fiscal; y su decreciente competitividad tecnológica frente a Alemania y Japón.

En segundo lugar, la propuesta Bush estuvo alentada por la posibilidad de fracaso de la ronda Uruguay del GATT, que presupondría –bajo la percepción norteamericana- una anarquía en el comercio internacional o una guerra fría intercapitalista.

En todas las agencias de gobierno federales de los Estados Unidos ligadas al desarrollo de la Iniciativa se percibe la idea de que el énfasis principal de la política comercial internacional de los Estados Unidos se centraría en el avance del libre comercio a nivel mundial, priorizándose los acuerdos multilaterales de apertura comercial.

Sólo frente al fracaso de las negociaciones en el GATT, y como alternativa de segundo orden se promoverán los acuerdos bilaterales y regionales.⁷

Si bien estas fueron cuestiones de peso, el principal móvil de la Iniciativa para las Américas fue de carácter político: la Casa Blanca quería una agenda positiva para el viaje del presidente Bush a Sudamérica (setiembre de 1990); reemplazando los puntos conflictivos (narcotráfico, deuda externa, rol de Estados Unidos en Panamá, etcétera) por otras cuestiones en las cuales resultara fácil el consenso. Por lo demás, se pretendía demostrar al resto de los países latinoamericanos que la intención de negociar con México no los excluiría de su política.⁸

De alguna manera, la Iniciativa muestra un “*sentido de oportunidad del gobierno norteamericano que le permite lanzar una propuesta regional sin tener que hacer concesiones relevantes propias de todo diseño compartido de un nuevo relacionamiento hemisférico*”.⁹

Dicho sentido de oportunidad hace referencia al ambiente receptivo que prevalecía en la mayoría de los países de América Latina, (donde se estaban llevando a cabo profundas transformaciones económicas -ajuste interno e interés por recomponer sus relaciones con el mundo financiero y comercial externo-) Así es que los gobiernos latinoamericanos –o casi la totalidad de ellos- priorizan las relaciones con la potencia hegemónica y el cumplimiento de los compromisos externos de su endeudamiento.

Observadores políticos y económicos han insistido en que un incentivo adicional a la Iniciativa Bush estuvo dado por la tesis que sostenía que la forma más viable para disminuir el abultado déficit comercial norteamericano consistía en restablecer a la región como cliente de los artículos manufacturados de los Estados Unidos (en virtud de lo cual sería indispensable promover las exportaciones a través de la creación de un área hemisférica de libre comercio).¹⁰ En nuestra opinión, la importancia de dicho argumento merece algunas consideraciones:

En primer término plantea un interrogante acerca de la capacidad de absorción de los mercados latinoamericanos que vienen sufriendo planes de ajuste profundamente recesivos (y que inclusive son promovidos por la propia Iniciativa).

Resulta particularmente interesante la opinión de M. Rodríguez Mendoza –embajador de Venezuela ante el GATT – respecto de la actual puja de intereses entre los sectores industriales y financieros estadounidenses. Teniendo en cuenta el impacto que ha tenido la crisis latinoamericana en la balanza comercial de los Estados Unidos, el 15% del déficit comercial norteamericano ha ocurrido por la disminución de las importaciones desde América Latina. Sin embargo, este mercado ha recibido cuantiosas transferencias por servicios de la deuda externa. Pero dicho fenómeno beneficia al sector financiero norteamericano y no al productivo. El sector industrial es el que tiene intereses en una reactivación del mercado latinoamericano; y han sido las grandes corporaciones los mejores aliados de la región en materia de deuda externa. Son esas empresas las que vieron afectados sus intereses económicos en los últimos años; y no los bancos que continuaron recibiendo pagos de los servicios por la deuda.¹¹

De cualquier modo, si el objetivo esencial de Estados Unidos eran nuestros mercados, ello implicaría una reactivación de los mismos mediante flujos de inversión y alivio a nuestra deuda externa. Esto, que sin duda beneficiaría a ciertos sectores productivos norteamericanos, encontraría resistencia en los bancos y el sistema financiero en general. El destino de la Iniciativa Bush, en este sentido, estuvo supeditado en gran medida al resultado final de la puja entre ambos sectores. Además, cabría preguntarse cuál era la real importancia de América Latina como mercado para las exportaciones norteamericanas. Si observamos los datos del comercio exterior para 1989, veremos que aquella es relativamente reducida: la región absorbió el 13,5% del total de las exportaciones de dicho país.¹²

Finalmente, un dato importante que relativizaría el incentivo de la reactivación del mercado regional, está dado por la proporción marginal del déficit comercial norteamericano con América Latina y el Caribe en relación al desequilibrio comercial global del mismo: esta proporción cayó del 25% en 1983 a sólo el 7% en 1989.¹³

Los Contenidos:

La Iniciativa Bush contenía un conjunto de propuestas económicas en tres áreas fundamentales:

-Comercio Internacional: Evaluando su contenido se puede concluir que en ella “no hay mucho de nuevo” y que “lo novedoso tiene una limitada significación cuantitativa”.¹⁴ En efecto, en términos económicos, y salvo excepciones, esta propuesta se inserta en el marco de políticas de los Estados Unidos hacia la región previamente en curso en el plano bilateral y multilateral. Las propuestas relativas a inversión y deuda externa incluyen algunos cambios, aunque con alcance

limitado. Por el contrario, las implicancias potenciales más relevantes se derivan del componente más tradicional: el comercio.

Inversiones Extranjeras: Se explicitan dos mecanismos. Por un lado, la creación (en el marco del BID) de un programa de préstamos para aquellos países que adoptaran medidas importantes para eliminar las barreras a la inversión extranjera. Por otro, se propone crear un fondo multilateral de inversión para América Latina (también manejado por el BID) destinado a promover las condiciones necesarias para incrementar las inversiones privadas en América Latina y el Caribe. Con la excepción de un fondo rotatorio para las empresas pequeñas, su apoyo a los países sería a título de donaciones y no de préstamos. Los Estados Unidos y Japón se comprometían con un aporte de 500 millones de dólares cada uno, mientras que Canadá, algunas naciones de Europa y de América Latina, 257 millones de dólares.

Bush calificó a este instrumento como una “innovación excitante”, cuya finalidad sería estimular la modernización de las economías de América Latina, al tiempo que se declaró convencido de que el crecimiento y la liberalización de los mercados de la región serán también un boom para la economía de Estados Unidos.

Más allá de la retórica, queda claro que el nivel de fondos de inversión propuesto es trivial en comparación con las necesidades de inversión de América Latina. La propuesta del nuevo programa de financiamiento parece, por su parte, estar acompañada por la mera redistribución de los recursos ya existentes y no de la asignación de nuevos recursos.

Cabe agregar que si bien ambos mecanismos constituyen novedades por su forma, el carácter de las políticas promovidas era convergente con las impulsadas previamente por Washington.

Dentro de ellas, tal vez la más importante –la liberalización de flujos de capital, especialmente de inversión extranjera– se muestra poco susceptible a cambios notables en el corto y mediano plazo.

En efecto, si consideramos la inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos, las informaciones del Survey of Current Business (agosto de 1992) confirman la tendencia registrada en las últimas décadas: la inversión norteamericana en Latinoamérica ha venido disminuyendo sistemáticamente en términos porcentuales. En 1960 alcanzaba el 25,6% del total mundial invertido por dicho país; en 1970 el 15,6%; en 1980 llegaba a un 12,3% y a fines de 1991 sólo alcanzó el 8,62% del total invertido en el mundo por los Estados Unidos.

Para 1992, la IED total de los Estados Unidos alcanzaba un monto de 450.196 millones de dólares, distribuida de la siguiente manera:

- a los países desarrollados: 335.433 millones (74,5% del total)
- a los países en desarrollo: 111.608 millones (24,8% del total)
- lo invertido en América Latina (excluyendo los paraísos fiscales): 40.030 millones de dólares (8,88% del total invertido).¹⁵

En cuanto a los países de la región hacia los cuales se destinan las IED norteamericanas, se destacan: Brasil –principal receptor regional excluyendo los paraísos fiscales–, México (país donde más ha crecido la corriente de IED norteamericana en los últimos años); y los paraísos fiscales (Panamá, Bahamas y Bermudas) donde lo fundamental de la inversión se dirige al sector financiero.

Un dato interesante surge de analizar la distribución sectorial de la IED norteamericana en América Latina para el año 1991: el 61,6% de la misma es absorbida por el sector industrial. El caso de la IED norteamericana resulta paradigmático en el análisis de la evolución, destino y distribución de la inversión extranjera directa que recibe América Latina:

- el panorama de las inversiones extranjeras directas en la región –para el período 1980-1990- confirma la decisiva participación del país del Norte: del total de la inversión recibida por la región el 45,06% provino de Estados Unidos, el 18,65% del Reino Unido, el 18,34% de Japón, el 5,78% de Alemania, el 3.74% de Francia, y 8.34% de otros países.¹⁶

Deuda Externa: Quizá, la noticia más específica y que mayor interés ha despertado en la opinión pública norteamericana (en gran parte debido a la acción de grupos ambientalistas) han sido los anuncios sobre la deuda externa. En este sentido, se proponían mecanismos para reducir la deuda que los países de América Latina y el Caribe hayan contraído con agencias oficiales de los Estados Unidos, canjeándolas, con un descuento importante, por recursos para apoyar la protección del medio ambiente. La legislación propuesta al Congreso tenía los siguientes caracteres:

1. La disminución de una parte de la deuda oficial de carácter asistencial –7.000 millones de dólares- está sujeta a una cierta condicionalidad; se fijan nuevos plazos para el pago del remanente, cuyos intereses serían destinados a proyectos ambientales.
2. Se venden certificados de la deuda oficial de carácter comercial –por un total de 5.000 millones de dólares- con el propósito de efectuar canje de deuda por naturaleza y conversión de deuda por activos.¹⁷

Para postular a la reducción de la deuda se requería:

- acuerdo con el FMI;
- programa de ajustes estructurales con el Banco Mundial;
- programa de reformas al Régimen de Inversiones;
- acuerdo de pago de deuda con los bancos comerciales, en el marco de la estrategia actual del Plan Brady.

Esta condicionalidad para calificar para la disminución de la deuda y para el fondo de inversiones ha sido muy cuestionada incluso por agencias no gubernamentales estadounidenses como el Diálogo Interamericano.¹⁸

Las críticas se refieren básicamente a:

- la dureza en la condicionalidad, ni siquiera contemplada en el Plan Brady; y que haría que pocos países pudieran calificarse;
- la poca claridad en cuanto a la cantidad y forma de disminución de la deuda;
- el carácter unilateral de la condicionalidad que desvirtúa los planteamientos de la Iniciativa Bush

Las propuestas en materia de deuda externa han tenido –al igual que las referidas a los fondos de inversión –gran envergadura. La disminución de la deuda oficial no brindaría un alivio sustancial a la mayoría de los países de la región (salvo algunos países de América Central y el Caribe donde la deuda con organismos oficiales norteamericanos es de magnitud) ya que las obligaciones de Latinoamérica con los Estados Unidos suman doce mil millones de dólares.

Comercio Internacional

El objetivo a largo plazo propuesto por el presidente Bush era la creación de una zona de libre comercio hemisférica, que se extienda desde el puerto de Anchorage a Tierra del Fuego. Con el fin de avanzar hacia esa meta se sugieren tres fases:

- la primera consiste en la celebración de acuerdos marco de liberalización comercial;

- como condición para la concreción de convenios de libre comercio, que se concretarán en una segunda etapa;
- en el largo plazo, la suma de los acuerdos bilaterales o subregionales podrían conducir a una zona hemisférica de libre comercio.

De cualquier manera, la política de negociación de acuerdos marco de liberalización comercial y de convenios de libre comercio ya formaban parte de la política comercial norteamericana. Por ejemplo, la Administración Reagan había firmado acuerdos de libre comercio con Canadá e Israel, y a principios de 1990 se comenzaron las negociaciones con México.

Habiendo hecho algunas observaciones sobre la posibilidad de establecer una zona de libre comercio hemisférica desde la perspectiva de los intereses y percepciones norteamericanos.

A continuación se discuten algunos elementos contemplados desde una perspectiva latinoamericana:

1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el análisis de las implicancias de la creación de una zona de libre comercio sólo podría efectuarse apropiadamente sobre una base nacional o subregional, debido a las importantes diferencias entre las economías de América Latina. Ejemplo de ello aparece al compararse *“el caso mexicano (país con una alta concentración de su comercio con los Estados Unidos, una creciente integración de hecho con la economía norteamericana, un grado de apertura relativamente alto, y un conjunto de ventajas de localización que lo hacen un lugar atractivo para las inversiones extranjeras dedicadas a la producción de bienes para exportar al mercado norteamericano) con países como Argentina o Brasil (que se caracterizan por una vinculación comercial relativamente menor, estructuras productivas competitivas más que complementarias de la norteamericana, y niveles de protección relativamente altos)”*.¹⁹
2. En el análisis que habrá de efectuarse sobre los costos y beneficios potenciales de una zona de libre comercio hemisférica, sería necesario tomar en cuenta múltiples factores, entre los cuales se destaca el impacto que tendría tal proceso en la creación y desvío del comercio entre América Latina, los Estados Unidos y el resto del mundo. Para la región latinoamericana, el beneficio potencial principal de una zona de libre comercio hemisférica radicaría en el mayor acceso al mercado norteamericano. Sin embargo, se consideraban factores condicionantes, tales como:
 - el grado de proteccionismo que existente –tanto arancelario como no arancelario- en los Estados Unidos;
 - la elasticidad-precio de la demanda de las importaciones de los Estados Unidos;
 - la elasticidad-precio de la oferta de las exportaciones latinoamericanas, es decir la capacidad de respuesta a la mayor oportunidad comercial derivada de la liberalización del mercado norteamericano.
3. Por el lado de las importaciones sería necesario analizar hasta qué punto la apertura selectiva a productos norteamericanos provocaría un incremento del costo de las importaciones latinoamericanas neto de aranceles, pudiendo inducir un desvío de las importaciones desde productores más eficientes a nivel mundial hacia productores del país socio como proveedor menos eficiente. Además, es importante recalcar que *“ visto exclusivamente desde la óptica de las importaciones, no hay ninguna ventaja asociada a una zona de libre comercio que no pueda ser lograda a través de la liberalización unilateral del comercio”*.²⁰
4. Las posibilidades y los costos-beneficios de la competencia en un mercado único de los productos latinoamericanos (fundamentalmente de escaso valor agregado y no subsidiados) frente a los norteamericanos (cuya producción agrícola está fuertemente subsidiada) son relativamente marginales. Únicamente las concesiones arancelarias aportarían muy pocos beneficios a los países de América Latina y el Caribe, ya que los niveles arancelarios de los

Estados Unidos son, por lo general, bastante bajos. Lo trascendente en un acuerdo de libre comercio tendría que ubicarse en las áreas no arancelarias. Desde el punto de vista industrial, la entrada ilimitada de productos norteamericanos a los mercados de la región podría ocasionar el debilitamiento o destrucción de industrias nacientes e impedir quizás, la formación de capacidad productiva en sectores donde los costos iniciales eran altos, pero en los cuales los países latinoamericanos tendrían ventajas competitivas en el mediano y largo plazo.²¹

5. Otro elemento de estudio radica en las modificaciones que una liberalización comercial provocaría en la estructura productiva de los países latinoamericanos, al fomentar una especialización. Al mismo tiempo, debido a que habrá sectores ganadores y sectores perdedores dentro de cada país, se presentarán cambios en la distribución del ingreso. Se requerirán recursos adicionales para financiar la reconversión industrial, el reentrenamiento de la fuerza laboral y programas dirigidos a aminorar los costos sociales de la reestructuración productiva. No queda claro de dónde provendrán esos recursos: los estados latinoamericanos no están en condiciones de suministrarlos y los recursos propuestos en las iniciativas para apoyar la inversión son, como hemos manifestado, a todas luces insuficientes.
6. Además de considerar el impacto de una zona de libre comercio hemisférica sobre el comercio de bienes, se requiere una evaluación similar para el comercio de servicios, cuya liberalización constituye una parte del planteamiento de la Iniciativa Bush. En efecto, para los Estados Unidos un acuerdo de libre comercio se refiere no sólo al intercambio de bienes, sino también al flujo libre de servicios e inversión –además de la protección de la propiedad intelectual. En el caso de los servicios, los Estados Unidos y los demás países industrializados poseen ventajas comparativas en muchas ramas de servicios intensivos en capital, tecnología y cierta mano de obra calificada. Sin embargo, el hecho de que en la Iniciativa Bush no se mencione el movimiento del factor trabajo (que otorga cierta competitividad a los países de América Latina), mientras se insiste en el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera (es decir, al factor capital) contiene un sesgo en contra de los países del área en lo que se refiere al comercio de servicios.
7. Cabría preguntarse además si la liberalización de los flujos de inversión se extiende a las salidas de capital de la región, y las implicancias de ello sobre los regímenes cambiarios.
8. Finalmente, la liberalización de los flujos comerciales entre los Estados Unidos y América Latina tendrá un impacto significativo en el rol y proyección estratégica de los procesos regionales, subregionales y bilaterales de integración económica. Por ejemplo: una potencial desventaja del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica es que permitiría a empresas norteamericanas incrementar su participación en los mercados latinoamericanos, a expensas de productores de otros países de la región.

Los Destinatarios

Con el fin de la Guerra Fría y más aún con la emergencia de los Estados Unidos como potencia incontrastable en el campo militar tras la guerra del Golfo Pérsico, los intereses de seguridad a nivel hemisférico no aparecen comprometidos en un sentido tradicional.

La seguridad es entendida desde una perspectiva más amplia. Los temas-problema en la relación Estados Unidos-América Latina (según Washington) serían los siguientes:

- inmigración;
- narcotráfico;
- protección del medio ambiente, en tanto reserva natural del capitalismo;
- conservación de las fuentes de energía;
- control de terrorismo;
- expansión del SIDA y otras enfermedades;
- comercio, eje central de la Iniciativa Bush.

Si bien la priorización de estos temas se basa fundamentalmente en términos económicos, la historia reciente demuestra que los Estados Unidos no han renunciado al uso de la fuerza cuando aquellos intereses considerados de seguridad se han visto amenazados. Ejemplo de ello lo constituyen: la invasión a Panamá, el envío de fuerzas especiales a Perú y la decisión de reforzar las leyes antinarcoóticos norteamericanas dentro del territorio de México y otras naciones.

De acuerdo a la influencia y a la importancia de cada país del área sobre dichos aspectos se presupone una consideración diferenciada por parte de Washington en una eventual implementación de la Iniciativa Bush.

Analizando lo que fuera la política exterior de la Administración Bush para América Latina, la opinión de representantes de diversas agencias gubernamentales vinculadas al desarrollo de la iniciativa, 22 y a la luz de los primeros pasos dados por la gestión Clinton, queda claro que México es lo primero. Es el primer país de la región en arribar a un acuerdo en el nuevo marco de política. Todo pareciera indicar que el comienzo de las negociaciones destinadas a acuerdos de libre comercio con el resto de los países latinoamericanos será posterior a la finalización del mexicano. Las razones de dicho privilegio se derivan básicamente de:

- su situación geoeconómica y geopolítica;
- el problema del tráfico de drogas y la inmigración desde ese país;
- la existencia de un lobby importante dentro de los Estados Unidos por parte de los estados fronterizos a México que se benefician del comercio con ese país.

Pese a la oposición y movilización de algunos sindicatos, de la pequeña empresa –textiles, autopartes- y de grupos ecologistas, el Congreso norteamericano extendió al presidente Bush – en mayo de 1992- poderes especiales para negociar un pacto de libre comercio con México, mediante el procedimiento de vía rápida o *fast-track*. Este mecanismo fue aprobado en 1988 y permite al Ejecutivo, previa aprobación del Congreso, negociar un acuerdo de libre comercio con la garantía de que éste será aprobado o rechazado por el Legislativo sin modificaciones y en un período limitado. En el caso que nos ocupa, el nivel de decisión del Congreso se veía reducido debido a que resultaría complejo vetar una política avanzada del Ejecutivo y ya puesta en práctica por una múltiple red de intereses comerciales privados entre Estados Unidos y México.

Probablemente, con posterioridad al acuerdo con México, se ubicarán los países de América Central y el Caribe, en virtud de la significación que adquieren como proveedores de inmigrantes ilegales hacia los Estados Unidos; y, en menor medida, algunos países andinos, a partir de la preocupación por el problema del narcotráfico.

Por su parte, Venezuela conserva cierta importancia en razón de sus reservas de petróleo y gas. Por último, los países del Cono Sur mantendrán un perfil bajo en la política norteamericana hacia la región, pareciendo ser los destinatarios a los que más tarde llegará la propuesta.

El mecanismo planteado por Washington para el Cono Sur es la negociación conjunta, subregional, con los países de la Cuenca del Plata.

En el pasado, a la hora de las negociaciones concretas, el bilateralismo se imponía al regionalismo. Luego, por el contrario, se percibe que una gran multiplicidad y variedad de acuerdos de libre comercio bilaterales consumirían una gran cantidad de recursos en el proceso de negociación y en su posterior implementación y administración.²³

Bajo la visión de la Casa Blanca la multilateralización del comercio subregional ya plasmada en el MERCOSUR constituye un espacio a partir del cual se negociaría un acuerdo de libre comercio con el Cono Sur.

Sin embargo, dentro de esta subregión latinoamericana, Chile parece poseer las condiciones para considerarse calificable dentro de la Iniciativa Bush en forma individual e inmediata:

- representa una economía complementaria con la de Estados Unidos, lo cual llevaría a que un acuerdo de libre comercio con ese país no resultara tan conflictivo ni tan amenazante para algunos grupos de interés norteamericanos como en el caso de México;
- es una economía que se ha abierto paulatinamente hasta casi eliminar las trabas al comercio bilateral;
- la incorporación a la Iniciativa para las Américas representaría una especie de premio por las reformas económicas realizadas.

La apertura de la economía y sus éxitos a partir de 1983 convirtieron al modelo chileno en el favorito de Washington. En palabras del presidente George Bush: *“Ningún país del continente ha progresado más rápido que Chile en el ritmo de las reformas de libre mercado. Los logros económicos chilenos constituyen una lección para todo el continente...Chile será uno de los primeros países en beneficiarse de la Iniciativa para las Américas”*.²⁴

La preferencia de Clinton por Chile confirma que mantendrá el compromiso que Bush había adquirido en mayo de 1992 con el presidente Patricio Aylwin en el sentido de que este país iba a ser el segundo de la región en firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Si bien, como hemos sostenido, los intereses norteamericanos aparecen direccionados claramente hacia México primero y luego Chile, para el caso del MERCOSUR, Brasil se plantea como una variable condicionante.

En efecto, si consideramos en primer lugar que Brasil es su segundo socio en importancia a nivel latinoamericano; que las corrientes de inversión de Estados Unidos hacia dicho país son las más importantes a nivel multilateral; y que Brasil concentra el 40% de la población y de la actividad económica de la región; resulta evidente la importancia del mercado carioca para un NAFTA ampliado.

El flujo comercial bilateral entre Brasil y Estados Unidos representa (para 1989) los dos tercios entre NAFTA-MERCOSUR. A pesar de que Brasil es un *global trader*, coloca en Estados Unidos un cuarto del total de sus exportaciones; mientras que un quinto de sus importaciones proviene de ese mercado.

La importancia del mercado brasileño dependería de la capacidad de este país en recuperar su dinamismo económico y ofrecer mejores condiciones de mercado y de inversión al país del Norte. Es decir, siempre y cuando liberalice sus regímenes de comercio e inversión.

Por el contrario, si la *performance* de Brasil resultara siendo baja y no se adoptaran medidas que favorezcan un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, la opción MERCOSUR-NAFTA se desvanecería.

En términos globales se podría sostener, entonces, que los interrogantes que proporcionaba la Propuesta Bush en términos de posibles beneficiarios se refiere a que pasará luego del NAFTA. Se generaría una incorporación progresiva de nuevos socios?.Sería la Argentina, un socio potencial de los Estados Unidos en la Iniciativa Bush?

¿Argentina-Mercosur? ¿Argentina-Mercosur-Nafta? ¿Iniciativa para Las Américas?

Posibilidades, Obstáculos e Incentivos:

A partir de julio de 1989, la formulación de la nueva política exterior argentina se estructuró en base a tres conceptos: realismo, pragmatismo y normalidad. Su criterio ordenador tenía como eje a las variables económicas, tanto domésticas como internacionales, en reemplazo de las variables políticas que caracterizaron a la retórica principista del gobierno de Alfonsín, al menos hasta el lanzamiento del Plan Austral y del giro realista operado en materia de política externa.(25)

Los nuevos lineamientos de política exterior tuvieron su correlato interno en la decisión del gobierno de aliarse con aquellos grupos económicos que tanto habían tenido que ver con la salida apresurada de Alfonsín; y cuyos intereses fueron instalados en la agenda externa del país (quedando en claro la plena identificación de la esfera pública y la privada).

Quienes participaron en la toma de decisiones y su implementación en materia de política exterior a partir de julio de 1989 han enfatizado recurrentemente la necesidad de una *política exterior pragmática*, planteando una contradicción entre *ideología* y *pragmatismo*.

En realidad, un análisis más detenido del alineamiento automático pone de manifiesto el alto perfil ideológico de la política exterior; y más aún, una ideología adoptada de las entrañas mismas del conservadorismo norteamericano.

Bajo estas condiciones, y atendiendo a los requerimientos del modelo neoliberal impulsado al interior del país, la nueva administración fijó como uno de los pilares fundamentales de política exterior, el *fortalecimiento de los vínculos con los Estados Unidos* --una relación preferente en lo comercial, financiero y político--. Esta es la clave de la alineación sistemática de la Argentina tras Washington desde los inicios del menemismo..

Estados Unidos se constituye desde el comienzo en el actor principal dentro del esquema de relacionamiento externo. Será entonces en el marco de la relación global bilateral donde se puede comprender la desproporcionada reacción argentina frente a la Iniciativa para las Américas (IPA) y la intencionalidad manifiesta del gobierno de que finalmente el MERCOSUR se incorpore a un acuerdo de libre comercio (ALC) con los Estados Unidos; prefiriendo claramente un solo interlocutor en relación a otra opción de negociación que incluiría Mercosur-Nafta. (26)

Pareciera además que la otra prioridad de política exterior (el otro escenario de vinculación externa) --la integración con el resto de los países de América Latina-- se llevaría adelante en función de cumplir con la propuesta hemisférica norteamericana. *“Ya no tiene sentido hablar meramente de integración latinoamericana, pues no es viable sumar pobreza más pobreza. No se trata de crear una suerte de dependencia de los Estados Unidos... pero los capitales y las inversiones para el desarrollo latinoamericano deberán provenir de este país”* (Menem, Asamblea General de la OEA, Asunción, 1990).

En la perspectiva e interpretación del presidente argentino (quien creía haber desarrollado una relación personal de afinidad con Bush) el Tratado del Cuatro más Uno o Tratado del Jardín de las Rosas (entre Estados Unidos y el MERCOSUR) se incorporaba a su capital político.

La estrecha relación que existe entre las opciones de negociación externa y los escenarios más probables (en términos del sistema económico mundial), exige un análisis riguroso de los costos-beneficios para cada país y para la región en su conjunto.

En este marco, el análisis de un acuerdo de libre comercio entre los países del Cono Sur (ya sea en forma individual como subregional-MERCOSUR) y los Estados Unidos debería tener en cuenta alguna de las variables que han sido ya mencionadas en el capítulo sobre los contenidos globales de la Iniciativa para las Américas:

1. Creación y desvío de comercio;
2. Elasticidad precio de la demanda;
3. Elasticidad precio de la oferta;
4. Adaptación de las economías nacionales a una zona de libre comercio.

En términos generales, un acuerdo de libre comercio sería más beneficioso para aquellos países que tengan un alto flujo de exportaciones hacia los Estados Unidos y cuyas importaciones del resto del mundo no tengan un peso significativo. En este caso, los costos de desvío de comercio y las amenazas de retorsión de terceros países serán menores. Lo mismo sucedería para aquellas economías con un nivel bajo de protección (Chile y México). Al ser Brasil el país con mayor protección del área, sus incentivos para un ALC serán menores; mientras que los costos de adaptación económica no serían despreciables.

Por el contrario, México, con una economía abierta y un gran flujo comercial con Estados Unidos, ha plasmado su interés incorporándose al NAFTA.

Con una economía perfeccionada y liberalizada, aunque con un intercambio menor, Chile, no debería afrontar elevados costos de adaptación a una ZLCH como en el caso brasileño.

Como bien señala Winston Fritsch, solamente con estos datos el cuadro de situación puede resultar insuficiente y engañoso.

Para una visión clara de los incentivos se hace necesario incorporar las variables:

- tamaño de las exportaciones a Estados Unidos;
- composición del comercio.(27)

Para la primera de ellas, los siguientes datos sobre el valor de las exportaciones totales de algunos países latinoamericanos hacia Estados Unidos, son ejemplificantes

:

México	22.647
MERCOSUR	10.282
Argentina	1.780
Brasil	8.284
Paraguay	39
Uruguay	178
Chile	1.517
PACTO ANDINO	14.921
Venezuela	9.488
Colombia	3.129
Perú	809
Ecuador	1.299
MCCA	7.621
Otros	5.646

Fuente: Direction of Trade Statistics,IMF. Los datos son en millones de dólares para 1990. Lo anterior demuestra que a México y Venezuela le corresponden los mayores beneficios.

Si nos detenemos en este aspecto, y consideramos la estructura o composición del comercio, podemos observar que por regla general, la importación de productos primarios es menos elástica que la de manufacturas. Por otro lado estas últimas, son las que enfrentan los aranceles más altos y barreras no arancelarias (BNA).

Con estos datos, el autor nos remite a un informe del Banco Mundial (Erzan-Yeats, 1992) sobre las ganancias comerciales que recibirían algunos países latinoamericanos.

El resultado del estudio (que considera un escenario extremo de eliminación total de barreras arancelarias y BNA) no ofrece un panorama muy alentador. Salvo el caso de Brasil, las ganancias no serían mayores a un 10% para todos los países.

Contrariamente, los beneficios para Estados Unidos resultarían superiores en tres aspectos fundamentales:

1. El valor de las manufacturas vendidas por Norteamérica a América Latina es aproximadamente tres veces mayor al de las ventas de manufacturas latinoamericanas a la región del norte;
2. Las exportaciones estadounidenses se concentran en productos manufacturados y en ítems de alta elasticidad-precio.
3. El nivel promedio de protección en América Latina (alrededor del 20%) es ampliamente superior al de Estados Unidos (3,4%). (28)

Si bien en términos generales los beneficios son mayores para Estados Unidos, en el espacio multilateral (MERCOSUR) ellos se relativizan considerando que el comercio bilateral NAFTA-MERCOSUR representa un porcentaje bajo dentro de las corrientes de comercio globales: 19 millones de dólares que significan el 2% del comercio exterior del NAFTA para 1990; mientras que éste absorbió el 25% de las exportaciones totales de la subregión.

Desde otra perspectiva, la posibilidad de efectivizar el Tratado 4 más 1 induce a sopesar en la discusión sobre los obstáculos e incentivos de un ALC (más allá del análisis acerca de sus efectos estáticos y dinámicos y de las razones defensivas) otras cuestiones de no menor importancia. (29).

Tal como lo demuestra la experiencia del NAFTA, estos ALC no se han restringido al comercio de bienes, sino que se extienden al comercio de servicios, abarcan temas relativos al tratamiento de inversiones, propiedad intelectual, prácticas ambientales, etcétera. Un hecho de violación de los derechos humanos o algún desastre ecológico grave podrían constituir un elemento que dificultara seriamente un ALC.

Una de las cuestiones de peso entre los componentes de política que implícitamente se negocian en los tratados de libre comercio es la que se vincula con la capacidad o inhibición para aplicar ciertos elementos de política industrial, debiendo por sus consecuencias, ser analizado en profundidad.

De este modo, los países dispuestos a negociar un ALC deberían tener en cuenta una serie de cuestiones vinculadas al comercio pero que por sus consecuencias lo superan.

En lo que respecta a la Argentina, a diferencia de Brasil, las cuestiones no comerciales de un ALC no adquieren una relevancia mayor considerando que bilateralmente se han efectuado cambios acordes a las posturas negociadoras de Estados Unidos (existe un acuerdo general de inversiones con dicho país, se está reformando la ley de patentes, etcétera).

Para el caso brasileño, surgen dudas acerca de la viabilidad en un plazo razonable de una aproximación con Estados Unidos (y consecuentemente MERCOSUR-Estados Unidos); ya que

ello implicaría un cambio de políticas y un alto costo de transición de su economía para adecuarse a un ALC; que, por otro lado, implicaría un importante desvío de comercio para dicho país.

La implementación de un ALC no haría más que acentuar una diferencia de fondo entre los patrones de vinculación a la economía mundial de los dos principales socios del MERCOSUR; diferencia que en algún momento tendrá que resolverse.

Por otro lado, debe advertirse el riesgo que implica una zona de libre comercio hemisférica donde se debilitaría la protección de la industria nacional frente a la norteamericana, y en la cual se eliminarían las preferencias arancelarias que los países de la ALADI se otorgan entre sí.

“La liberalización preferencial también discriminará contra las exportaciones a los países latinoamericanos que formen parte del acuerdo... Dado que los países del MERCOSUR exportan a los países de la región y que Estados Unidos tiene la capacidad de sustituir la mayor parte de estas exportaciones, habría un vasto espacio para el desplazamiento de ventas... Especialmente Brasil y Argentina se verían perjudicados por el desvío de exportaciones en otros mercados latinoamericanos debido a acuerdos preferenciales de comercio con Estados Unidos” (Lustig, N.; Bouzas, R., 1992).

Argentina-Estados Unidos Administración Menem

Para el nuevo diseño de la política exterior argentina de la administración Menem se ha recurrido a *“concesiones unilaterales, en una estrategia que procura intercambiar muy bajo perfil (y más aún, cambio de perfil en algunos casos) en las cuestiones políticas conflictivas de la agenda bilateral, por apoyo firme del gobierno norteamericano en la dimensión económica de la relación”*.(31). Durante, sus dos mandatos presidenciales, fue ostensible, la convicción en el gobierno de que si se adhiere a la política exterior norteamericana se lograría una relación privilegiada con ese país; suponiéndose una causalidad directa entre un buen comportamiento actual --o una acumulación de comportamientos-- y retribuciones beneficiosas y sustantivas en el corto y mediano plazo. (32)

De acuerdo a esta percepción, la participación argentina en el Nuevo Orden Internacional requeriría de un acompañamiento a los Estados Unidos en todas aquellas cuestiones que se plantearan problemáticas, adhiriendo, además, a las posiciones de la casa Blanca en los foros internacionales. En tal sentido, el canciller Domingo Cavallo sostenía: *“El objetivo trazado por el gobierno de reinsertarse en el mundo, a la luz de los cambios políticos y económicos que han modificado sustancialmente la realidad internacional, se asienta fundamentalmente en la integración de Argentina con el resto de América Latina y un creciente alineamiento con los Estados Unidos...”*, agregando que, a un año de gobierno peronista, la Argentina y los Estados Unidos *“superaron las susceptibilidades, desacuerdos y enfriamientos que se plantearon en las últimas décadas”*.(33)

Originariamente, el objetivo principal estuvo dirigido a *“blanquear la fama antinorteamericana del peronismo y la imagen ultranacionalista de Menem”*.(34) Además, este “especial” acercamiento a los Estados Unidos suponía una ligazón entre cuestiones políticas y económicas: el *low profile* en lo político redundaría en beneficios económicos (principalmente en inversiones). Ello condujo a limpiar los temas conflictivos de la agenda bilateral argentino-norteamericana: desactivación del Proyecto Cóndor II, acuerdo de salvaguardias nucleares con Brasil (para una posterior firma del Tratado de Tlatelolco modificado), profundización de la política de privatizaciones, Plan Cavallo de Convertibilidad, etcétera).

Esta visión, sin embargo, no contemplaba un fenómeno que es casi una evidencia histórica: *“En las relaciones entre un país débil y uno fuerte, sólo un tipo de gestos del débil genera efectos concretos, inmediatos y de issue linkage en el poderoso: los irracionales y desproporcionadamente negativos”*(35) Malvinas es un ejemplo paradigmático.

Por lo demás, la experiencia inmediata anterior –gobierno de Alfonsín– había demostrado que los conflictos a nivel político nunca afectaron la relación global con los Estados Unidos; ya que el interés principal norteamericano se centraba en dos cuestiones: renegociación de la deuda externa y afianzamiento de la democracia. Mientras hubiera consenso en estos temas --que efectivamente los hubo-- los temas políticos conflictivos (como los derechos humanos en Cuba) adoptaron un perfil secundario.

Las relaciones con Cuba y el envío de tropas al Golfo Pérsico constituyeron, entre otros, gestos políticos que evidenciaron la intencionalidad del nuevo gobierno de acercarse a Washington. En lo económico, se destaca el tratamiento otorgado a la problemática de la deuda externa.

Por su parte, consideramos que la Iniciativa para las Américas constituyó un tema particular de ese *especial acercamiento*, debido a sus connotaciones tanto políticas como económicas, y a la gran receptividad que tuvo por parte del gobierno argentino.

Para el caso argentino en particular, sólo en el marco de relación global que mantuvo la administración Menem con los Estados Unidos es comprensible la desproporcionada receptividad concedida a la Iniciativa para las Américas. En este sentido, el presidente argentino envió una carta a su par norteamericano donde expresó *“el pleno apoyo de mi gobierno a su Iniciativa para las Américas”*, indicando que *“de este modo está sentando usted las bases para una nueva era de cooperación continental”*.

Por su parte, Domingo Cavallo sostuvo que el anuncio del presidente Bush *“es una iniciativa que nosotros venimos promoviendo y por la que estamos trabajando”*.(36)

Mark Falcoff --repblicano consultor de Ronald Reagan y George Bush-- sostuvo: *“En materia de relaciones entre Estados Unidos y la Argentina hay gran peligro: que se espere demasiado de dos barcos en el Golfo Pérsico, o de la amistad personal de Menem y Bush, o del plan Iniciativa para las Américas. Si se esperan resultados a corto plazo no van a venir, y es bueno dejarlo en claro, para que después no haya resentidos que digan que los Estados Unidos prometió y no cumplió”*.(37)

El ex embajador norteamericano en la Argentina, Terence Todman, aseguró que la decisión argentina de enviar tropas al Golfo Pérsico no se traducirá en un mayor flujo de inversiones norteamericanas ni en un cambio de fondo en el tratamiento de la deuda externa argentina.(38)

Para Elliot Abrams --subsecretario de Asuntos Latinoamericanos durante la Administración Reagan-- *“los Estados Unidos han decidido que el futuro desarrollo de México es vital para sus intereses, y se prestará cada vez más atención a México y menos a América del Sur”*. En cuanto a la Argentina en particular sostuvo: *“En las relaciones con los Estados Unidos, en el ámbito político hay cosas buenas. La visita de Menem a Washington, la que hará Bush a la Argentina, las conversaciones telefónicas entre ambos, simbolizan el estado de la realidad. No creo que pueda pedirse más en lo político. En lo económico está la trampa... Los argentinos van a mirar a México y se preguntarán: ¿los Estados Unidos nos tratarán igual que a los mexicanos? La respuesta es no”*.(39)

Consideraciones Finales:

La idea planteada por el presidente Bush en la Iniciativa para las Américas hubiera resultado carente de sentido hace 15 o 20 años. Por una parte, porque entonces Estados Unidos todavía tenía como principal eje de su política económica (comercial) el multilateralismo. Por otra parte, ya que en América Latina las políticas comerciales tenían un contenido fuertemente volcado al mercado interno. Eran políticas de industrialización por sustitución de importaciones, donde los mercados internos se protegían y donde la integración regional tenía como objetivo proteger los mercados ampliados. Un acuerdo de libre comercio con un país desarrollado (y más aún con Estados Unidos) hubiera sido presentado como una negación de las políticas de industrialización sustitutiva.

Ahora el planteo resulta diferente:

- Además de los cambios ideológicos, existía una mayor posibilidad de que los Estados Unidos tuvieran interés en acuerdos regionales y no estrictamente multilaterales;
- En casi toda América Latina se produce nueva situación: apertura y reforma de regímenes comerciales que se dieron durante los 80. Se trata de un fenómeno similar, aunque con modalidades y ritmos diferentes: regímenes comerciales más abiertos, más transparentes, menos protegidos, y una tendencia a favorecer una integración efectiva a la economía mundial, más que a proteger los mercados internos para los productores nacionales.

Cuando se reflexiona en torno a la idea de la integración hemisférica, el primer elemento que surge claramente es que los incentivos (tanto de lo que se podría considerar el eje de este agrupamiento--Estados Unidos--como para la totalidad de las otras partes de ese acuerdo) son altamente heterogéneos. (Bouzas, R.,1992).

En lo referente a los obstáculos e incentivos de un acuerdo de libre comercio hemisférico desde la perspectiva latinoamericana, es posible señalar algunas reflexiones generales, a saber:

1) Estructura regional del comercio:

En primer término existe una gran heterogeneidad en cuanto a la consideración que merece Estados Unidos como socio comercial, dándose de Norte a Sur un orden decreciente de importancia.

Si se diseña un gráfico donde se colocan las exportaciones de los países de la región hacia Estados Unidos sobre las exportaciones totales de dicho país (es decir, qué importancia tiene el mercado norteamericano para cada país); y del otro lado del gráfico sus importaciones provenientes no de Estados Unidos Estados Unidos (es decir, del resto del mundo) sobre sus importaciones totales, se comprueba:

- México: el 75% de sus exportaciones se destinan a Estados Unidos
- A partir de dicho país se da un orden decreciente hasta llegar a los países del Cono Sur, donde el comercio con los Estados Unidos representa entre el 15% y el 25% de sus exportaciones totales.

En estos últimos, el resto del mundo --en términos relativos-- es un oferente importante en los mercados domésticos. En ellos, el papel de los Estados Unidos como proveedor es también relativamente menos. Contrariamente, en México las exportaciones del resto del mundo son muy inferiores a las de los Estados Unidos.

2) Acceso al mercado:

En este aspecto, se observa en América Latina:

- el 56% de las exportaciones a Estados Unidos enfrenta tarifas. Es decir, hay un 44% que entra libre de tarifa; ya sea por cláusula de la nación más favorecida o bien por el sistema generalizado de preferencias.
- por otro lado, hay un 16% del total de las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos que paga tarifas iguales o mayores al 5% (razonablemente altas).
- un 7% de las exportaciones totales enfrenta tarifas iguales o mayores al 5% y además barreras no arancelarias (como promedio para toda la región).
- Si se observa país por país, también lo que surge en América Latina es una gran heterogeneidad. Hay países (como en general los andinos) en donde la cantidad de exportaciones que paga tarifas es muy inferior al promedio. Por el contrario, el 69% de las exportaciones mexicanas paga tarifa.

En el cono Sur, del total de las exportaciones de Uruguay hacia el mercado norteamericano, sólo el 16% paga aranceles; mientras que en Argentina lo hace el 57% (en este caso, el 43% entra libre de aranceles ya sea por la cláusula de la nación más favorecida o por el sistema generalizado de preferencias). El caso de Brasil es similar al argentino.

Si tomamos las tarifas importantes (de más del 5%) se observa que:

- Brasil es el país que tiene mayor proporción de sus exportaciones totales a Estados Unidos que pagan tarifas de igual o más de 5%: el 30% de las exportaciones brasileñas paga tarifas de 5% o más;
- el segundo país es Paraguay: el 28% de sus exportaciones a Estados Unidos paga tarifas de 5% o más;
- en el caso de Argentina, el 25% de sus exportaciones paga tarifas de 5% o más;
- Bolivia (2,4%), caribe (0,1%), Ecuador (0,5%), Venezuela (0,9%). (Erzan-Yeats y Fritsch, 1991)

3) *Las barreras no arancelarias:*

También en este ítem las diferencias entre los países de América Latina no son despreciables:

- Bolivia y Uruguay: menos del 7% de las exportaciones totales están cubiertas por barreras no arancelarias.
- Argentina y Brasil: alrededor de un cuarto de sus exportaciones sufre barreras no arancelarias.
- México: un tercio de sus exportaciones totales a Estados Unidos enfrenta barreras no arancelarias.

Es interesante destacar que existe una gran superposición entre los productos que pagan tarifas de 5% o más y aquellos que tienen barreras no arancelarias. Ello se da sobre productos en los cuales Estados Unidos quiere mantener la protección.

Esto significa que, en términos de acceso al mercado norteamericano, más importante que disminuir los aranceles es tener mecanismos efectivos para remover las barreras no arancelarias; es decir: cuotas, impuestos compensatorios, el acuerdo multifibras, etcétera.

Siguiendo a Erzan y Yeats, si se analizan cómo se distribuirían los efectos estáticos de un acuerdo de libre comercio hemisférico, el 90% de los efectos se concentran sobre México (70%) y Brasil (20%), los dos países que más comercian con Estados Unidos, y que, además, tienen los mayores obstáculos para acceder al mercado norteamericano.

Atendiendo a esta serie de variables y sus posibles efectos, y considerando que los incentivos son sumamente heterogéneos para América Latina en su conjunto, inevitablemente surge el

interrogante acerca de por qué la reacción positiva frente a la IPA alcanzó un consenso uniforme en toda la región.

De hecho, el único país donde ha habido una recepción más bien fría es Brasil. Ello es Entendible cuando se considera el alto riesgo de desvío de comercio que le significaría un ALC hemisférico. Contrariamente, su socio principal en el MERCOSUR (la Argentina) ha sido uno de los países de la región donde el entusiasmo frente a la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos ha sido más significativo. Como ya hemos mencionado, esta receptividad constituye un gesto paradigmático del nuevo diseño de política exterior argentina. *“Nos interesan los Estados Unidos porque es el país más fuerte del área y, en consecuencia, nos conviene más estar bien con ellos que mal”* --canciller Guido Di Tella--.(55)

Estar bien hasta ahora ha significado una serie de gestos, entre los cuales se pueden mencionar:

- La reanudación de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. Paradójicamente, en su discurso de Ushuaia --al finalizar la campaña electoral-- Menem llamó a recuperar las Malvinas con sangre; y en su plataforma electoral de 1989 figuraba la agenda de relaciones directas con Gran Bretaña por Malvinas, *“incluyendo el tema de la soberanía”*. Mas allá de la acción diplomática en sí misma, la paz con Londres por Malvinas se presentó como un signo de reconciliación con el Occidente desarrollado.

En el plano de las implicancias domésticas, la desactivación del conflicto con Gran Bretaña podría transformarse --bajo la óptica menemista-- en un aval para las aspiraciones de reelección presidencial.

- La decisión de desarmar el Proyecto Cóndor II. La temática especial y misilística está directamente relacionada con los intereses comerciales y militares de los países industrializados y principalmente de los Estados Unidos. En este marco, el modesto programa espacial argentino, y sobre todo el proyecto del misil Cóndor II, provocan una doble inquietud: por un lado está la posibilidad de que la Argentina se convierta en competidor internacional, al poder ofrecer servicios espaciales; y, por el otro, la posibilidad de que nuestro país desarrolle un sistema de misiles de largo alcance. Las autoridades norteamericanas manifestaron abiertamente su firme oposición a la continuidad del proyecto y redoblaron sus presiones para acabar con el mismo.

- La decisión argentina de abandonar el Movimiento de Países No Alineados, de manera de *“dar más coherencia a la política exterior”*, según lo expresado por el canciller Di Tella.

-El envío al Congreso del proyecto de ley de Medicamentos del Poder Ejecutivo, bajo una fuerte presión del sector público y privado norteamericano. Ya en setiembre de 1989, el entonces canciller Domingo Cavallo se comprometió a través de un documento reservado a modificar el régimen de protección a las patentes farmacéuticas en un plazo aproximado de dos años. Esta decisión apuntaba a dos objetivos:

-frenar una sanción de 80 millones de dólares que las autoridades norteamericanas iban a aplicar al país como resultado de una denuncia planteada por los laboratorios farmacéuticos estadounidenses.(56)

- cumplimentar uno de los requisitos exigidos por la Administración Bush para el otorgamiento de un préstamo *stand-by*.(57)

-El envío de tropas al Golfo Pérsico con lo cual, en expresión del canciller *“el país puso fin a sesenta años de aislacionismo. La decisión de participar en el conflicto del Golfo Pérsico marca un cambio mayúsculo en la política exterior del país. Habrá beneficios del alineamiento con los países occidentales y participación en la reconstrucción económica de Kuwait”*.

A pesar de haber desmantelado las principales cuestiones “políticas” de tensión en la relación argentino-norteamericana --en la búsqueda de beneficios en la *ventanilla económica*-- los capítulos de fricción aún pendientes se ubican fundamentalmente en el campo económico: Swifftgate, subsidios agrícolas, el interés de empresas norteamericanas en particular en ciertos servicios del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, el contrato formado por el INVAP con Irán para la exportación de tecnología nuclear, etcétera.

Es necesario señalar que en el desarrollo de estos temas donde se presentan colisiones de intereses, la Argentina ha adoptado una posición flexible y permeable a las influencias del gobierno norteamericano, principalmente efectuadas a través de la gestión de su embajador en el país, Terence Todman. Tal ha sido su protagonismo en la política interna argentina que en la jerga común se lo ha denominado “el virrey”.

En este sentido, resultan demostrativas las apreciaciones del ministro de Defensa, Erman González, en declaraciones por el caso de Ecdassá: “En toda negociación, el que cede más allá de lo necesario es el culpable de los avances de la otra parte. No podemos imputarle al negociador, en este caso Todman, ciertas actitudes que le permiten sus interlocutores”.(58)

Sin embargo, estos gestos hacia la casa Blanca no implican que la administración Menem haya sido quien modificara radicalmente las relaciones con los Estados Unidos, en términos de *buen entendimiento*. Las bases fundamentales para esta nueva vinculación hemisférica ya habían sido establecidas durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

Lo que sí es particular a la gestión actual es la eliminación de los *disensos ideológicos* que caracterizaron la agenda bilateral de la anterior administración.

En este afán por eliminar los puntos de conflicto y reforzar el alineamiento con los Estados Unidos, se inscribe la desproporcionada recepción que el gobierno argentino hiciera a la propuesta de creación de una ZLC hemisférica y en particular a la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con el país del Norte. Estrategia de negociación externa que incluye y supera la opción multilateral (Mersorur).

En definitiva, y retomando el plano regional, consideramos que la Iniciativa Bush no constituye una nueva política especial para América latina, ni desde la perspectiva de sus contenidos, ni atendiendo a sus destinatarios. Por el contrario, como sostiene Lowenthal “*es posible pensar que la Administración Bush ha diseñado una respuesta ad-hoc para América Latina, y ha delineado su política regional principalmente en función de sus políticas domésticas y/o internacionales*”.(59) En todo caso, sí es posible hablar de políticas especiales para determinados países de la región y para determinados temas-problemas que, desde América Latina, afectan los nuevos intereses de seguridad hemisférica norteamericanos.

Por tal motivo, no compartimos la opinión de quienes ven en la Iniciativa Bush un indicador de la renovada disposición del gobierno norteamericano en estrechar sus vínculos con América Latina, identificando a ésta como su área económica privilegiada. Interpretamos a la Iniciativa Bush más como una señal a otros socios del mundo industrializado, que como a una propuesta con contenido y dinámica propia tendiente a contribuir en la resolución de los principales problemas de la región..

Notas Bibliográficas

1. Lopez, A; Perez, J.L.: *"Tristeza y melancolía del capitalismo. Las Transformaciones en la economía mundial y los Países No Desarrollados"*, Rev. Realidad Económica, Buenos Aires, 1990, pág.70.
2. Ibídem, pág. 61.
3. Hurell, Andrew: *"América Latina y el Nuevo orden Mundial: el espejismo de un bloque regional hemisférico"*, en Rev. América Latina-Internacional, vol.8, N°30, Flacso, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1991, pág.9.
4. Lopez, A. Op. Cit., pág.62
5. Ominami, Carlos: *"El Tercer Mundo en la Crisis"*, GEL., Buenos Aires, 1987.
6. SELA: *"La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA"*, XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 3 al 7 de setiembre de 1990, SP/CL/XVI-O/DTN 19.
7. Frohmann, Alicia; Butelmann, Andrea: *"Percepciones de actores oficiales y privados en Estados Unidos ante la Iniciativa Bush"*, Flacso, Santiago de Chile, enero de 1991.
8. Hakim, Peter: *"La Iniciativa para las Américas: ¿Qué quiere Washington?"*, en Bouzas, Roberto; Lustig, N., comp., *"Liberalización comercial e integración regional. De Nafta a Mercosur"*, Flacso, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.
9. Bouzas, Roberto: *"La Iniciativa para las Américas: elementos para el diseño de una respuesta latinoamericana"*, en Revista América Latina-Internacional, Vol. 7, N° 25, Flacso, Buenos Aires, julio-setiembre de 1990, pág.364.
10. Al respecto ver las opiniones de Peter Drucker, *"Latinoamérica es la clave para que Estados Unidos supere su déficit comercial"*, en Wall Street Journal, marzo de 1990; y Lowenthal A., *"Rediscovering latin America"*, en Foreign Affairs, Vol. 69 N°4, Fall, New York, 1990.
11. Rodriguez Mendoza, Manuel: *"América latina debe formar bloque para negociar con Estados Unidos"*, entrevista efectuada por Wilmer Ferre, material cedido por la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Venezuela, Caracas, 1991.
12. Bouzas, Roberto, op. cit.
13. CEPAL: *"La evolución reciente de las relaciones comerciales internacionales"*, VI Informe, División de Comercio Internacional y Desarrollo, Santiago de Chile, 21 de setiembre de 1990.
14. Bouzas, R., op. cit.
15. Datos citados por Minsburg, Naum: *"Récord de inversiones estadounidenses"*, en diario "El Cronista Comercial", Buenos Aires, 5 de octubre de 1992, pág.3.
16. Datos de la OCDE.
17. Castellanos Diego: *"Iniciativa para las Américas"*, en Revista Política Internacional, N° 19, Caracas, 1990, pág. 5 y ss
18. Ver diario "El Cronista Comercial", Buenos Aires, 10 de mayo de 1991, pág. 8.
19. Bouzas, R., op. cit. Pág.367.
20. CEPAL: *América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial"*, Santiago de Chile, setiembre de 1990, pág. 20.
21. Ibídem, pág. 21.
22. The Wall Street Journal: *"La sociedad mexicana recibe favorablemente la nueva relación con los Estados Unidos"*, en diario "El Cronista Comercial", Buenos Aires, 27 de mayo de 1991, pág. 16.
23. Frohamnn, A.; Butelmann A., op. cit. Págs. 21 y 22
24. En diario "Clarín", Buenos Aires, 7 de diciembre de 1990.

26. Russell, Roberto: *"Cambio de gobierno y política exterior: las primeras tendencias de la gestión peronista"*, en revista América Latina/Internacional, Vol. 7 N° 24, Flacso, Buenos Aires, abril-junio de 1990, pág.334.
27. Véase R. Erzan y A. Yeats: *"US-Latin American Free Trade Areas: some empirical evidence"*, en S. Saborio ed., *"The premise and the promise. Free Trade in the Americas"*, New Brunswick, Transaction Books, 1992; y declaraciones del canciller argentino, diario "La Nación", Buenos Aires, 12 de enero de 1993, pág. 5.
28. Fritsch Winston: *"Integración Económica: conviene la discriminación comercial"*, en Bouzas, R., Lustig, N., comp. Op. cit., pág. 37y ssg.
29. Erzan, R., Yeats, A., op. cit.
30. Bouzas, Roberto: *"Un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos/MERCOSUR: una evaluación preliminar"*, en Bouzas, R.; Lustig, N., op. cit.
31. Hakim, P., op.cit.
32. Russell, Roberto, op. cit.
33. Para un análisis sobre la posición asumida por el gobierno del doctor Menem respecto a los Estados Unidos y al debate académico surgido a partir del mismo, véase: Escudé, Carlos: *"La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito"*, en revista "América Latina/Internacional", vol. 8, N° 27, FLACSO, Buenos Aires, enero-marzo de 1991; Borón, Atilio: *"Las desventuras del "realismo periférico"*, en Revista América Latina/Internacional, Vol. 8, N° 29, Flacso, Buenos Aires, julio-setiembre de 1991; Russell, Roberto: *"El "neoidealismo" en el Cono Sur"*, en revista América Latina/Internacional, Vol. 8, N° 28, Flacso, Buenos Aires, julio-setiembre de 1991; Russell, Roberto: *"Las relaciones argentino-norteamericanas: reflexiones sobre la experiencia reciente"*, en RUSELL, R.; BOUZAS, R., comp.: *"Estados Unidos y la transición argentina"*, Legasa, Buenos Aires, diciembre de 1989.
34. En diario "La Nación", Buenos Aires, 22 y 24 de junio de 1990
35. Granovsky, Martín: *"Política Exterior. Las relaciones carnales"*, en *"El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem"* (Varios Autores), Ediciones Buena Letra, Buenos Aires, 1991, pág. 176.
36. *Ibidem*, pág. 192.
37. Ambas declaraciones fueron tomadas del diario "Página 12", Buenos Aires, 7 de setiembre de 1990.
38. Falcoff, M.: *"No hay resultados en el corto plazo de la relación con los Estados Unidos"*, en diario "Los Andes", Santiago de Chile, 9 de diciembre de 1990,pág. 5.
39. En diario "Ámbito Financiero", Buenos Aires, 23 de setiembre de 1990, pág. 2.
40. Conferencia pronunciada en el Congreso Internacional: *"La Argentina hacia el año 2000"*, organizada por el Council of Foreign Relations de New York y el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, julio de 1990. Sus declaraciones fueron transcritas en el diario "El Cronista Comercial", Buenos Aires, 11 de julio de 1990, págs. 9 y 10.
41. Kosacoff, Bernardo y Eggers, Francisco: *"Las relaciones comerciantes entre la Argentina y los Estados Unidos 1973-1986"*, CEPAL, Oficina Buenos Aires, abril de 1988.
42. En revista "Mercado", op. cit., pág.10.
43. Por el contrario, la participación crece en rubros específicos de importación de los Estados Unidos, como el de cueros curtidos, donde las ventas argentinas representan casi el 27% de las compras americanas
44. Asociación argentina de Economía Agraria: Revista "Perspectiva Agropecuaria", Buenos Aires, junio de 1990, pág. 12
45. Makuc, Adrián: *"Argentina y Estados Unidos: una relación difícil. Análisis de las relaciones comerciales bilaterales"*, en Revista Techint N° 264, Buenos
- 46.

- Aires, 1991.
47. Silvetti, Edgardo: “*El ranking del mercado*”, en revista “Mercado”, Buenos Aires, abril de 1991, pág. 30.
 48. Fritsch, W., “*The New Minilateralism and Developing Countries*”, en Schott, J., ed., “*Frere Trade Areas and US Trade Policy*”, Institute for International Economics, Washington DC, 1989.
 49. Schott, J.: “*More Free Trade Areas?*”, ed., “*Free Trade Areas and US Trade Policy*”, Institute for International Economics, Washington DC, 1989.
 50. Entrevista efectuada a Humberto Volando, Buenos Aires, 27 de mayo de 1991.
 51. Sourrouille, Juan V.,; Kosacoff, Bernardo; Lucangelli, Jorge: “*Transnacionalización y política económica en la Argentina*”, CEAL, Buenos Aires, 1985.
 52. Véase: Minsburg, Naum: “*Capitales para la industria local. Aumento de las inversiones de Estados Unidos en la Argentina*”, en diario “El Cronista Comercial”, Buenos Aires, 9 de octubre de 1992, pág. 3.
 53. *Ibidem*.
 54. Salama, Pierre: “*En la historia ya desaparecieron sociedades*”, en diario “Pagina 12”, Buenos Aires, 21 de abril de 1991, pág. 6.
 55. En diario “La Capital”, Rosario, 7 de marzo de 1991, pág. 2.
 56. SELA: “*La Iniciativa para las Américas...*”, op. cit., pág. 29.
 57. Expresiones del canciller Guido Di Tella ante el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 17 de mayo de 1991.
 58. Russell, R., op. cit., pág. 338.
 59. En diario “Pagina 12”, Buenos Aires, 15 de abril de 1990, pág. 5.
 60. Lejtman, Román: “*Se trata de poner límites*”, en diario “Pagina 12”, Buenos Aires, 5 de marzo de 1992, pág. 2
 61. Lowenthal, A., op. cit. Pág. 33.

Segunda Parte:
ALCA: La continuación de una misma política hemisférica.

En términos estratégico-globales, para enfrentar los desafíos de la Post-Guerra Fría, EEUU ha requerido la articulación de un espacio económico exclusivo e incrementar sus exportaciones como mecanismos necesarios para reciclar su base productiva y tecnológica y gestar formas menos costosas de mantener su hegemonía mundial. En este marco, el acercamiento con América Latina fue expuesto con claridad por el presidente Clinton ante el Senado en 1997 cuando solicitó la aprobación del fast-track: “precisamos expandir las exportaciones hacia América Latina y Asia, las dos regiones que crecen rápidamente, o iremos para atrás en la medida que esas economías fortalezcan lazos con otros países”. El proceso de articular un espacio económico exclusivo ya iniciado con la constitución del Nafta. –responde al nuevo concepto norteamericano de seguridad hemisférica-, diseñado para un mundo en el cual los límites entre lo interno y lo externo, y entre lo económico y lo político son extremadamente difusos. Este contexto global no se ajusta más a la noción clásica estratégica-militar, sino a una seguridad más abarcadora que incluye ante todo, cuestiones de naturaleza o alcance económico.

Aspectos económicos: El intercambio EEUU/Resto de América está concentrado entre los socios del Nafta (siendo Canadá el socio comercial más importante del mundo). El Nafta es un bloque regional gigantesco, consistente y sinérgico.³ El acuerdo entre EEUU y Canadá es fuertemente complementario; la alianza mexicana es histórica y tiene un obvio contenido político. Cualquier crisis en México tiene impacto directo en los EEUU (inmigración ilegal que empeora los índices sociales norteamericanos, etc.). El acuerdo consolida también su posición de proveedor de mano de obra barata en el complejo industrial norteamericano, además de tener su interesante mercado interno. El modelo de integración del Nafta crea una ZLC restricta, con un conjunto detallado de reglas de origen y acuerdos en las áreas de servicios, inversiones, propiedad intelectual, normas laborales y ambientales.

A pesar de ello, las vinculaciones con Latinoamérica no son irrelevantes. La región absorbe aproximadamente el 20% de las exportaciones de Estados Unidos y resulta el mercado de exportación de mayor crecimiento para ese país. Sin embargo, los intereses privados norteamericanos –como dijéramos-, en gran medida, determinantes del comportamiento externo del gobierno de EEUU, temen quedar divorciados de los mercados del Cono Sur, básicamente por dos razones. Una de ellas se relaciona con la intensificación de las preferencias tarifarias subregionales (80% de ellas están totalmente liberalizadas intra-Mercosur, además de las están en proceso de negociación con los demás países de la ALADI); la otra cuestión está ligada a la aproximación Mercosur-Unión Europea a partir de la firma del Acuerdo marco de Cooperación. Ello colocaría a los norteamericanos en desventaja negociadora respecto a los europeos, con vistas al mercado de América Latina.

Las consideraciones político-ideológicas subyacentes, se relacionan con dos tendencias que se han manifestado en la última década en las Américas. Ambas compatibles con el Consenso de Washington:

- la tendencia del libre comercio que se expresa en la fuerte apertura de las economías del área al comercio y a las inversiones, y que aspira a institucionalizarse en un sistema de libre comercio y ;
- la tendencia al desarrollo de esquemas subregionales de libre comercio e integración

³ Veasé Gilberto Dupas: “ A Alca e os Interesses do Mercosul”. Texto presentado en el Seminario “Brasil, Mercosur e Alca” no Instituto de Estudos Avancados da Universidade de Sao Paulo – USP – Abril 1997 y del mismo autor “Globalizacao: as oportunidades e os ricos”, Gazeta Mercantil, 9 de diciembre 1995.

económica, que aspiran a ajustarse a los principios de lo que se denomina “regionalismo abierto”.

La impronta de estos factores motivadores quedó plasmada en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami, en la que se señalaba que “conscientes de que la inversión constituye el principal motor del crecimiento en el hemisferio la alentaremos, colaborando en el establecimiento de mercados más abiertos, transparentes e integrados. Nos esforzaremos por maximizar la apertura de los mercados a través de altos niveles de disciplina, a medida que nos aprovechamos de los acuerdos vigentes en el hemisferio”.

Brevemente, diríamos que el Alca surge como un compromiso suscrito por 34 países, a partir de la Cumbre de Miami en diciembre de 1994. En dicha Cumbre se acordó un plan de acción o “Agenda de acción inmediata” que incluye una serie de temas, entre los que podemos mencionar: inversiones, agricultura, subsidios, obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de bienes y servicios; barreras técnicas al comercio, reglas de origen, políticas de compras gubernamentales, derechos antidumping y compensatorios, solución de controversias, etc.

Se instruye a los ministros responsables de comercio de adoptar pasos concretos para lograr una ZLC continental. Se contaría con el soporte técnico de una Comisión Tripartita integrada por representantes de la Comisión Especial sobre Comercio de la OEA, del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y de la CEPAL, cuya función sería asistir a la sistematización de datos de la región y continuar con los estudios sobre los acuerdos de integración económica continental. Además se instituyeron las reuniones de Ministros de Comercio de las Américas, que se desarrollaron en Denver (1995), Cartagena (1996), y Bello Horizonte (1997), Costa Rica (marzo 1998), todas ellas fueron preparatorias de la reunión de la 2º Reunión Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile durante abril de 1998.

En la reunión de Denver se avanzó en el establecimiento de los mandatos para los grupos de trabajo, y posteriormente en Cartagena, se terminaron de definir los denominados términos de referencia de cada grupo (es decir, las guías u orientaciones para ir acercándose a los issues de la negociación).

Siguiendo el espíritu de Miami en relación al rol fundamental del sector empresario en la promoción de las metas del Plan de Acción, esta reunión de Ministros fue acompañada (y lo hará en los sucesivos encuentros) por el Primer Forum Empresarial de las Américas. El Consejero especial de Bill Clinton y representante norteamericano, Thomas McLarty declaró “entendemos plenamente que es el sector privado el actor real en la integración hemisférica”.

Durante el tiempo transcurrido entre ambas reuniones, dos hechos relevantes habían ocurrido en el contexto hemisférico. Sin duda, ellos se transformaron en los temas centrales de debate: la crisis del peso mexicano y la no aprobación del fast track (con la consiguiente postergación de las negociaciones del ingreso de Chile al Nafta). Las dos problemáticas mencionada introdujeron en Denver, serias preocupaciones acerca de la viabilidad y conveniencia del Alca.

La crisis del peso mexicano provocó la reacción de algunos empresarios, quienes plantearon que se debería disminuir el ritmo de la integración hemisférica de los mercados de capital (o aún reconsiderarse la iniciativa)- “Para los empresarios el libre comercio no es un tema para el próximo siglo, sino de ahora. Cómo aplicarlo, justificarlo políticamente y asegurar que no hay marcha atrás debido a hechos como el susto que provocó la crisis mexicana a principios de año, son preocupaciones inmediatas, tanto para los estadounidenses como para sus pares del Cono sur” (Cason y Brooks, 1995).

Por su parte, la no aprobación del fast track y la postergada negociación con Chile, suscitó desaliento y preocupación entre los países latinoamericanos asistentes a la reunión. Este hecho

demonstró que las perspectivas de una rápida negociación del Alca se habían diluido. El gobierno norteamericano no disponía de la aprobación legislativa para negociar bajo el mecanismo de vía rápida y esto lo despojaba de credibilidad suficiente para negociar un acuerdo de libre comercio, que finalmente quedaría sujeto a enmiendas legislativas.

El presidente del BID, Enrique Iglesias sostuvo en la reunión, que “la falta del fast track puede tener efectos desastrosos para los planes de libre comercio continental¹ Ante esta situación, el representante norteamericano ratificó la voluntad de EEUU de promover la integración hemisférica a pesar de las demoras en la ampliación del Nafta y sostenía: “nuestra propia seguridad y bienestar económico están ligados a la expansión del libre comercio de las Américas”²

Las incertidumbres planteadas en torno a estos dos ejes, y la existencia de intereses económicos divergentes respecto de capítulos específicos de la agenda de negociación, dificultaron el logro de objetivos más concretos. Los grupos hicieron avances en la identificación de los obstáculos, pero no alcanzaron un consenso sustantivo en relación a los mecanismos para resolverlos.

El grupo conformado por los países del Nafta planteó la necesidad de acelerar los plazos del Alca, su postura fue la de impulsar activamente la adopción de “compromisos parciales sobre ciertos temas. Esta posición ha sido llamada “early harvest” y se ha traducido en algunas acciones concurrentes”. Ejemplo de ello es la pretensión por obtener acuerdos parciales en temas que no se han resuelto satisfactoriamente para los Estados Unidos en la última reunión del GATT (propiedad intelectual y servicios). Del mismo modo se sugirió que los grupos de trabajo vayan más allá de la simple recopilación y análisis de la información y legislaciones vigentes, sino que también involucren avances inducidos hacia la toma de posiciones negociadoras. Por su parte, los países del Mercosur, liderados por Brasil, han opuesto a aquella posición -denominada - “building blocks”-.

Sus implicancias son varias. En un aspecto tiende a revalorizar la existencia de los bloques subregionales como partes en la negociación del Alca. En este sentido el Mercosur tendería a expresar una posición común frente a los países del Nafta. “En segundo lugar, constituye toda una definición estratégica acerca del modelo de inserción internacionales y convergencia de los procesos de integración subregionales hacia el multilateralismo comercial”³

La priorización en la consolidación del bloque (Mercosur) previa negociación de disciplinas comerciales y de servicios, supone la decisión de diferir compromisos de negociación que colisionarían casi inevitablemente con los objetivos de desarrollo sustentable de nuestros países, sin siquiera facilitar la obtención de ciertas concesiones como contrapartida.⁴

En la II Reunión Hemisférica de Ministros de Comercio y el II Forum Empresarial de las Américas de Cartagenas de Indias (1996), el sector privado le otorgó un dinamismo al Forum empresarial, del que careció la reunión de ministros, que no consiguió, siquiera, aprobar la

¹ (Diario “La Jornada”, 15-12-96).

² Ibidem

³ Rodolfo Rua Boiero “Alca: algo más que una sigla”. Periódico Económico Tributario. 18-10-96, pág.28.

⁴ Ibidem “Entonces, la pregunta es: cómo ingresar en un frente de negociación que significa reabrir al mismo tiempo temas ya acordados pero todavía no totalmente operativos en el Mercosur para su negociación en el Alca, enfrentándose a parámetros de distinto grado de exigencia que este agrupamiento ha consagrado en su acuerdo, sin afectar seriamente la viabilidad misma de los acuerdos del Mercosur o su capacidad para lograr los objetivos que están planteados en el Tratado de Asunción?. Claramente la respuesta es que no es factible ni conveniente hacerlo y, por consiguiente, la mejor respuesta al planteo de los EEUU en el Alca es la ensayada por el Mercosur bajo la doctrina de los “building blocks”

propuesta norteamericana sobre la creación de grupos de trabajo relacionados a cuestiones laborales y medioambientales. Del Foro participaron aproximadamente 1700 empresarios que dejaron sentados los presupuestos básicos del modelo económico sobre el que debería apoyarse el Alca: mayor transparencia en las legislaciones y procesos regulatorios, mayor armonización en las regulaciones y prácticas comerciales, continuación de las privatizaciones, políticas macroeconómicas estables para mantener corrientes de comercio e inversión.

Como sostiene, Rúa Boiero, si bien es cierto que reunir tanta cantidad de empresarios no es tarea sencilla, deberíamos tener en cuenta que, si bien la convocatoria inicial permitió que se nuclearan empresarios y/o entidades gremiales empresarias de una gama muy heterogénea, no siempre existió un correlato en los niveles de representatividad. (La UIA como entidad de cúpula y mayor expresión del sector manufacturero del país, no estuvo presente institucionalmente en los foros de Denver y Cartagena. Sí lo hicieron empresarios industriales a título individual o en representación de otras entidades). A su vez, la agenda de discusión del foro empresario (diseñada con el mismo temario que la agenda oficial de negociación del Alca), se ha caracterizado “por ahora a expresiones más bien vacías de contenido o desvinculadas de la problemática compleja de la estructura productiva de los estados miembros del área y su proceso de reinserción internacional, muy especialmente la de los de la subregión del Mercosur”.

La III Reunión Hemisférica de Ministros responsables por el Comercio y el III Forum Empresarial de las Américas, realizados en Belo Horizonte (1997) ha resultado quizás, uno de los encuentros de mayor relevancia. Su singular importancia reconoce varias razones. La primera de ellas, se relaciona (como ya hemos dicho), con un sólido consenso regional, existiendo inclusive, puntos de colisión con los EEUU. El tema central de esta reunión lo constituyó la polémica en torno al tiempo y las modalidades con las cuales se pretendía arribar al Alca.

Las dos fuerzas que polarizaron el debate fueron el bloque Mercosur, por un lado; y los EEUU, por otro. En un segundo aspecto, los “position papers” preparados por los distintos grupos empresariales de los cuatro países de la región (agrupados en sus respectivas entidades), expresaron simultaneidad y una sustancial confluencia en sus percepciones e intereses.

Respecto de la posición común de la región, en su discurso de apertura el Presidente Cardoso fijó con claridad los objetivos de Brasil y del Mercosur en el proceso de integración del Alca. Los objetivos de largo plazo del proyecto de integración hemisférica, -sostuvo-, no pueden significar la alineación de los intereses nacionales y la renuncia a conquistas ya obtenidas que son numerosas, como el desarrollo industrial y agrícola, la capacidad de ofrecer mejores servicios y más accesibles a los consumidores.

Conceptualmente, consideró que “una verdadera cultura de integración hemisférica implica que debe realizarse sin hegemonías y sustentada en valores comunes y de respeto mutuo”. En este sentido, las decisiones deberán ser adoptadas por consenso y los compromisos ser asumidos en base a un criterio de “single undertaking”, esto es, nada estará decidido hasta que todo esté decidido como un paquete cerrado⁵

Resulta interesante marcar que la declaración final de Belo Horizonte dejó sentado que el Alca “podrá coexistir” con otros acuerdos subregionales, -como el Mercosur-, (recordemos la fuerte presión del gobierno norteamericano, a través de varios pronunciamientos, -hearing de

⁵ “La integración de Argentina en el Mercosur”, Revisión de antecedentes y evaluación del desarrollo y perspectivas del acuerdo regional. Informe elaborado por Jorge Lucángeli. Serie Estudios (26), Centro de Estudios para el cambio estructural, abril 1998, pág.46 y sigs.; y Rodolfo Rúa Boiero: “El Alca en su fase de lanzamiento”, La Ley, pág.20, 30-5-2000.

Charlene Barshesfsky- ante el Senado y declaraciones de otros funcionarios, en relación al Mercosur).

Alca: etapa de avances: (Toronto-Guatemala-Barbados-Buenos Aires-Quebec-)

Mercosur: relanzamiento político

Gobierno de De la Rúa

Algunas expectativas, algunos cambios de matices, muchas continuidades.

La reunión de Guatemala de abril del 2000 representa especial interés por varios motivos. Uno de ellos, la Argentina asumía la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), situación que creaba expectativas adicionales considerando que se había producido un cambio de gobierno en el país. Asumía De la Rúa y con ello eran previsibles algunos replanteos en la direccionalidad impuesta durante los diez años del gobierno de Menem. Los otros, se relacionaban con las tres cuestiones centrales a considerar: -la aprobación de los informes de los Grupos de Negociación (GN"s) y de sus programas de trabajo hasta la Cumbre de Ministros de Comercio prevista para abril del 2001 en Buenos Aires, debiéndose presentar: -un borrador con los temas de la agenda consensuados y aquellos en los que hubiere disenso entre "corchetes"; -la elaboración de una agenda de trabajo para cumplir con lo estipulado en Toronto y – el traslado de la Secretaria del Alca a Panamá.

Aparecen además, otros temas de debate que aunque propuestos para un tratamiento ulterior, conforman los capítulos de fondo en las negociaciones. Uno de ellos se vinculan con las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo de los 34 países de la región siendo La Comunidad Andina de Naciones quien imprimió mayor énfasis en la necesidad de un tratamiento diferencial para las economías pequeñas de la región.

Otra cuestión, sin duda uno de los ítems más controversiales, surgió a raíz de la reaparición de los temas medioambientales y laborales como objetos y condicionantes de la negociación; en esta oportunidad tratando de que fueren agregados a la agenda del grupo de inversiones. Si bien estos dos temas ya habían sido excluidos del marco general de la negociación (quedaron explícitamente descartadas en el mandato de *Toronto*) y los países del Mercosur habían asumido una posición conjunta en tal sentido, las circunstancias indican que constituyendo un tema de especial interés para EEUU, México y Canadá, vuelven recurrentemente a entrar en debate.

Una tercera cuestión se relaciona a la "vinculación entre las políticas de competencia y las normas antidumping y antisubsidios y el comercio. Especial importancia, recibió también, la problemática concerniente a las medidas de facilitación de negocios. Se resolvió la ampliación de la lista de medidas a ser consideradas en esta fase, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la reunión del CNC de Surinam en donde se precisó el concepto de facilitación de negocios. Las medidas propuestas a tal fin, no deberán formar parte de la negociación sustantiva en el Alca; no podrán colisionar ni implicar modificaciones de las respectivas legislaciones nacionales ni adhesión a convenios internacionales fuera del hemisferio.⁶

Esta serie de planteos y temas en proceso de discusión, indican que el Alca se encuentra en una fase de avance en sus negociaciones mucho más importante de lo que podrían indicar ciertas percepciones políticas. Esas negociaciones son llevadas a cabo por una burocracia ad hoc, que aunque supeditada a niveles políticos superiores- viene desarrollando una tarea permanente.

⁶ Ibidem.

De este modo se llega a (septiembre 2000) con un importante avance en la elaboración de un texto del acuerdo -con sus respectivos capítulos-.

En cuanto a la estructura general del acuerdo, se ha delineado una propuesta que comprende las definiciones conceptuales, los principios fundamentales, las excepciones, las disposiciones transitorias y finales, así como la existencia de instancias institucionales –mecanismo de solución de controversias- y el establecimiento de una secretaría permanente.

La agenda general se ha subdividido en dos grandes grupos: Acceso a Mercados y disciplinas comerciales. Recordemos que los respectivos grupos tienen la responsabilidad de cumplir con un cronograma de trabajo que ha sido establecido en Toronto y elaborar un informe preliminar que, comprendiendo los acuerdos alcanzados y exponiendo los discensos se presentará finalmente en la Cumbre de Buenos Aires en abril del 2001.

El Grupo de negociaciones dedicado al tema de Acceso a Mercados (GNAM) es quizás el que más exhibe un notable desarrollo en el debate de este capítulo tan sustantivo.⁷ A pesar de que todos aquellos temas estrictamente comerciales escapan al análisis de este trabajo, diré sintéticamente que el avance en las negociaciones dentro de este Grupo se exterioriza en los debates documentados por la presidencia del GNAM en : “Esquema de discusión sobre las Modalidades para la Negociación Arancelaria”. Entre sus capítulos comprende los temas vinculados a Aranceles y medidas no arancelarias; Normas y barreras técnicas; Reglas de origen; Procedimientos aduaneros; y Medidas de salvaguardia.

Por su particular incidencia, mencionaremos particularmente el punto que se refiere a las posiciones a asumir frente a los acuerdos regionales vigentes en el hemisferio y en el que se plantean dos alternativas:

- que las preferencias o condiciones de acceso a mercados acordadas en el contexto subregional pueden subsistir siempre y cuando sean más favorables que las que resulten de lo convenido en el Alca, esto es que la integración hemisférica no debería inducir o provocar un retroceso en el nivel de apertura implementada a través de los acuerdos subregionales y;
- la segunda, que las preferencias otorgadas por estos acuerdos se hagan extensivas a todos los miembros del Alca. Los países del Mercosur plantearon que deben mantenerse las condiciones de acceso a todos los estados-parte de esquemas comerciales subregionales, no siendo extensivas a los demás países del Alca.

Además de la burocracia antes mencionada, que ha impreso un ritmo acelerado al proceso, existe de hecho una importante trama de intereses que pugnan a favor de un acuerdo comercial hemisférico. Resulta significativa la opinión del embajador de Brasil Rubens Barbosa. En referencia particular a su país, señala que: “entre los formadores de opinión, el Alca es casi una idea abstracta y esta visión está considerablemente alejada de la realidad.”...las negociaciones están avanzando rápidamente, al punto tal. que es probable que en el segundo semestre del 2001 o a mediados del 2002, la negociación del proyecto de comercio esté ya concluida, ...iniciándose entonces la negociación propiamente dicha de las condiciones de acceso a mercados a través de la definición de las preferencias arancelarias y del cronograma de desgravación para productos agrícolas e industriales”. Barbosa afirma también que “existe una fuerte presión para el avance más rápido de las negociaciones, que no proviene de EEUU, sino de otros países y sectores que impulsan el Alca a través de alianzas de intereses muy poderosos, capaces de ejercer dicha presión aún cuando el líder natural de la negociación parece relativamente indiferente ante la cuestión”.⁸

⁷ Véase “Esquema de discusión sobre las modalidades para la Negociación Arancelaria, basado en las posiciones presentadas por las partes y en los debates previos”.

⁸ Gazeta Mercantil: Rubens Barbosa....

Llegando a la Reunión de Buenos Aires, diremos que se desarrolló en medio de grandes expectativas tanto porque se aprobaría el primer texto borrador del acuerdo, así como por las turbulencias políticas en las que se desenvolvió a raíz de una fuerte oposición de diversos grupos antiglobalización, de posiciones de izquierda y de agrupaciones sindicales.

Las críticas expresadas por el Comité de Movilización contra el Alca, (integrado por la CTA y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos-IMFC-), la CGT oficial y el sector sindical dirigido por Moyano incluyeron a la Argentina en la lista de movilizaciones opositoras que se sucedieron desde el Encuentro Intercontinental por la Humanidad de 1996, el convocado en México por el zapatismo en contra del Neoliberalismo, las marchas de Seattle contra la Organización Mundial del Comercio en 1999, las de Praga contra el Fondo Monetario Internacional en el 2000 y en el Foro Mundial de Porto Alegre de enero del 2001. También cobró especial importancia la posición expresada por la Federación de la Industria del Estado de San Pablo (FIESP) quien advirtió “que una apertura precipitada de nuestra economía puede llevar a buena parte de las empresas nacionales a la bancarrota”.⁹

Cuáles eran las principales Posiciones sustentadas en Buenos Aires? La misión de EEUU, que estuvo representada por el titular del US Trade Representative (USTR), Robert Zoellick y el Secretario de Comercio de EEUU, Don Evans, llegó a la Sexta Reunión de Ministros de Comercio del 7 de abril del 2001 (antesala de la Cumbre de Quebec) con el objetivo de adelantar los plazos de la negociación al 2003, tal como también lo sostenían Chile y Canadá.

Esto proporcionaba, sin dudas, una especial expectativa. Así como se esperaba un renovado impulso en las negociaciones más allá de las disidencias en torno a los plazos y algunos temas de la agenda, existía también la percepción de un posible fracaso de los reclamos de EEUU-Chile-Canadá, frente a las resistencias, lideradas por la delegación comercial de Brasil. (Argentina en el Mercosur aparecía secundando esta posición).

La controversia se resolvió con el diferimiento del plazo de negociación hacia el 2005. En cuanto a otras cuestiones o capítulos conflictivos señalaremos que respecto de los estándares laborales y medioambientales el texto de la declaración resulta ambiguo¹⁰. Respecto del Grupo de Negociaciones (GN) de Acceso a Mercados deberá presentar junto al de Agricultura, sus recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria antes del 1º de abril de 2002. En referencia directa a las cuestiones agrícolas, se estipula que para esa fecha se deberán hacer las recomendaciones sobre la eliminación de subsidios a las exportaciones. Este tema fue objeto de controversia, especialmente por la negativa de EEUU para incluir el desmantelamiento de los subsidios agrícolas en la agenda de negociación y propiciar su tratamiento dentro de la órbita de la OMC. La posición de los países del Mercosur reclamaba que la desgravación arancelaria de bienes y servicios fuera coetánea con la eliminación de los subsidios agrícolas e inclusive que éstos actuaran como “pautas recíprocamente condicionantes”.

La Cumbre de Las Américas llevada a cabo en Quebec tuvo un particular significado considerando que una nueva administración ocupaba la Casa Blanca y esta constituía uno de los

⁹ Néstor Restivo: “Reunión del Alca. Todos para Uno”, artículo publicado en la revista Acción, Publicación editada por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Segunda Quincena de abril de 2001, Número 832, Págs. 4 y 5.

¹⁰ Por una parte, señala que las políticas ambientales y de liberalización comercial deberán apoyarse mutuamente y asegurar al mismo tiempo el respeto por los derechos laborales, debiendo regirse por las normativas de la OMC; mientras que en otro párrafo más adelante, contempla la posición de “muchos Ministros” que consideran que las cuestiones medioambientales y laborales no deberían ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyos incumplimientos estén sujetos a restricciones o sanciones comerciales.

primeros encuentros internacionales en donde se explicitarían formalmente las directrices políticas de EEUU hacia latinoamérica. El Alca cobraba renovado impulso, en buena medida, porque el presidente Bush llegaba con el compromiso de solicitar al Congreso la aprobación de la denominada Trade Promotion Authority (o bien fast-track) y ya había sido aprobada la CBI – Iniciativa para los países del Caribe- y restablecido las relaciones comerciales con China. Dos cuestiones que ocuparon un rol preeminente en la agenda norteamericana.

Además, algunos condicionamientos, (enorme presión de sindicatos y grupos medioambientales) que durante la Administración Clinton frustraron su sanción, se han modificado. Por una parte, el Congreso exhibe una nueva correlación de fuerzas y modifica con ello, aunque no de modo definitivo, la interpretación e inserción en las negociaciones de las cuestiones medioambientales y laborales vinculadas al comercio.

Durante un encuentro organizado por la John Marshall Law School (nov.2000) Peter Allgeier¹¹–funcionario del USTR- señalaba que el Alca es parte esencial de la política comercial norteamericana hacia América Latina y que EEUU desea obtener un único set de reglas de juego para el comercio en el hemisferio que sobrepase las normas del Alca e inclusive las normas de la OMC. Para que estas negociaciones comerciales tengan éxito sería necesario que determinadas condiciones lo posibiliten. En este sentido menciona especialmente:

- a- que la economía estadounidense siga creciendo al mismo ritmo en que lo ha hecho los últimos años, de manera de arrastrar el crecimiento de las economías latinoamericanas más dependientes de aquella;
- b- que el gobierno de Bush consiga el fast-track (como garantía para sus interlocutores de lo que se negocie, no sea modificado luego por el Congreso);

Por su parte el titular del USTR de la administración Bush, Robert Zoellick¹² en un Hearing ante el Congreso señalaba que los avances registrados en el Alca, en las negociaciones con Chile y Singapur no deberían “ocultar una realidad más preocupante: EEUU está retrocediendo con respecto al resto del mundo en lo concerniente a la liberalización del comercio.

Globalmente hay 130 acuerdos de libre comercio. EEUU es parte solamente en dos: uno con Canadá y México y otro con Israel. La UE tiene acuerdos aduaneros o de libre comercio con 27 países, entre ellos con México (el segundo mercado en importancia para las exportaciones norteamericanas), y actualmente estaría negociando otros 15.

La estrategia del gobierno, según Zoellick se concentraría en dos cuestiones principales. Por una parte, “la presentación de un documento conceptual para la discusión de la política comercial, lo que sería previo a la presentación de un proyecto de ley; y la segunda cuestión, la iniciativa de un tool box, es decir, un conjunto de instrumentos alternativos para preservar la aplicación de estándares medioambientales y laborales, incluyendo programas de incentivos para su elevación, apoyados técnica y financieramente por organismos internacionales”.¹³

De acuerdo a lo manifestado por el funcionario existen algunas alternativas para abordar estos temas que incluyen –la creación de un sistema de solución de controversias que sea el depositario de los reclamos por incumplimiento de condiciones laborales y medioambientales y quien imponga las sanciones correspondientes; -la imposición de pagar multas cuando un país viola los estándares laborales y medioambientales acordados por el tratado, tal como lo

¹¹ El seminario “Regional Trade Arrangements: Practitioner’s Roadmap” fue organizado por la John Marshall Law School de Chicago el 13-11-2000-

¹² Presentación ante el Subcomité de Comercio del Comité de Ways & Means de la cámara de diputados: “Subcommittee on ways and means-hearing on summit of the Americas and Projects for free trade in the hemisphere”. 8-5-2001. Tomado de Rúa Boiero, artículo en Periódico Tributario Económico, “La Trade Promotion y el Alca: entre la perspectiva oficial y las opiniones empresariales”, 26-6-2001, pág.20.

¹³ Ibidem.

establece –por ejemplo- el acuerdo Canadá-Chile; -la suscripción de acuerdos por separado sobre estas cuestiones críticas.¹⁴

Existe por cierto, un tercer punto de relevancia, que se refiere a la propuesta para adelantar los plazos de negociación. Esta propuesta, denominada fast forward, plantea que la negociación finalice en diciembre del 2003, posibilitando de esta manera que los respectivos Congresos puedan tratar y aprobar el acuerdo durante el 2004, para entrar en vigencia a partir de enero del 2005.

Surgen a raíz de este planteo una serie de apreciaciones tanto desde EEUU como respecto del Mercosur, y con mayor énfasis desde Brasil.

Desde el punto de vista técnico, Peter Allgeier considera necesario establecer una subdivisión en tres ítems: 1) el establecimiento de reglas comerciales en cada uno de los capítulos abordados por los diferentes Grupos de Negociación; 2) que los compromisos relacionados a acceso a mercados incluyan cuestiones críticas tales como el cronograma de desgravación arancelaria, las condiciones de acceso en relación a los servicios y el conjunto de entidades gubernamentales comprendidas en el acuerdo de compras gubernamentales y 3) las reglas horizontales, es decir, aquellas cláusulas relacionadas con la transparencia, la salud y la seguridad de la población;¹⁵

Para Brasil, es sustantivo alcanzar un acuerdo único, cuestión nos remite al principio del single undertaking, acordado en la declaración de San José de Costa Rica y ratificado en Toronto (y al que ya nos hubiéramos referido anteriormente) que contemple todos aquellos temas fijados en la agenda. Un adelantamiento en los plazos de negociación podría supeditar a futuro el tratamiento de algunas cuestiones de peso, no sólo para este país sino para el conjunto de países del Mercosur. Nos referimos específicamente al capítulo de acceso a mercados y dentro de este al de subsidios agrícolas. Algunos analistas creen que exista el riesgo de que por “superposición en el tiempo, la discusión de la cuestión agrícola se traslade al marco de la OMC en lugar de mantenerse en el Alca, con lo cual el resultado final podría ser que la mayor parte de las concesiones fueran, finalmente cuasi unilaterales en lugar de conformar un acuerdo balanceado de acuerdo al espíritu del single undertaking”.¹⁶

Mercosur y ALCA

Argentina y Brasil: Las dificultades de definir políticas comunes.

Desde mediados de 1988 la situación económico-financiera internacional, -contextualizada por la crisis asiática que se inicia con la devaluación de la moneda tailandesa y continúa extendiéndose a todo el este asiático y; el cuasi default ruso de agosto de 1998-, produjo un severo impacto negativo sobre el desempeño económico, comercial y financiero de los países del MERCOSUR. Sus consecuencias se sintieron aún más durante 1999, que ha sido sin duda, el año más conflictivo, con mayor nivel de cuestionamiento e incertidumbre acerca del futuro desarrollo del Mercosur.

La devaluación del real, la caída de los precios de los commodities y la marcada recesión por la que atravesaban las principales economías de la región, constituían el marco cargado de pesimismo al que hacíamos referencia. Como resultante de ello, aumentaron los conflictos

¹⁴ En este aspecto es interesante mencionar el acuerdo EEUU-Jordania como antecedente por contener cláusulas medioambientales y laborales y en este sentido se ha propuesto la suscripción de side agreements, a fin de resolver las negociaciones sin tener que renegociar el acuerdo principal.

¹⁵ “El impacto de los acuerdos de integración regional en el actual contexto internacional” (Segunda Parte)...op.cit.

¹⁶ “Las expectativas en torno al área de libre comercio de las Américas”, en La Ley, Periódico Económico Tributario, 12-2-2001, pág.20

comerciales y las demandas sectoriales, produciéndose una virtual cesación del proceso de negociación.

De acuerdo al análisis realizado por el documento del Intal,¹⁷ (PERÍODO 1999-2000), durante gran parte de 1999, los cuatro países socios, incluyendo a los asociados, -Bolivia y Chile- atravesaron en forma simultánea por la fase descendente de sus respectivos ciclos económicos. “...Mientras las economías de Argentina, Paraguay y Uruguay venían sufriendo desde mediados de 1998 los efectos derivados de la debilidad de la economía brasileña, numerosos sectores productivos comenzaron a manifestar a viva voz sus temores frente a una eventual invasión de productos de origen en sus retraídos mercados nacionales”. En realidad, éste último no se produjo tal como se había expresado. Ello estuvo vinculado en parte, a las dificultades que los exportadores brasileños encontraron en su propio país, (originadas por un alto grado de incertidumbre) y; en términos regionales a la retracción de la actividad económica de los países mercosureños. No obstante ello, señala el informe que la paridad cambiaria modificó el mapa de rentabilidad de las actividades comerciales y productivas, induciendo al recálculo de las tasas de retorno de los emprendimientos radicados en los diferentes estados. En este esquema se fueron modificaron sustancialmente las tendencias comerciales registradas a lo largo de la década de los noventa. Ello se expresó en una marcada caída del comercio intra y extrazona, (-1,3% y -3,8% respectivamente) durante 1998, revirtiéndose la serie 1990-1997 que señalaba crecimientos del orden del 26% y 11% .

Los datos de 1998 se agudizaron en 1999, como habíamos mencionado, a raíz de la devaluación del real, instalándose en la región una percepción negativa, que inclusive superaba la reducción en un 25% de los intercambios intramercoeur (casi tres veces mayor) que la caída registrada - 9,4%- en los flujos comerciales hacia terceros países . “A las condiciones endógenas poco estimulantes se sumaban el escaso dinamismo del comercio mundial, la persistencia de bajos niveles de los precios de buena parte de los productos de exportación de la subregión y un mercado de capitales volátil y reticente para las economías emergentes”.

Sin pretender explicar la variación de estas variables de modo estricto a través de su consecución cronológica, nos interesa exaltar sus rasgos más sustanciales a fin de enmarcar adecuadamente la etapa de relanzamiento. Estas comienzan a insinuarse en términos de mejorías comerciales hacia fines de 1999 y se diseña como una propuesta política durante el 2000.

La performance más favorable en cuanto al desempeño económico de la región, se refleja fundamentalmente en el incremento de las ventas hacia terceros países. Si bien el intercambio intrazona continúa registrando una disminución del 9% durante los últimos tres meses del año, estos porcentajes son sustancialmente menores a las caídas superiores al 28% que habían caracterizado los anteriores trimestres.

Teniendo en cuenta el escenario internacional, estas variables encuentran su causalidad en “la rápida recuperación de las economías del este de Asia, la continuidad del ciclo expansivo de Estados Unidos y Europa, junto a detención en la caída de los precios de los commodities e inclusive cierta recuperación en alguno de ellos”. En consecuencia, ha sido posible observar una importante recuperación de los flujos comerciales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, tanto en su vinculación con otros países como hacia el interior de la región, revirtiéndose la tendencia contractiva verificada en el último año y medio”.¹⁸

A este conjunto de condiciones económicas y financieras, es preciso sumarle las expectativas creadas en torno al recambio político producido en Argentina y Uruguay que insuflaban aires revitalizadores a un proceso que había padecido un importante desgaste y estancamiento (en parte producto de las menores capacidades de negociación de gobiernos en el final de sus

¹⁷Intal. Infotorme MERCOSUR. Año 5-Número 6, Período 1999-2000, Páginas 4-20

¹⁸ Ibidem, págs 12 y 13

mandatos y con recortadas posibilidades de continuar en el poder- gobiernos de Menem y Sanguinetti).

La gravedad de la crisis de 1999 llevó a que algunos posiciones –analistas, empresarios y políticos- expresaran propuestas tendientes a retrotraer el proceso de integración desde la unión aduanera a una zona de libre comercio. Estas posiciones colisionan de hecho, con la propia naturaleza fundacional del Mercosur y con el programa de profundización negociado por las partes.¹⁹

El compromiso político al que arribaron los presidentes de los cuatro países socios, a fin de reafirmar la continuidad de sus aspectos programáticos, se sustanció a través de la denominada agenda de relanzamiento. Entre sus ítems sobresalientes se incluyen:

- la coordinación de políticas macroeconómicas (también llamada mini Maastricht, consiste en la publicación de estadísticas fiscales, de inflación y deuda pública armonizadas y para una segunda etapa, la negociación de estas variables);
- la revisión del AEC que incluiría un régimen común para la importación de bienes de capital no producidos en la región, y un posible acuerdo para disminuir el nivel promedio del AEC ;
- la armonización de los incentivos fiscales para las exportaciones, la producción y las inversiones;
- la prohibición para establecer barreras no arancelarias y cualquier otra restricción al comercio recíproco; -la incorporación de Chile como miembro pleno y el compromiso de negociar en bloque los acuerdos de libre comercio con la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y México, del mismo modo que continuar la negociación -como región- tanto con la Unión Europea y las que se llevan a cabo en el ALCA.

La agenda temática también tuvo eco en el seno del Foro Consultivo Económico y Social cuya naturaleza y finalidad radica en la representación de los sectores de la sociedad civil. De una fase de estancamiento, producto de la crisis de 1999 se ha pasado a la construcción de una agenda de trabajo que incluye dos temas principales: el seguimiento de la agenda de relanzamiento del MERCOSUR y el ingreso de Chile como miembro pleno.

Comentaremos brevemente alguna de las decisiones, que en el marco de la Agenda de Relanzamiento, fueron adoptadas por el Consejo del Mercado Común durante la Cumbre del Mercosur realizada a mediados de julio en Buenos Aires. Estas decisiones conforman un paquete de once medidas , de las cuales se considerarán especialmente (aquellas que revisten singular importancia en relación a los objetivos y orientación planteados en este trabajo) :

-*La Decisión CMC 30/00* , quizás una de las más trascendentes ya que se refiere a la coordinación macroeconómica., traduce en términos normativos el acuerdo alcanzado por la reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales durante el primer trimestre del 2000. En primer lugar, se reafirma la elaboración de estadísticas armonizadas sobre las cuentas fiscales (resultados fiscales nominal y primario del gobierno nacional; deuda pública neta del gobierno nacional y del sector público consolidado; y variación de ésta última)

¹⁹ Paradójicamente Lucángeli señala que aún considerando las imperfecciones de la UA, las mayores deficiencias o limitaciones que presenta el MERCOSUR están referidas al funcionamiento de la ZLC. Lo cual no deja de resultar sorprendente ya que, en general, una unión aduanera se asienta en una zona de libre comercio; se asume que la UA es un estadio superior del proceso de integración que se alcanza una vez consolidada la ZLC. El MERCOSUR, sin embargo, no parece haber seguido este paradigma. Véase Jorge Lucángeli, . "La integración de Argentina en el MERCOSUR" . Centro de Estudios pa el Cambio " estructural, N° 26, 1999,. Pág.49.

y sobre el nivel de precios, construyéndose además un nuevo indicador del resultado fiscal estructural.²⁰

Estas estadísticas se publicarán regularmente desde septiembre del 2000. En segundo término, se ratifica el establecimiento para marzo del 2001 de las metas fiscales, de deuda pública y de precios a ser acordados cuatripartitamente junto con el proceso de convergencia. También se decidió un grupo de monitoreo Macroeconómico dependiente de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, cuya responsabilidad será la evaluación de la consistencia de las estadísticas armonizadas con la metodología seleccionada y con el seguimiento de los indicadores retenido.

-Incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo zonas francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales. Esta Decisión CMC 31/00 resulta de particular significado atendiendo a los constantes reclamos por parte del empresariado argentino (como hemos visto) por falta de competitividad frente Brasil, a raíz de la aplicación de incentivos financieros como instrumentos fundamentales en sus políticas de promoción de exportaciones.

A través de esta medida se instruye al GMC para la elaboración de una propuesta que establezca disciplinas comunes en este ámbito y que limite el uso de incentivos a la producción y a la inversión que generan distorsiones en la asignación regional de los recursos y para eliminar el empleo de incentivos a las exportaciones intrarregionales. Para el 15-12-2000 se tendrá que haber realizado un relevamiento e intercambio de información respecto de estos puntos y con anterioridad a esta fecha se deberán elaborar normas comunes que regulen los regímenes aduaneros especiales, incluyendo los mecanismos de las zonas francas y la admisión temporaria intrazonal.

Explícitamente, se mencionan la prohibición de la aplicación unilateral de incentivos a partir del 1-1-2001, exceptuando los que se encontraren vigentes al 30-6-2000; eliminación de los mismos a partir 1-1-2006, con excepción de las áreas aduaneras especiales. Establecimiento de condiciones para el intercambio intrazona de los productos originarios de las áreas aduaneras comunes; eliminación de las restricciones al draw back y a la admisión temporaria (artículo 12, Decisión CMC de 1994).

-La revisión del AEC (Decisión CMC27/00) Uno los puntos más relevantes de esta se vincula con la decisión de la Agenda para elaborar un régimen común para los bienes de capital producidos en la región. Adicionalmente se proponía, que los países socios sometieran otras propuestas para la modificación del AEC (referidas principalmente a la metodología a través de la cual se planteará tanto el régimen común para los bienes de capital, así como la revisión del AEC, intentando aportar sugerencias al GMC); del mismo modo que se iniciara el tratamiento de la duplicación del pago del arancel y su correlato: la distribución de los ingresos aduaneros por este concepto.

La delegación argentina ha planteado una propuesta que llevaría el arancel a 0% (Brasil propone un AEC del 4%) de la alícuota de importación de un listado positivo de bienes de capital que no se produzcan en la región; tendiéndose en este sentido, a incentivar el acceso a tecnología de punta, al tiempo que se preserva la protección de los bienes producidos en la región y el objetivo de modernizar el sector de los Estado-Partes e incentivar las inversiones.

²⁰ Para todos ítems véanse los artículos de Rúa Boiero en Periódico Económico Tributario. El autor realiza un seguimiento exhaustivo de todas las negociaciones. Esta cita en particular se encuentra en: "El relanzamiento del Mercosur: una síntesis comentada de las decisiones del Consejo Mercado Común (2ª Parte), 10-8-2000

Brevemente, diríamos que el promedio simple del AEC es de 11% con un mínimo de 2% y máximo de 20% las excepciones contempladas se extenderían hasta enero del 2001, mientras que otro número reducido de productos poseen un arancel del 35% , los rubros de informática, telecomunicaciones y bienes de capital tienen un arancel de excepción hasta el año 2006. Como dijéramos en su oportunidad, todas las excepciones al AEC presentan un cronograma automático de convergencia, ascendente o descendente.

Con respecto a los servicios, la liberalización ha sido fijada en un término de diez años, finalmente, existen tres sectores: azucarero, textil y automotor con regímenes especiales; también resulta importante destacar que el AEC se ha incrementado transitoriamente en tres puntos (debiendo caer a fines del 2000).

Desde inicios de la Unión aduanera (enero-1995), el Mercosur ha presentado enormes dificultades para “aplicar de manera uniforme la protección derivada de AEC acordado, siendo éste un instrumento esencial y definitorio de presente estadio integrador”.²¹

La persistencia de acuerdos de comercio bilaterales preexistentes entre cada país socio y el resto de los países de ALADI, es quizás el elemento más distorsivo de la UA ya que crea lo que se denomina una perforación al AEC, es decir un gap de competitividad que depende exclusivamente de la estructura del AEC.

En efecto, las dificultades presentadas para renegociar esos acuerdos bilaterales como bloque y de este modo multilateralizar las preferencias vigentes, genera que los productos intercambiados con buena parte de los países de América Latina (especialmente los procedentes de la Comunidad Andina de Naciones y de México) ingresen al Mercosur con aranceles diferenciados según el país-puerto de entrada.

Dentro del conjunto de cuestiones adicionales al AEC también se incluyen:-la doble percepción del arancel externo común, que desvirtúa decididamente la naturaleza de la unión aduanera; -la vigencia de alícuotas superiores a las consolidadas por los países ante la OMC en forma individual y; - la idea de revisar la protección de algunos sectores, luego de más de cinco años de haberse definido la estructura arancelaria general.²²

También debemos remarcar el efecto negativo que causan sobre la protección regional, los regímenes especiales de importación en los distintos países y la aplicación de los esquemas de draw back y admisión temporaria en las operaciones intrazona. Todos estos temas fueron incorporados en la agenda de relanzamiento , como temas pendientes de resolución en el corto plazo debido a la sustancial importancia para el avance del proceso.

-Relanzamiento externo (Decisión CMC 32/00)

El conjunto de decisiones aquí tomadas, tuvieron como referencia contextual la crisis por la que había atravesado el bloque durante todo 1999. En tal sentido, existieron una multiplicidad de voces e intereses que expresaron posiciones diferenciadas, inclusive aquellas que propugnaban licuar la unión aduanera.

La posición “oficial” de Argentina fue profundizar el Mercosur, privilegiando el mercado ampliado como vector hacia el crecimiento económico. Brasil, por su parte, también se inclinó por la opción “más Mercosur” pero como una definida estrategia de inserción internacional que potenciara su liderazgo no sólo en términos políticos, sino que en lo económico coadyuvara en la atracción de inversiones externas.

²¹ Informe Intal: pág.61 y 62

²² Ibidem: pág.61 y sigs.

La decisión 32/00 reafirma el compromiso de los Estado-Partes de negociar en bloque con terceros países o bloques regionales ²³. Se propone reiniciar negociaciones con los países de la comunidad andina, a fin de arribar a un acuerdo de libre comercio Mercosur-CAN. El tema de llevar al plano regional, los acuerdos firmados bilateralmente con México y la CAN reviste singular importancia teniendo en cuenta que los mismos actúan como elementos distorsivos de la unión aduanera, en tanto un mismo producto puede tener un arancel externo diferenciado si se importa desde el MERCOSUR procedente de Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia o México hacia los cuatro países de la región. También tuvo un lugar destacado, el tema del ingreso de Chile al Mercosur como miembro pleno; cuestión que ha resultado frustrada a partir del anuncio de EEUU sobre las negociaciones llevadas a cabo para conformar un acuerdo bilateral de libre comercio con Chile.

En relación a los otros dos frentes de negociación: la UE y el Alca se estipula en el primer caso, la realización del III Reunión del Comité Birregional de Negociaciones Mercosur-UE y; sobre el tema del Alca, a partir de un coordinado trabajo regional, se continuará en la elaboración de una propuesta consensuada común para la región.

Si bien estos acuerdos representan un progreso cualitativo en cuanto a potenciar el proceso de integración, esos progresos se han desarrollado a velocidades diferentes con progresos desiguales. En el mismo sentido, las negociaciones no han estado exentas de posiciones diferenciadas, básicamente entre Brasil y Argentina. Los disensos nos señala Jorge Grandi, podrían agruparse en dos macrotemas, vinculándose por un lado, con la estrategia de inserción competitiva y por otro, con los niveles de convergencia en temas de seguridad internacional. Respecto de los primeros, las principales cuestiones se relacionan con el grado y ritmo de apertura y con las prioridades o posibilidades de vinculación externa con otras áreas económicas integradas.

Los niveles de apertura están íntimamente ligados a aquellos asuntos concernientes al proteccionismo regional y al acceso a los mercados. Recordemos los argumentos exhibidos por el informe del Banco Mundial, en el cual, A. Yeats había sugerido que el Mercosur era un desviador neto de comercio, calificándolo de “mundo artificial de crecimiento económico, donde industrias ineficientes prosperan tras un mundo de barreras comerciales” ²⁴.

En su opinión, si bien el comercio intrabloque ha aumentado, los productos más dinámicos (automóviles, máquinas agrícolas, etc.) son por lo general bienes de capital intensivo, que los países miembros no han podido exportar competitivamente a otros mercados. Por lo demás, al proteger sus mercados de la competencia externa, el Mercosur perpetúa la ineficiencia industrial y no da a los productos locales incentivos para tratar de lograr una performance a nivel mundial.

Las críticas estuvieron dirigidas fundamentalmente a Brasil, que insiste en la reciprocidad de acceso a los mercados de los países industrializados. Si bien, todos los países de la región comparten el mismo criterio, “la aproximación institucional y sectorial sobre los ritmos y modalidades de apertura, deja entrever diferencias entre ellos, especialmente entre Brasil y Argentina; que a su vez posicionan a los actores tanto en el ámbito nacional como regional. Si bien lo que está en negociación son sectores de la industria brasileña, las negociaciones internas dejan lugar a pagos laterales vinculados a la localización de inversiones y cuotas de participación en la producción regional” ²⁵.

²³ (aunque se concede un waiwer hasta el 30-6-01 para firmar acuerdos comerciales preferenciales en forma bilateral, por supuesto en el marco de ALADI).

²⁴ Alexander Yeats: “Does Mercosur trade performance raise concerns about the effects of Regional Trade Arrangements?”, Febrero 1997, – International Trade Division. International Economic Department, Doc. N° 1729, BIRF.

²⁵ Jorge Grandi: “Actores y Sociedad Civil en el Mercosur”. Revista Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de Universidad de Chile. Año XXX, Abril-junio 1997, N° 118, Págs. 163 y sigs.

En relación con las prioridades de la agenda externa, -teniendo en cuenta el manifiesto estancamiento en las negociaciones UE-Mercosur- y la demora en las negociaciones multilaterales de la OMC- el Alca ha cobrado singular impulso; convirtiéndose a su vez, en uno de los temas más espinosos en la relación Argentina-Brasil.

A pesar de que los países de región han podido desarrollar una posición articulada para el Cono Sur pensando en las futuras negociaciones de abril del 2001, subyacen no obstante, visiones estratégicas particulares que pueden, sin lugar a dudas, llevarnos a diferentes escenarios o esquemas de vinculación externa.

Esos posibles escenarios expresarían: - Más Mercosur, es decir profundización y consolidación de la Unión Aduanera, basada en dos condicionamientos necesariamente interrelacionados: libre y completo acceso al mercado regional y la existencia “perfeccionada” de una política comercial externa común. Esta posición es la que ha venido, hasta el momento, sustentando la Argentina (período de relanzamiento); - La vía que propicia Brasil, ampliando los acuerdos con el resto de los países de América Latina e imponiendo su estrategia de liderazgo en el cono sur, (liberalizando progresiva y significativamente el comercio con América del Sur hacia el 2005); - ir al ALCA, fortalecidos negociando en grupo o bien; - un Mercosur cuasi licuado con posiciones diferenciadas para la ZLC de las Américas.

Como señaláramos más arriba, el Alca ha sido una cuestión de constante debate y fricción entre Argentina y Brasil, exteriorizándose en pronunciamientos y decisiones que expresan diferencias de objetivo en cuanto a sus prioridades de política exterior. Resulta particularmente interesante observar el grado de incidencia de algunos actores, específicamente: empresarios, en las posiciones que han ido asumiendo sus respectivos gobiernos. (Este tema ha sido abordado en un trabajo de investigación anterior).

Sin embargo, esta afirmación no puede entenderse de manera lineal en el sentido de que ambos países discurrieron por vías de negociación decididamente separadas. Ha existido una política de cierto consenso en el contexto del Mercosur respecto del acuerdo hemisférico que posibilitó la mayoría de sus veces, arribar a las Reuniones con una posición conjunta. En el análisis de la postura del Mercosur frente al Alca podríamos decir que la subregión y América Latina en general, no tuvieron participación en la convocatoria de la Cumbre que dio inicio a la negociación hemisférica y asistieron sin tener una posición unificada como bloque. Esa falta de consenso fue gradualmente sustituida por la construcción de acuerdos subregionales a medida que el proceso post-Miami avanzaba y la consolidación de la UA en el Mercosur se aproximaba.

Los debates acerca de la estrategia internacional del Mercosur tuvieron su centro de controversias en torno a la percepción de que la profundización del proceso subregional, colisionaba con las vinculaciones con EEUU, analizándose ésta, en lógica costo-beneficio.²⁶

Recién a partir de la Reunión del Consejo del Mercado Común (agosto-1995), los socios regionales decidieron presentar posiciones comunes en las reuniones de los grupos creados en Denver; pero fue en la reunión de Belo Horizonte donde se consolidó una propuesta articulada que privilegiaba el desarrollo de las negociaciones por etapas frente a la premura de la posición norteamericana. En dicha oportunidad la estrategia internacional del Mercosur (liderada por Brasil) se definía en los siguientes términos:

²⁶Mónica Hirst: “La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología”, en Nueva Sociedad, 1996, N°146 (Caracas) y de la misma autora: Ponencia presentada durante el Sexto Encuentro Plenario sobre “Argentina, Brasil y el Mercosur: Problemas y Perspectivas”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 29 y 30 de agosto de 1995. Véase también Myriam Felperin y María del Huerto Romero: “Avances y Perspectivas en la Integración de las Américas” Fundación Banco de Boston, 1993.

- a- El Mercosur pretende en el mediano plazo transformar a Chile y Bolivia de simples socios comerciales a miembros plenos. A partir de ese núcleo duro, se negociarían acuerdos de libre comercio con otros países del continente y la UE;
- b- Las negociaciones con a UE y el Nafta tienen que ser lentas. En el primer caso por el tema conflictivo de la agricultura; en el segundo, porque la constitución del Alca, requiere gradualidad. “Hay una clara ventaja que es tener acceso preferencial al mercado norteamericano, pero, cuál será el precio que nos van a cobrar por eso?”, se preguntaba el canciller de Brasil –Luiz Lampreia-. “Para iniciar las conversaciones con EEUU deben responder en qué medida abrirán su mercado a los sectores textiles, calzado, jugos de naranja y siderúrgico que son altamente protegidos...”
- c- El Acuerdo Marco con la UE es muy importante, pero existe un desfase entre nuestra liberalización y el relativo estancamiento de nuestras ventas a Europa. En caso de que no haya reciprocidad por parte de Europa en los temas que nos interesan no podremos garantizar una actitud receptiva a los intereses europeos.
- d- Puede haber un estancamiento con Europa. Por eso, la intención sería es mantener un paralelismo entre la integración con Alca y la UE.²⁷

El consenso intramercosur logró mantenerse hasta ahora, aún a pesar de la presión de los Estados Unidos manifestada (en Belo Horizonte), en la posibilidad de negociar bilateralmente para agilizar la puesta en marcha del Alca y de los períodos de aparente colapso y resurgimiento por los que ha transcurrido el Mercosur merced a la dinámica del eje político Argentina/ Brasil.

Por otra parte, considerando que el Alca ha pasado a ser una opción prioritaria para la región, dado el virtual estancamiento de las negociaciones con la Unión Europea y la demora en las negociaciones con las Organización Mundial de Comercio (OMC), surge con mayor énfasis la necesidad de fortalecer las políticas comunes del Mercosur tanto en sus aspectos externos como intraregionales. Respecto de los primeros, es decir, en cuanto a su relacionamiento externo, una posición consensuada potenciaría la capacidad de interlocución del bloque en el marco general del Alca; y refiriéndonos a las cuestiones subregionales, resulta imprescindible “el avance de las negociaciones en aquellos capítulos (servicios, compras gubernamentales, políticas públicas que distorsionan la competencia), que habiéndose postergado durante los últimos dos años, comprometen las preferencias que los países del Mercosur se han otorgado entre sí, en la medida en que el ritmo de los acuerdos en el Alca supere los estadios de negociación alcanzados por la región.

La posibilidad para consensuar una política común del Mercosur en referencia al Alca estuvo siempre condicionada según la opinión del politólogo brasileño Pedro Da Mota Veiga, “en el corto plazo, por la Argentina enviando mensajes confusos de su posición hacia el Mercosur y en largo plazo, el problema es el modo de liderazgo de Brasil. Nos quejamos de las políticas de comercio exterior de EEUU., pero después hacemos lo mismo”.²⁸

Si bien en cada uno de los países existen posiciones oficiales en relación al Alca, cierto es que, sostener una postura unívoca no resulta sencillo, evaluando la compleja y heterogénea

²⁷ María del H. Romero y Myriam.Felperin ”Área del Libre comercio de las Américas. Implicancias y Desafíos para Mercosur” Programa Interdisciplinario de Integración Latinoamericana. Universidad Nacional de Rosario, 1997.

²⁸ Pedro Motta Veiga: “Brasil debe cambiar su modo de liderazgo en el Mercosur”, BAE Buenos Aires Económico/Diario de Negocios, 14-5-2001, pág.17.

trama de intereses sectoriales involucrados en este proceso. Intereses que se expresan no sólo a través de” sus instituciones de pertenencia sino que inciden en las decisiones de sus gobiernos.

La Argentina se ha caracterizado por la recurrencia de pronunciamientos ambiguos y por la existencia adicional de posturas diferentes entre Cancillería y el Ministerio de Economía. La discusión ha oscilado constantemente entre quienes, partidarios del Mercosur consideran que los beneficios de un acuerdo de libre comercio hemisférico liderado por los EEUU es pura fantasía; y por aquellos que promueven el Alca apuntando a los permanentes conflictos comerciales con Brasil.

La Cancillería siempre ha mantenido un discurso pro Mercosur , su ministro de Rodríguez Giavarini,²⁹ expresaba que el “Mercosur es nuestra principal llave para abrirnos al área de libre comercio de las Américas; el Alca reducirá la vulnerabilidad externa, acelerará el crecimiento económico, atraerá inversiones y creará empleo”.

Por su parte el embajador Norberto Iannelli, Subsecretario de Integración Económica Americana y Mercosur, en una entrevista con la revista Pensamiento Económico, afirmaba que el Mercosur está en una etapa de profundización por dos razones importantes: en primer lugar porque está inmerso en un proyecto más grande como es el Alca e incluso negociaciones con la Unión Europea y eso hace que si no se profundiza internamente se corra el riesgo de diluirse. Si no hay profundización con la intención de perfeccionar la Unión Aduanera y construir el Mercosur Común, las preferencias que han otorgado los Estado Parte van a desaparecer, sobre todo en materia arancelaria...Si compartimos el objetivo que el Mercosur sobreviva al Alca y a las negociaciones con Europa, no cabe otra posibilidad que profundizarlo. Y en eso, en principio, estamos de acuerdo los cuatro países. Este es un diagnóstico, pero tiene que haber también voluntad política; pensamos que esta es la única situación ventajosa para la Argentina...El principal mercado actual de nuestro país es el Mercosur donde se colocan alrededor del 28% de sus exportaciones y donde hay un alto porcentaje de las mismas que son manufacturas de origen industrial. Es este mercado donde Argentina tiene más diversificada su oferta exportable. Obviamente el Alca abrirá otras posibilidades, el sólo hecho de que bajen barreras en el mercado de EEUU, la eliminación de picos tarifarios o cuotas, las restricciones sanitarias o una aplicación más benigna de los derechos antidumping y compensatorios hace que la Argentina pueda llegar a tener una penetración en ese mercado que la que tiene hoy...en una visión estática si hoy se eliminaran algunas de esas barreras que tiene EEUU, la Argentina exportaría como mínimo 150 millones de dólares más de lo que está exportando...”³⁰

Esta posición, como hemos mencionado, no siempre estuvo en consonancia con Economía y hay que señalar que este ministerio tampoco tuvo una definición precisa al respecto. La ausencia de una política de estado para el Mercosur quedó expuesta con diferentes matices durante las presencias consecutivas de los ministros Machinea, Lopez Murphy y Cavallo. Un momento de incertidumbre en la relación con Brasil se dio cuando asumió (por un breve período Ricardo Lopez Murphy). Este economista de FIEL ha estado siempre más identificado con el Alca que con el Mercosur y las declaraciones de su ex Secretario de Hacienda –Daniel Artana- ponderando una alianza con EEUU en el marco del Alca y descalificando al Mercosur; produjeron especial preocupación en la diplomacia brasileña.³¹

El nombramiento de Cavallo en Economía, despejó temporariamente algunos temas de la agenda. Sin embargo, fue una relación oscilante y quizás con rasgos de desconcierto.

²⁹ “Los caminos de la integración”, artículo de la Revista Universo Económico del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 11, Abril 2001, Número 58, pág.15.

³⁰“El Alca: un desafío posible”, artículo en Pensamiento Económico, Revista de la Cámara Argentina de Comercio, N° 459, Marzo de 2001, Pág. 6 y sigs.

³¹ “Los caminos de la integración”....op.cit., pág.13.

El Ministro, quien sostenía en su libro “Pasión para crear” que el Mercosur debía ser una prueba piloto que agrupe en el futuro a otros países latinoamericanos más que una fortaleza comercial y política”; viajaba a Brasil -tan sólo un día después de asumir- para entrevistarse con el presidente Fernando Henrique Cardoso y con su ministro de Economía Pedro Malán, en un claro gesto por manifestar el lugar de preeminencia que ocupaba ese país en la agenda de política exterior argentina. Dejando explicitado “no viene el autor del libro sino el ministro de De La Rúa”, Cavallo condujo, pocos días después hacia una de la situación más conflictivas en el Mercosur cuando decidió aumentar los aranceles extrazona para productos que ingresen a la Argentina. Se vulneraba de este modo la base sustancial en el establecimiento de la unión aduanera: el arancel externo común, retro trayendo en la práctica, de un cuasi esquema de integración económica a una zona de libre comercio.

Brasil, precedido de una tradición histórica en cuanto a poseer una diplomacia profesional e intereses permanentes ha desarrollado una política exterior consistente. Ciertamente es que se han producido opiniones cruzadas entre funcionarios, pero aún así no representan fisuras en la estrategia sustentada.

Su Canciller, y ex Ministro de Industria durante el primer mandato de Cardoso, Celso Lafer, es un intelectual de peso en Brasil y en América Latina, un miembro conspicuo de la elite política brasileña que está totalmente consustanciado con las posiciones del presidente Henrique Cardoso, e identificado con las políticas de desarrollo industrial y; al mismo tiempo es respetuoso de las tradiciones corporativas de Itamaraty -que son bastante cerradamente más nacionalistas- que no puede ignorar para actuar con eficacia”.³²

“Hay que ser razonables y flexibles en la coyuntura, pero sin perder de vista el objetivo estratégico del Mercosur”, estas declaraciones las hacía Lafer después de conocer el nuevo paquete económico que instrumentaría Cavallo, presentándolo en Brasil 48 horas antes de ser anunciado oficialmente en Argentina. Entre los principales conceptos expuestos, el canciller sostenía que “nada es más importante para Brasil que una Argentina fuerte, un aliado fundamental para que juntos los dos países puedan enfrentar los desafíos del relanzamiento y de la consolidación del Mercosur”...”en el mundo actual los mercados segmentados y las políticas aisladas intensifican los riesgos de vulnerabilidad... Los principales cuestionamientos al proceso han estado ligados con la “disminución de la actividad económica en algunos países, los dilemas de la coyuntura, la vulnerabilidad externa y sus consecuencias macroeconómicas, que impactan el tejido productivo y repercuten en el nivel de empleo de nuestra región. A pesa de ello, el Mercosur está vivo,...el comercio entre los socios continúa fuído y esto le otorga capacidad de articular las posiciones negociadoras frente a terceros, especialmente la UE y el ALCA”³³.

Refiriéndose a la viabilidad de estos acuerdos el Canciller señalaba que su validez está en función de las compatibilidad de intereses y en la medida en que las medidas “generen las condiciones para el acceso de nuestros productos y servicios al mercado ampliado. A los miembros del Mercosur nos interesa ser “global traders”, lo que implica asegurar mercados diversificados y ser un polo de atracción de inversiones productivas”³⁴

Durante todo este período, es decir para esta etapa de relanzamiento del Mercosur, Brasil siempre ha intentado llevar adelante sus intereses nacionales, explicitando una posición de apoyo y compromiso para profundizar y ampliar la relación bilateral que se manifestó más homogénea que la sustentada por Argentina. Sin embargo, deberíamos remarcar que si bien en relación al Alca siempre ha mantenido una posición de mayor firmeza, también ha resultado

³² Conceptos de Torcuato Di Tella mencionados en el artículo: “Tres posiciones oficiales, infinitos intereses sectoriales”, en la revista Universo Económico, op cit, pág.22.

³³ “El Mercosur está vivo. Y va en el rumbo que le dan los socios”, entrevista al Canciller Celso Lafer en diario Clarín, Suplemento Económico, 17-6-2001, pág.14.

³⁴ Ibidem.

ostensible que de una estrategia cuasi obstruccionista ha pasado a sostener otra, más constructiva, en la que se procura aumentar la capacidad de negociación y con ello asegurar determinados objetivos.

Consideraciones finales:

Tal como hemos podido constatar -durante el último período aquí analizado- las negociaciones en torno del Alca se han caracterizado por desenvolverse en una fase de mayor dinamismo. En parte esto obedece al peso específico de una importante red de intereses privados y al accionar de los estados que involucrándose a través de sus burocracias han ido generando distintos niveles de compromiso.

Este mayor dinamismo, exigiría un correlato en el Mercosur que se expresaría en un fortalecimiento de las políticas comunes tanto en sus aspectos externos como intraregionales. Respecto de los primeros, es decir, en cuanto a su relacionamiento externo, una posición consensuada potenciaría la capacidad de interlocución del bloque en el marco general del Alca; y refiriéndonos a las cuestiones subregionales, resulta imprescindible “el avance de las negociaciones en aquellos capítulos (servicios, compras gubernamentales, políticas públicas que distorsionan la competencia,), que habiéndose postergado durante los últimos dos años, comprometen las preferencias que los países del Mercosur se han otorgado entre sí, en la medida en que el ritmo de los acuerdos en el Alca supere los estadios de negociación alcanzados por la región.

En cuanto a las posiciones asumidas por Argentina y Brasil, respectivamente en relación al Alca, (y como ya mencionáramos en su momento) han oscilado entre la cooperación (en el seno del Mercosur) y rispideces producto de políticas unilaterales.

Finalmente, y teniendo en cuenta que EEUU ha definido el Alca como “una alianza estratégica”, que entre sus objetivos aparece la intención de adelantarse a otros acuerdos comerciales (por ejemplo: entre Latinoamérica y la Unión Europea); que intentará que sus empresas participen de las compras de los Estados nacionales, provinciales o municipales de la región -lo cual conlleva a la supresión de las leyes de “compre local” -; que dada la persistencia e importancia de ciertos temas conflictivos que aún aparecen en la negociación tales como: acceso a mercados, estándares medioambientales y labores, legislación antidumping y antisubsidios, - fundamentalmente los subsidios agrícolas (sus exportaciones rurales se ven afectadas por las ayudas estatales a los farmers, y por esta cuestión pide regirse por la OMC, mientras que diferente posición se sostiene sobre los derechos de propiedad intelectual en donde reclama un contrato especial en el Alca dejando de lado la normativa la OMC) ; es que resulta trascendente para el Mercosur y para cada país en particular, potenciar sus capacidades. Sin embargo, nada permite, en la actual situación de crisis de la estructura institucional argentina y con ello, en un inédito contexto de incertidumbre, pensar en la sustentabilidad de políticas de estado.

Bibliografía General:

Unión Industrial Argentina –UIA-: “El Sector Empresarial ante la Negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (Alca)”. Departamento Mercosur. Abril 1998.

Véase los trabajos preparados por Rodolfo R. Rua Boiero para la UIA.

Lucía Wang, Silvina Szelepski: Fernando Porta, Bernardo Kosacoff, Carlos Ferraro: “Expectativas empresariales frente a las negociaciones del Alca”. Documento CEPAL (1999).

Alberto van Klaveren: “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, en América Latina en el mundo. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas y del Caribe 1993-1996

Jorge Grandi: “Déficit Democrático y social en los procesos de integración”, en revista Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Año XXX, Julio-diciembre 1997. N° 119-120

Roberto Bouzas y Ricardo Ffrench Davis: “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”; *Víctor Bulmer Thomas*: “El área de libre comercio de las Américas”; *Oswaldo Sunkel*: “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?” y *María Conceicao Tavares y Gerson Gomes*: “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, en Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, CEPAL Cincuenta Años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Octubre 1998.

Roberto Bouzas-Juan Carlos Barboza: Informe final relativo al proyecto, “Grupos de Interés y Negociaciones Comerciales Estados Unidos-Mercosur”. Flacso. 1992.

Gilberto Dupas: “El ALCA y los Intereses del Mercosur” . Fundación Getulio Vargas.

Perry Burki: World Bank Latin American and Caribbean Studies. 1997The Long March 5.

Dieter Schonebohn: “Entre la globalización y el fortalecimiento de la subregión: ¿qué rol para el Mercosur”, en Cuadernos del claeH, (Centro latinoamericano de Economía Humana), N° 77 (Montevideo-Uruguay)

Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre: “La política de liberalización económica en la administración Menem”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. Vol 36, N°143.

Rodolfo, Rúa Boiero: “El Alca: algo más que una nueva sigla” (Primera, Segunda y Tercera Parte), “Alca: postscriptum”, septiembre/octubre 1996 en Periódico Económico Tributario ; “Las posiciones del sector empresario ante la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (Alca), abril 1997. “Una mirada sobre las negociaciones del Alca”(11-9-2000). “El relanzamiento del Mercosur: una síntesis comentada de las decisiones del Consejo Mercado Común -2° Parte-(10-8-2000)”, “El Alca en la fase de lanzamiento”(30-5-2000); “ALCA: Los avances de la negociación desde la perspectiva del socio mayor del Mercosur” (9-11-2000); “Rumbo al VI Foro Empresarial de las Américas: la posición de la Coalición Empresarial Brasileña”, 13-3-2001; “Las opiniones empresariales sobre el capítulo de acceso a mercados en la negociación del Alca”, 28-3-2001; “Las expectativas en torno al área de libre comercio de las

Américas” 12-2-2001 y “La declaración ministerial de Buenos Aires y el futuro del Area de Libre Comercio de las Américas (Alca) 25-4-2001.

Peter Hakim y Michael Shifter: “Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: la Cumbre y sus postrimerías”, en Revista América Latina Internacional, Otoño-Invierno 1995, Vol 2, N° 1

José Ocampo: “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la Cepal”, en Revista de la CEPAL, N°66, dic.1998.

Roberto Amaral: “FHC: Os Paulistas no Poder”: Casa Jorge Editorial, Rio de Janeiro-Brasil-1995.

Peter Birle: “Los empresarios y la democracia en la argentina”. Conflictos y Coincidencias”. Editorial de Belgrano, 1997.

Félix Peña: “Las Negociaciones comerciales internacionales y el futuro del comercio argentino: una cuestión de todos los argentinos”. Doc. Universidad de Tres de Febrero y artículo en: Suplemento Comercio Exterior. “La Nación”.17 de Marzo de 2002

