

## ALCA: SUS LÍMITES Y LA REALIDAD

### Introducción

En los últimos años, el proyecto estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se convirtió en una "piedra del escándalo". Fue ubicado como el cenit de la aplicación de una concepción neoliberal en América Latina. Una nueva "vuelta de tuerca" sobre el "Consenso de Washington", basado en la apertura total de la economía.

El ALCA, además de la fuerza que tuvo por la embestida neoliberal de los ´90, venía de la mano del poder económico de la primera potencia económica mundial y fue planteado como una ampliación del TLC (Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y EE.UU.-también conocido como NAFTA-). Además tenía como respaldo los avances en el mismo sentido con los países de Centro América y de un inminente acuerdo de Estados Unidos con Chile. La negativa a firmar el ALCA aparecía como una propuesta a quedar fuera del mapa económico del mundo.

A ese avance arrollador se sumaron las fuertes dificultades que surgieron en el MERCOSUR. Un MERCOSUR que no sólo ha sido significativo para Argentina sino que ha detentado un carácter emblemático. Ha sido, hasta ahora, el único caso de "política de estado", es decir que tuvo una continuidad de los diferentes gobiernos desde mediados de los ´80, a pesar de crisis muy agudas y cambios pendulares en la orientación de la política económica.

Si Argentina hubiese adoptado, en lugar de uno, tan sólo una decena de temas económicos como asuntos de estado, probablemente no hubiésemos tenido que soportar las agudas crisis que hemos debido atravesar en las últimas dos décadas.

Pero al compás de estos procesos de crisis económicas hacia el interior de cada uno de los países que lo conforman, y que se arrastraban desde 1999, la idea de reemplazar el MERCOSUR por el ALCA, recibió renovados apoyos. Incluso el criterio fue apoyado de manera explícita desde algunas áreas del propio gobierno argentino.

A inicios del año 2001 fue repuesto en el cargo de Ministro de Economía el Dr. Domingo Felipe Cavallo. A días de hacerse cargo emprendió una seguidilla de declaraciones cuyo objetivo explícito fue el de marginar el MERCOSUR.

Comenzó con la presentación de un libro de su autoría. Allí recalcó aspectos de su contenido vinculados a la temática de la integración: "que el arancel externo común no era la cuestión principal del MERCOSUR". La prioridad residía en conformar un área de libre comercio. Siguió con declaraciones a la revista "Veja" de Brasil donde explicitaba la disposición de Argentina a negociar de manera bilateral con otros países y regiones. Es decir, al margen del MERCOSUR.

Sólo días después emprende una gira y en la ciudad de San Pablo (Brasil) declara que "el arancel externo común es una payasada". Estaba gol-peando sobre el instrumento fundamental de la unión aduanera, lo que generó fuertes respuestas de parte del gobierno de Brasil e incluso perso-nales del presidente de ese país.

De allí viajó a Londres, y remató el tema en una entrevista publicada por el Financial Times, una de las publicaciones más influyentes de la economía mundial. El Ministro Cavallo dijo que prefería negociar con Europa y el ALCA, al margen del MERCOSUR.

Todo esto no era nuevo. Ya en 1994, y frente a la errada percepción de que Argentina sería invitada a sumarse al NAFTA –nunca llegó a concretarse-, el entonces Ministro Cavallo planteó al presidente electo de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, la necesidad de que el MERCOSUR retroceda a una zona de libre comercio.

Este cuadro de debilitamiento del MERCOSUR, fue completado por las incógnitas que surgieron en el 2002 respecto a la orientación que tendrían los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina, a partir de los procesos electorales que se avecinaban. Se sumaba, en el mismo sentido, declaraciones del Presidente de Uruguay, que manifestaba de manera insistente su intención de negociar de manera bilateral con Estados Unidos.

## **La propuesta ALCA y sus limitaciones**

Actualmente, de una reunión de consulta sobre el ALCA (Maryland –EE.UU., Junio de 2003) ha surgido el compromiso informal de Argentina y Brasil para firmar dicho acuerdo en Enero del año 2005. Los interrogantes aparecen de manera inmediata. ¿Significa la reafirmación de aquella tendencia? ; ¿es el mismo ALCA?. Las respuestas son decididamente negativas.

Para fundamentarlo debemos retroceder más de una década. En estos largos años se verificaron complejos procesos que incidieron para que el ALCA tuviese fuertes ajustes que recién ahora aparecen en la superficie.

Comencemos por recordar que la idea original del ALCA surge en 1990, cuando ejercía la presidencia de EE.UU. el padre del actual mandatario de ese país. Pero recién se formalizó en 1994. Desde ese momento, el proyecto estuvo prácticamente "congelado" pues el Congreso de EE.UU. le negaba al Presidente Clinton la "vía rápida" o "fast track" que facilitara la negociación.

Recién el 06/08/02, el Presidente George W. Bush pudo promulgar la ley que incluye la "Autorización de Promoción del Comercio" (Trade Promotion Authority – TPA). Permite al Poder Ejecutivo negociar acuerdos comerciales, los que sólo podrán ser aprobados o rechazados en bloque por el Congreso. Éste cede su potestad de realizar enmiendas parciales.

La implementación del ALCA demoró demasiado tiempo, un prolongado lapso durante el cual, los procesos económicos, políticos y sociales en el ámbito mundial y de Argentina, tuvieron cambios muy agudos. En ese sentido los procesos más re-levantes fueron:

### **1) Fuerte deterioro de la concepción neoliberal en el mundo.**

Ha sido producto de los efectos negativos de la desregulación financiera llevada a cabo a nivel mundial, que ha creado una fuerte volatilidad en todos los mercados. Y no sólo en los países periféricos. Existen casos concretos de algunos mercados en particular, como el de la energía - crisis eléctrica en el Estado de California- que pusieron en tela de juicio toda su concepción básica. A esto debe sumarse la crisis generada por fraudes de las más importantes empresas internacionales, en particular en las ramas de servicios que fueron desregulados: financieros, energéticos, comunicaciones, etc.

En el caso de América Latina, debe tenerse en cuenta que la idea original del ALCA (a inicios de los ´90) fue contemporánea al lanzamiento del "Consenso de Washington", un esquema económico fuertemente apoyado por la comunidad financiera internacional que postulaba apertura, desregulación, privatización y equilibrio fiscal. Pero que, debido a sus resultados concretos, ya a fines del 2002 le había sido extendido su certificado de defunción, nada menos que por el propio Presidente del Banco Mundial (La Nación 24/11/02). Y justamente, "la gota que derramó el vaso" fue nada menos que el caso de Argentina por su crisis del año 2001.

## 2) Cambios en la política mundial

Las actuales condiciones internacionales modificaron las prioridades en los requerimientos de EE.UU. hacia los países latinoamericanos. Ahora la primacía es evitar el conflicto social. Sobre todo cuando el contexto económico hace imposible el flujo de capitales hacia esta región, y que en la década anterior había servido para justificar las exigencias del "Consenso de Washington" y para mantener una suerte de "normalidad" de manera artificial.

Para hacerlo posible, no sólo no deben obstaculizar, sino alentar la presencia de gobiernos cuya acción se oriente hacia la problemática social. Y saben que esos criterios conllevan de manera inevitable una desconfianza hacia los modelos económicos aperturistas. Hasta hace muy poco tiempo era impensable que los responsables de los entes financieros internacionales pudieran decir públicamente:

"Sin equidad social no puede haber paz social y sin paz social, la inversión a largo plazo y el crecimiento económico sostenible seguirán siendo inalcanzables" (Horst Köhler, Director Gerente del FMI en el Consejo de las Américas, 29/04/03 en Boletín FMI 12-05-03)

Y para hacerlo es inevitable que tiendan a incrementarse los niveles de autonomía de esos países. No es casual que en esa misma exposición, el titular del FMI también dijera:

"[. . .] no hay un modelo único que garantice el éxito. En muchos casos, las tradiciones nacionales configurarían los diferentes enfoques

[. . .]" (en ídem).

Por otra parte, la actual e indiscutible primacía militar de Estados Unidos, a veces no deja ver que en materia económica seguimos marchando hacia una diversificación o multipolaridad en el mundo. Sobre todo a partir de potencias económicas nuevas, como es el caso de China. Se están abriendo nuevas áreas económicas en el mundo.

## 3) Cambios políticos en el sub-continente

La lógica de estos cambios en el mundo interactuando con los procesos internos de cada uno de los países de Sud América ha hecho posible a inicios del 2003, la formación de un eje político sudamericano a partir de Brasil, Venezuela y Argentina. Son gobiernos que otorgan prioridad al desarrollo interno y la cuestión social, convencidos de que ya no existe margen alguno para otra alternativa.

## 4) Revalorización en Argentina del papel económico del MERCOSUR

Luego de un periodo donde el MERCOSUR soportó fuertes ataques, incluso como vimos, originados en el propio seno del gobierno, se produjo una alucinante sucesión de acontecimientos, una aguda crisis que produjo cambios en la percepción de los argentinos. Cambios en los agentes económicos, en las franjas sociales y en la política; que indujeron a una revalorización del acuerdo regional. Volvió a quedar en claro la necesidad de otorgar prioridad al MERCOSUR por encima de cualquier otra alternativa.

## ¿ALCA o MERCOSUR?

Como entonces ofrecer una salida al problema. Por un lado prioridad al MERCOSUR y por el otro los compromisos que genera el ALCA. Se apeló entonces a argumentos, ya empleados hasta ese momento, pero ahora con un mensaje que transmitió una fuerte convicción: toda

negociación en el seno del ALCA se producirá como MERCOSUR y no como países tomados de ma-nera aislada. Es la fórmula denominada "4+1".

Es que de otra manera, la negociación ALCA implica "per se" el desmantelamiento del MERCOSUR. Si el ALCA no reconoce al MERCOSUR termina por diluirlo ya que la clave de este agrupamiento regional es la existencia de un arancel externo común.

Si se desconoce ese punto de partida en las negociaciones, el MERCOSUR dejaría de ser una unión aduanera (todavía "imperfecta") y se convertiría en mera área de libre comercio. Y con ello, en ese bloque regional abandonaría de ma-nera casi definitiva la posibilidad de profundizar su proceso de integración. Es la faceta económica que explica toda esta tendencia y que por ello trataremos de profundizar.

### **La idea de integración**

La idea de la integración, históricamente, ha sido concomitante a cambios institucionales profundos. Citemos algunos ejemplos históricos:

\* Un Congreso en Panamá (Anfictiónico) llamado por Bolívar en 1826 y que no llegó a concretarse, tuvo entre otros objetivos tratar la integración económica de los países de América recién liberados de la corona española.

\* Inmediatamente de declarada la independencia de EE.UU., Benjamín Franklin cabalgó hasta Canadá para ofrecer una integración comercial

\* La Constitución Nacional de 1853, entre otros objetivos, significó un proceso de integración de las economías provinciales preexistentes que pasaron a formar parte de una Nación. Su articulado contiene especificaciones propias de un mercado común (libre tránsito de bienes, personas y capitales). En ese sentido, los artículos 9 a 12 hacen alusión al libre tránsito interno de los bienes donde se excluyen aduanas, derechos y preferencias portuarias. El libre tránsito de las personas está garantizado por el artículo 14, y el tema de los capitales no está planteado de manera explícita. Es que en aquella época, los capitales necesarios para iniciar una actividad eran monedas de oro y plata contenidas en una pequeña bolsita de cuero.

Aunque la idea de integración siempre aparece junto a los grandes cambios institucionales, actualmente tiene además, una especificidad muy definida

\* Una plataforma que hace a la vez de contrapeso y de acceso gradual al proceso de globalización

\* Un instrumento para administrar los flujos co-comerciales ya que permite una mejor negociación a partir del manejo centralizado de una mayor capacidad comercial

Son estas características las que explican los cambios en la estadística del comercio exterior en los países y regiones impactados por los procesos de integración. Aparece una neta tendencia a incrementar los flujos comerciales "hacia adentro" de cada bloque regional.

La difundida "liberalización" comercial es real pero tiene un sesgo muy definido. En lugar de abrir el comercio respecto al mundo, tal como lo postulan los manuales de economía, la realidad nos muestra que efectivamente lo hacen, pero hacia el interior de cada área de integración. De esta forma el comercio extra-zona tiende a acotarse y su orientación es controlada por negociaciones a partir de la mayor fortaleza económica del grupo regional. La

importación desde otras regiones sólo es posible a cambio de otorgar posibilidades reales de exportación a esas mismas regiones.

Es un comercio, intra-bloque liberalizado e inter-bloques administrado. No se trata de "economías cerradas", pero tampoco es el libre comercio que se postula desde el "primer mundo".

En el año 2000, las exportaciones intra-zona de los distintos bloques fueron como sigue: Apec: 72,6%; Unión Europea: 61,8 %; Tratado de Libre Comercio de América del Norte: 56,0 %. En el caso del MERCOSUR, ese porcentaje es muy inferior: 20,9 %; pero debe tenerse en cuenta que en 1990 esa proporción llegaba solo al 8,9 %. El complemento (para llegar al 100%) son, en cada caso, las exportaciones extra-zona. (UNCTAD, El comercio mundial en el 2000)

Por otra parte el objetivo central de la integración ha sido fomentar el comercio exterior. En la segunda mitad del siglo XX, la estrategia económica global en casi todos los países del mundo se basó en los esfuerzos orientados a aumentar y diversificar las exportaciones.

Justamente es en este punto, donde encontramos una de las mayores debilidades de la economía argentina. En nuestro país, a inicios del siglo XXI estamos exportando productos primarios, y en particular alimentos, la misma base exportadora que a inicios del siglo XX. Un siglo de diferencia sin cambios cualitativos en el perfil de exportaciones y con una participación cada vez menor en el quantum del comercio mundial.

### **Las formas diferenciales de la integración**

Para cumplir estos objetivos económicos, no todas las formas que puede asumir un bloque regional son igualmente viables. Implican estrategias diferenciadas que van desde una orientación meramente coyuntural hasta procesos de integración global en el largo plazo.

En el primer caso se trata de una estrategia puramente comercial. Allí encontramos formas de integración tales como: los tratados bilaterales de preferencias comerciales y las áreas de libre comercio. El caso específico del ALCA se trata de una forma no habitual ubicada a medio camino entre ambos. Son tratados bilaterales simultáneos.

En este tipo de estrategia coyuntural, se negocian sólo aranceles y éstos se debaten producto por producto. Luego veremos, como en el caso del ALCA, la negociación de aranceles es sólo un tema secundario, que en el diseño original del proyecto intentaba justificar otro tipo de negociaciones que EE.UU. consideraba centrales.

La peculiaridad en este nivel de integración es que no conlleva mecanismos que tiendan a profundizarlo; más aún, puede suspenderse e incluso anularse sin muchos efectos adicionales. Esto caracteriza su provisoriedad y la necesidad de un permanente debate acerca de las preferencias otorgadas, en función de los agudos cambios de una economía mundial de alta volatilidad.

El siguiente nivel no es simplemente un paso más adelante. Se trata de un verdadero "salto cualitativo", donde la estrategia de integración no sólo no permite retroceder sino que la solución de los problemas, que inevitablemente se presentan a su paso, obliga a avanzar en el proceso. Además tiene un impacto diferencial en las formas del desarrollo económico.

Su primer escalón, la "Unión Aduanera", implica una área de libre comercio generalizada (arancel cero hacia el interior) con más un arancel externo común. A partir de allí no sólo es

posible pasar a niveles superiores, sino que es el propio proceso, frente a los problemas que lógicamente va creando, el que obliga a profundizarlo para su superación.

Allí encontramos el siguiente escalón, la forma denominada "Mercado Común", que llena las condiciones de una Unión Aduanera (libre circulación de mercancías y servicios más un arancel externo común) a la que debe agregarse la libre circulación de personas y capitales

En las formas más avanzadas encontramos formas superiores de integración, que recibe varias denominaciones según el nivel específico en el que se encuentra el proyecto: Unión Económica, Unión Monetaria, etc., donde a la forma de Mercado Común se le debe sumar la coordinación de políticas macroeconómicas, una moneda común y un banco central común. Son diferentes sub-etapas con mayor peso de una u otra característica.

La importancia del MERCOSUR deriva de su ubicación en el segundo nivel. En su forma concreta actual, se trata de una Unión Aduanera "imperfecta", pues tanto el arancel interno como el externo, aún contienen excepciones.

Y de este esquema surge el "secreto" existente tras los debates sobre integración en Argentina: la diferencia cualitativa entre una unión aduanera y un área de libre comercio. No se trata de un escalón más sino un verdadero "salto" entre dos estrategias. Para ilustrar esta diferencia basta recordar la insistencia del Dr. Cavallo para torcer el rumbo del MERCOSUR, volviendo desde una Unión Aduanera a una mera área de libre comercio.

A partir de una Unión Aduanera ya existe la posibilidad de tener una marcha, que será larga y plagada de dificultades, pero sistemática, hacia un proceso real de integración. Los problemas que van apareciendo sólo tienen como salida profundizar la integración. Es por eso que en el MERCOSUR ya se habla de temas tales como la ali-neación de políticas macroeconómicas. En particular de las políticas monetarias como paso previo a una moneda común.

Pero también dijimos que éste nivel de estrategia no sólo obliga a avanzar en la integración, sino que también puede dar lugar a procesos diferenciales de desarrollo económico. Veamos porqué.

Una estrategia de pactos bilaterales ó área de libre comercio implica concesiones arancelarias mutuas rubro por rubro. Y allí cabe preguntarse quienes debaten esas concesiones. En qué rubro, si es alto o bajo, etc.

La experiencia internacional indica que los interlocutores deben ser los gobiernos, pero acompañados en carácter de asesores por las cámaras empresariales. Pero éstas instituciones tienen un neto predominio de las grandes empresas y por ende le otorgan prioridad a sus problemas específicos. Más aún, las empresas multinacionales con filiales en todos los países involucrados presionan de manera conjunta a todos los gobiernos, y en el mismo sentido, para favorecer sus intercambios intra-empresa dentro del bloque regional y en función de su propia estrategia internacional (comercial, costos, etc.) que puede entrar en colisión con los objetivos del país y del bloque regional.

En cambio, en el otro nivel, a partir de la forma "unión aduanera" se aplica el concepto de libre tránsito (arancel cero hacia adentro). Son automáticas y por ende pueden usufructuarlo todo tipo de empresas.

En el caso de Argentina en el MERCOSUR, cualquier pequeño fabricante, que dispone de un producto competitivo, puede tomar un ómnibus y golpear la puerta de un supermercado de Porto Alegre para colocar su mercadería. Vender en otro país pasa a tener la misma dimensión de dificultad que cuando las empresas en expansión de las décadas de los '50 y '60 comenzaron a vender en otras provincias.

Es obvio que favorece las estrategias de grandes empresas, pero que también puede usufructuar la Pyme con tal que se organice en redes. En otra época, la integración latinoamericana en ALADI, con una visión comercialista de la integración, favoreció sólo las estrategias de producción e intercambio intra-empresa de las filiales de FIAT, Olivetti, Renault, etc.

Por eso estos esquemas tenían un techo y fracasaron. En cambio, hacer posible que del proceso de integración puedan beneficiarse las empresas Pyme tiene un efecto rotundo ya que sobre esta franja de dimensión de empresas recae el grueso de la ocupación y la dinámica tecnológica.

Justamente, un reciente trabajo sobre el impacto del ALCA muestra que afectará básicamente las exportaciones Pyme. Dicho estudio elaborado por la Fundación Fundes, trabaja sobre las exportaciones en el periodo 1997-2000 de un universo de alrededor de 3.500 empresas que representan más de U\$S 1,4 miles de millones y concluyen:

"De concretarse el ALCA, el 60% de las exportaciones Pyme industriales argentinas estaría bajo amenaza" (La Nación, 17/05/03)

El trabajo también incluye el aspecto que consideramos central: la diferente concepción del desarrollo económico existente entre un área de libre comercio y un franco camino hacia la integración:

"Las listas que se negocian, las excepciones, las salvaguardias, los calendarios de desgravación y otros aspectos muchas veces dependen de los lobbies empresarios, y ahí las pymes pierden porque no tienen voz". (Clarín 19/05/03)

### **La propuesta del ALCA**

El debate sobre la prioridad entre los proyectos ALCA y MERCOSUR no conllevan sólo las diferencias conceptuales en el objetivo de la integración. La propuesta del ALCA va mucho más allá de un otorgamiento de preferencias arancelarias.

La iniciativa fue adoptada por el Presidente Bush (padre) quien en 1990 lanza su propuesta de una "América desde Alaska a Tierra del Fuego" y relanzada en la "Cumbre de las Américas", la reunión de presidentes americanos realizada en 1994 en la ciudad de Miami.

La modalidad de integración adoptada, hacía suponer que su objetivo central era el de eliminar las barreras arancelarias, a través de la negociación de aranceles bajos y comunes a los 34 países. Sin embargo la propuesta original contiene una extensa gama de elementos no convencionales para un área de libre comercio. Amén de los aspectos de mercados y competencia se analizan allí temáticas tales como: régimen de inversiones; derechos de propiedad intelectual, compras del sector público, regulación de servicios y similares. Todas problemáticas muy sensibles a las políticas de Estado.

Pero no es el único problema adicional que genera. Las barreras arancelarias, que aparecen como el principal objetivo del ALCA, no es el principal problema que el mercado estadounidense presenta al resto de países americanos. En el año 2001, cerca del 80% de los productos latinoamericanos no pagaron derechos en EE.UU.

El verdadero problema radica en que las exportaciones agroalimentarias de América Latina hacia EE.UU. cayeron de casi el 19 % al 7,4 % entre 1990 y 2000. La única explicación posible es que ese espacio fue cubierto por competidores que podían acceder en mejores condiciones.

El problema no radica en los aranceles sino en la política proteccionista de los EE.UU., en particular en materia agrícola

En el caso de las temáticas no convencionales, uno de los puntos clave es el régimen de inversiones. Se trata de previsiones similares a la propuesta del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), lanzada por EE.UU. en el ámbito mundial en los '90. Ese debate hubo de suspenderse ya que generó un rechazo generalizado, incluido el de gobiernos de países desarrollados.

Por ese tratado los países no podrían realizar exigencias que son habituales a las empresas transnacionales: reinversión y límites al giro de utilidades, transferencia de tecnología, nivel de componentes nacionales, generación de empleo y si-milares.

En materia de comercialización de servicios, la versión original del ALCA prevé la eliminación de todo tipo de regulación, cuando lo habitual es la normativa en este tipo de actividad. Algunos ejemplos concretos son:

- \* Medios de comunicación: origen de capitales y control de monopolios
- \* Servicios profesionales: discriminación a favor de residentes, convalidación de títulos profesionales, ingerencia de entidades profesionales
- \* Salud: exclusividad de obras sociales sindicales y del sector público
- \* Sistema financiero: normas de operación muy severas, depósitos de entes estatales en bancos públicos y similares
- \* Compras del sector público: prioridades para proveedores locales ("compre nacional")

Otro de los capítulos no convencionales son los derechos sobre propiedad intelectual. Para tener una idea de la trascendencia de este capítulo, debe recordarse los problemas que Argentina tiene pendientes con los laboratorios medicinales internacionales por normativas originadas en el siglo XIX prohibiendo el pago de regalías.

### **La negociación en el seno del ALCA**

Son temáticas de muy fuerte y exclusivo interés de Estados Unidos. Pero esto no debe perturbar el análisis y no tiene por qué generar un rechazo indiscriminado. En el campo del comercio internacional lo más habitual siempre ha sido "jugar con pierna fuerte". El interrogante siempre latente en toda negociación debe ser: ¿a cambio de qué?.

Y en la propia complejidad que planteaba la negociación estaba contenida la respuesta. Si los aranceles no representan el verdadero problema comercial y sí lo son las políticas proteccionistas que no podemos evitar, porque entonces no plantear el "canje" de desregular las materias de interés de los EE.UU. a cambio de eliminar el proteccionismo agrícola. Las formas concretas bajo las que éste se presenta son:

- \* Subsidios directos a los productores agropecuarios: pagos desvinculados de la producción, créditos "blandos", pagos por conservación de tierras y asistencia de emergencia
- \* Subsidios indirectos: una variada gama de programas de subsidios a la exportación (p.ej. garantías de crédito a la exportación), promoción de acceso a mercados externos, programas de ayuda alimentaria a terceros países.

\* En materia de productos industriales la barrera al acceso se produce por el abuso de medida anti-dumping que han creado problemas en particular a los productos siderúrgicos de nuestro país: aceros planos laminados en caliente, tubos sin costura, etc.

\* Múltiples trabas no arancelarias: (cupos, subsidios, control sanitario, etc.)

La respuesta no es novedosa. Idéntica problemática es la planteada por Estados Unidos en las sucesivas rondas de negociación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tendiente a liberalizar el comercio internacional. Frente al planteo de liberalizar los servicios iniciado en los '80, la respuesta de los países no desarrollados, y en particular los de América Latina (Argentina incluida), ha sido la de un trueque de esta liberalización de los servicios a cambio de la eliminación, en este caso en el ámbito mundial del proteccionismo agrícola.

El efecto negativo de ese proteccionismo sobre nuestras exportaciones es tremendo. Su relevancia puede medirse a través del impacto que tienen estas medidas sobre el ingreso de los agricultores estadounidenses. Sólo computando las medidas de apoyo directo, la proporción que representan en el ingreso de los agricultores de ese país, pasó del 13,3 % en 1996 al 50,2 % en el año 2000.

En este sentido debemos destacar que la aprobación de las negociaciones por el Congreso de los EE.UU. (T.P.A.) conlleva fuertes limitaciones para cumplir el diseño original del ALCA ya que prohíbe, de manera explícita, otorgar concesiones en materia de subsidios agrícolas, de propiedad intelectual y similares.

Pero la respuesta también tuvo otros planos. En lo referente a la estrategia de integración, la propuesta ALCA supone de manera implícita el reemplazo de todas las iniciativas sub-regionales por ésta que tendría carácter globalizador.

Pero los países sudamericanos en particular, aspiran a que el proceso de integración resulte continuo y avance hacia grados cada vez mayores, incluyendo aspectos políticos, sociales y culturales. Un área de libre comercio no garantiza eso y prefieren conservar sus iniciativas originales. En el caso concreto de los países que conforman el MERCOSUR el planteo fue el denominado "4 + 1", cuyo significado concreto es el de negociar el ALCA, no como países individuales sino como MERCOSUR.

La crisis del MERCOSUR, los ataques por parte de funcionarios argentinos y las incógnitas que rodeaban los cambios políticos en Brasil y Argentina habían abierto serios interrogantes respecto a la posibilidad de mantener este criterio. Sin embargo, luego de concretarse los cambios institucionales, los presidentes de ambos países han ratificado con mucha fuerza la continuidad y profundización del MERCOSUR y la posición de negociación conjunta frente al ALCA, reforzada por Uruguay y Paraguay.

Un tercer plano de respuesta ha sido el de aprobar el ALCA sobre la base de políticas compensatorias explícitas para pequeños países. En el plano intelectual, desde CEPAL y el BID se ha venido insistiendo en las limitaciones que representa la fuerte dispersión que existe en la dimensión económica de los países que forman el espacio ALCA.

La apertura entre economías con niveles de productividad y protección diferentes provocará un ajuste desigual, agravado con prohibición del comercio nacional y acceso externo a los proyectos públicos de inversión. Se pierden con ello valiosos instrumentos de política industrial que deben ser compensados.

Los datos concretos nos indican que la dispersión entre los países del ALCA, en variables como población e ingresos son mayores en más del doble y triple respectivamente que la de países de la Unión Europea. ("Asimetrías y Cooperación en el ALCA", CEPAL, Mayo de 2003-[www.cepal.org](http://www.cepal.org))

Pero no es sólo un desnivel en términos cuantitativos. Se trata de que una de las partes es nada menos que la primera potencia económica mundial. Habitualmente se hace referencia a las posibilidades de los países en el mercado de Estados Unidos pero nunca se toca el problema del impacto que tendrá sobre las importaciones desde Estados Unidos y la pérdida de mercado del resto de países frente a productos de ese origen. Es de hacer notar, que trabajos concretos sobre el impacto del ALCA en las exportaciones argentinas hacia Estados Unidos han mostrado la perspectiva de sólo un modesto incremento, mientras que las importaciones de ese país crecerían en gran escala. Un resultado asimétrico.

Y también existe una respuesta en el plano político. Las nuevas condiciones en América del Sur han constituido un eje Brasil-Venezuela-Argentina que ha hecho llegar con firmeza su mensaje de negociar la liberalización en los mercados de interés de Estados Unidos contra la liberalización en el comercio agrícola; que la forma de negociación no se hará como países individuales sino como agrupamientos sub-regionales y que exigirá compensaciones para países pequeños.

Los países que conforman ese eje político han tomado conciencia de que poseen en seno del ALCA un poder de veto implícito. Sin ellos, que constituyen aproximadamente un 56 % del PBI de América latina, no habrá ALCA. O por lo menos el diseño que originalmente había planteado Estados Unidos.

### **El futuro del ALCA**

El acierto de las respuestas queda patentizado en que, Estados Unidos, en ninguno de esos planos, ha podido ofrecer contra-respuestas concretas. A las reuniones se siguió invitando a los países de manera individual, ignorando la existencia del MERCOSUR y otros agrupamientos sub-regionales. En el caso específico del proteccionismo agrícola, la respuesta fue que no puede tomar medidas en esa materia sin acuerdos previos con Japón y la Unión Europea. Y deriva todo debate al seno de la O.M.C.

De lo que sí parece haber tomado buena nota, es de la fuerte determinación de algunos países a sostener sus posiciones. Esto llevaría a un fracaso de la iniciativa y por ende a una posición incómoda de Estados Unidos que impulsó con tanta fuerza el proyecto.

Es por eso que, fuera de agenda, realizó a mediados del mes de Junio, una reunión de consulta, en Maryland (Estado de Washington) con invitaciones seleccionadas (14 países de los 34 que conforman el ALCA). Allí estuvieron presentes Argentina y Brasil. No fue invitado Venezuela.

En dicha reunión se habría acordado cumplir las fechas (Enero del 2005 para la firma y un año más para la ratificación parlamentaria) pero de un acuerdo restringido a los aspectos puramente comerciales (reducción arancelaria). El resto de problemas que ha provocado las demoras: liberación de servicios, inversiones, etc., por un lado y los problemas derivados del proteccionismo por el otro, seguirían debatiéndose en negociaciones bilaterales paralelas.

Esto significa que el acuerdo reconocería a los agrupamientos regionales preexistentes con quienes se avanzará de manera específica (bilateral) en las negociaciones. Por ende queda ratificado el criterio planteado por Argentina: que el acuerdo ALCA debe ser entendido como un proyecto de integración comercial complementario y no alternativo a las propias iniciativas como el MERCOSUR (BAE 16/06/03)

En este sentido sería un acuerdo más de libre comercio que el MERCOSUR firma con países u otros agrupamientos regionales. Y esto es correcto. Está inscripto en el sentido básico del MERCOSUR. La existencia de los agrupamientos regionales supone que el comercio es

administrado y por ende deben ser asumidas posiciones de fuerza para volcar esos flujos en su favor. Así como el MERCOSUR firma acuerdos de zona de libre comercio con Chile, Bolivia, la Unión Europea, India, etc., también le es imprescindible hacerlo con Estados Unidos, sin las perturbaciones de iniciativas agregadas que sólo interesan a una de las partes.