

**LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES: CONTEXTO PARA LA ESTRATEGIA  
ARGENTINA**

**DIANA TUSSIE  
MERCEDES BOTTO  
VALENTINA DELICH**

**5 DE MAYO DE 2003**

**LAS AUTORAS AGRADECEN LA ASISTENCIA SUSTANTIVA DE IGNACIO LABAQUI E IVAN  
BUCELLATO, LOS ESTIMULANTES COMENTARIOS DE CARLOS BRUNO, DANIEL CHUDNOVSKY Y  
ANDRES LOPEZ ASÍ COMO LOS APORTES DEL SEMINARIO LA ARGENTINA EN LA ECONOMÍA  
GLOBAL: LAS DIMENSIONES COMERCIALES Y FINANCIERAS, BUENOS AIRES, 12 DE MAYO DE  
2003**

## I. INTRODUCCIÓN

La guerra de Irak ha dejado al descubierto un mundo mezquino signado en lo político por el unilateralismo, y por una carrera competitiva en lo comercial. En este escenario de incertidumbre la Argentina debe extremar su agudeza para diversificar el riesgo. Por un lado, el unilateralismo norteamericano ha tensado las bases del sistema internacional generando una dinámica de constantes alianzas en zapping, donde las alianzas permanentes son reemplazadas por coaliciones ocasionales e inestables. Por otro lado, de manera más indirecta pero no menos profunda, las reglas e instituciones del comercio internacional crujen, se dilatan y contraen para acomodarse al nuevo escenario de poder.

La guerra ha traído aparejadas al menos dos consecuencias de naturaleza distinta, sobre las relaciones comerciales. En primer lugar, la ya lenta recuperación económica del año 2002 se frenó en el primer trimestre del 2003. Las primeras estimaciones generales del efecto de la guerra en la economía mundial evidencian una caída del ritmo del crecimiento del comercio mundial. Por supuesto, el efecto más inmediato es sobre el precio de las materias primas (FMI, 2003). En este contexto florecen las medidas proteccionistas, en particular en Estados Unidos, que siendo motor de la economía mundial afecta directa e indirectamente la situación de otros mercados. En segundo lugar, y en relación al clima político internacional, los Estados Unidos han obligado a los países a extremar alineamientos. El mundo post-Irak parece polarizado. Como consecuencia, las negociaciones se han vuelto ásperas. Las esperanzas y promesas generadas por la "Ronda de Desarrollo", cuya agenda se forjó al calor de los atentados del 11 de septiembre se han desvanecido.

El giro hacia el unilateralismo manifiesto de la política exterior norteamericana sorprendió a la mayoría de los países de América Latina en un proceso de recambio de gobernantes, mutación de los discursos políticos y un clima de creciente intolerancia hacia las políticas de apertura y desregulación de la economía diseñadas bajo la influencia del llamado consenso de Washington en la década del 90. América Latina no tuvo una postura única frente a la guerra. Mientras algunos apoyaron enfáticamente la política norteamericana - como Colombia- otros se opusieron a la invasión pero dejaron abierta la puerta para ser parte de la reconstrucción de Irak -como Argentina y Uruguay-. Las posiciones de países como México y Chile fueron más visibles por ser miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e hicieron saber que votarían en contra de la postura norteamericana. Brasil por su lado, manifestó su oposición a la guerra pero no firmó la declaración opositora de otros países latinoamericanos porque no quiso condenar el régimen de Saddam en el mismo documento. En lo inmediato, probablemente el no-alineamiento en esta guerra enturbie las relaciones comerciales con los Estados Unidos con episodios como la demora en someter al Congreso de los Estados Unidos el acuerdo de libre comercio con Chile o la dilación en la resolución del tema de inmigración con México.

Para América Latina, este escenario de unilateralismo, medición de fuerzas entre actores y realineamientos complica las negociaciones comerciales en curso. La dinámica negociadora y el desarrollo de la agenda en los distintos foros se ve alterada. Toda negociación que involucre a los Estados Unidos queda cubierta por el manto de la demostración de fuerza, a la vez que las posiciones antagónicas que salieron a la palestra en la UE requerirán tiempo y negociación interna para restablecer objetivos y prioridades

comunes. Ello implica, por un lado, que la cuestión comercial se usa como instrumento para el logro de objetivos políticos; y por el otro, hay un menoscabo del margen de negociación por el retroceso de la vocación multilateral en general.

Detrás de este fenómeno se halla la estrategia de liberalización competitiva promovida por los Estados Unidos. Al respecto, el representante comercial de EE.UU. (USTR) ha señalado que:

“America has stated its intentions plainly. We will promote free trade globally, regionally and bilaterally, while rebuilding support at home. By moving forward on multiple fronts, the United States can exert its leverage for openness, create a new competition in liberalisation, target the needs of developing countries, and create a fresh political dynamic by putting free trade on to the offensive” (Zoellick, 2002).

La lógica de esta política es que cada nuevo acuerdo comercial debe superar los beneficios alcanzados por los anteriores acuerdos. Este tipo de argumentación es la que le permitió al presidente Bush alcanzar el apoyo necesario para la aprobación de la Trade Promotion Authority (TPA) en julio del 2002, y así fortalecer su posición en los distintos tableros de negociación. El bilateralismo comercial tiene una afinidad con la creciente influencia de los llamados “neoconservadores” sobre la política exterior norteamericana (*The Economist*, 24/04/2003) manifestada claramente en el enfoque adoptado en la guerra de Irak.

El presente trabajo tiene como objetivo delinear el escenario que Argentina deberá enfrentar en los distintos foros de negociación comercial en un contexto de reconfiguración internacional, teniendo en cuenta la vorágine de cambios socio-políticos y económicos ocurridos en los últimos años y el nuevo clima que vive el MERCOSUR. Para ello, este documento primero se ocupa de las perspectivas de la llamada Ronda del Desarrollo; luego de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas y con la Unión Europea; y finalmente, delinea los escenarios comerciales tanto regionales como hemisféricos, desglosando la agenda de trabajo para puntualizar oportunidades y riesgos de las mismas.

## **II. EL TABLERO MULTILATERAL**

La negociación abierta en la última Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en Doha en noviembre del 2001, denominada “Ronda del Desarrollo”, detentó una triple cualidad: liberó a la OMC del karma Seattle (¿quién se acuerda hoy de aquel fracaso?), destrabó el impasse negociador entre la Unión Europea y los Estados Unidos y los mostró unidos frente al terrorismo y mejoró las relaciones entre países en desarrollo y desarrollados al incluir el trato especial y diferenciado de manera prominente en la agenda negociadora. Al poco tiempo quedó en evidencia que estos éxitos diplomáticos y las promesas realizadas para atraer a los PED se desvanecieron. Ni los Estados Unidos ni la Unión Europea han flexibilizado sus aspiraciones de máxima ni tampoco se ha encontrado la forma de operacionalizar el trato especial y diferenciado para hacer concesiones a los PED. Dicho trato parece traducirse en posturas que tienden a desandar los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay más que en medidas pro-desarrollo.

En este panorama poco alentador, la demostración de fuerza estadounidense en Irak complicó las condiciones de negociación un poco más. Medidas tales como la sanción de la Ley Agrícola 2002 que prevé más ayuda para los productores que la ley anterior o la protección al acero son ahora re evaluadas a la luz de la guerra: ¿delataron esas medidas una postura de extremo unilateralismo o las autoridades norteamericanas las colocaron para satisfacer la demanda doméstica pero a sabiendas que en el mediano plazo deberían ser prenda de negociación? Evidentemente, cualquiera sea la respuesta, ninguna de ellas preanuncia un escenario particularmente favorable a la Argentina. En la primera hipótesis, Argentina no tiene armas más que para minimizar los costos de la política del país hegemónico. En la segunda hipótesis, aún preservando el débil sistema institucional del comercio internacional, las medidas que tomó Estados Unidos agravaron las distorsiones del mercado internacional y perjudicaron los intereses de los países agroexportadores, como la Argentina.

La sintomatología de esta situación incluye, hasta la fecha, declaraciones y señales políticas destinadas a restablecer un marco de discusión conjuntamente con un estancamiento de las negociaciones. Los funcionarios de alto rango de la OMC <sup>1</sup> y la Unión Europea (*The Daily Star*, 02/04/2003) reafirman su fe en que la OMC es un buen espacio para mostrar que entre los socios occidentales no hay riñas de gravedad, que el comercio esta disociado de la guerra y, que eventualmente ( a la Kant), el comercio es semilla de paz. No obstante, las negociaciones no avanzan sustantivamente.

En este contexto el no-cumplimiento de tres plazos de las negociaciones es un síntoma de tanto de estas dificultades así como de la atracción creciente de las negociaciones de acceso que se desarrollan en los foros regionales.

- En primer lugar, en diciembre del 2002, los miembros debían resolver un mecanismo para que los países sin suficientes condiciones para hacer uso de las licencias obligatorias previstas en el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual lo pudieran hacer. El plazo no pudo ser cumplido por la resistencia de Estados Unidos y este primer traspie quebrantó las expectativas de los PED.
- En segundo lugar, el incumplimiento del plazo en la cuestión del trato especial y diferenciado implicó que los miembros africanos se desinteresaran de la suerte de otras negociaciones y así, el incumplimiento de la fecha límite del 31 de marzo del 2003 para presentar las modalidades de negociación de agricultura, terminó de evidenciar que no se trataba de *un mero* plazo sino de una situación más amplia. Algunos funcionarios en Ginebra la caracterizan como una situación marcada por la “falta de voluntad política” de los actores.
- En tercer lugar, se produjo un estancamiento en las negociaciones agrícolas. Dado los intereses argentinos, el fracaso en materia agrícola fue el más sentido. Si bien es cierto que la cuestión agrícola ha sido siempre una cuestión delicada y difícil de negociar (baste pensar que tomó 48 años incorporarla plenamente al régimen de comercio bajo los principios del GATT), su incorporación en la Ronda Uruguay, y en particular el Artículo 20 del Acuerdo (liberalización progresiva), abrevaron una visión más optimista en relación a las negociaciones futuras.

---

<sup>1</sup> Declaración realizada en el Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC, 02/04/2003.

En materia agrícola existen intereses divergentes de la UE y los EE.UU, al interior de la UE, de los PED entre sí y entre los países exportadores competitivos y la UE y los Estados Unidos. En primer lugar, tanto la UE como los Estados Unidos pugnan por retener su sistema de protección y pujan por llevar la delantera en la agenda negociadora, imponiendo al otro qué tipo de protección eliminar y con qué plazos hacerlo. Esta puja por definir quién controla el “timón de la desregulación del sector” evidencia al menos dos objetivos: minimizar los costos económicos y políticos domésticos (reconversión del sector y pérdida del margen de maniobra para establecer políticas sobre un sector políticamente importante) intentando que la regulación internacional acomode sus políticas y, además, afianzar y mejorar el acceso a terceros mercados.

En segundo lugar, aunque dentro de la UE hay complementariedad económica no existe homogeneidad productiva y por ello, mientras que Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca están a favor de reformar la Política Agraria Común (PAC), Francia, España, Irlanda y Portugal se resisten a modificarla. La posición europea será difícil de conciliar con una mayor liberalización visto y considerando el acuerdo entre Alemania y Francia para asegurar la continuidad presupuestaria de la PAC. Este acuerdo resultó en el marco de la negociación por la ampliación de la UE, donde Alemania a cambio del apoyo de Francia para incorporar nuevos integrantes, concedió establecer un piso para el presupuesto del próximo periodo financiero de la PAC de 2007-2013.<sup>2</sup> Tal vez la expiración de la cláusula de paz (que protege a los países de litigios en la OMC en materia de subsidios agrícolas hasta finales del año 2003) los presione a revisar su postura en agricultura.

En tercer lugar, la posición de los PED tampoco es monolítica. Los exportadores competitivos, como la Argentina, Brasil y el Uruguay, proponen la liberalización total a través de la eliminación de subsidios, la rebaja de aranceles y la eliminación de las medidas para-arancelarias. En cambio, los importadores netos son beneficiarios de los subsidios en tanto tienen acceso a alimentos a precios bajos y por ello no están interesados en motorizar la liberalización agrícola. Además, existen diferencias entre los PED exportadores netos y los que han logrado un proceso de sustitución de importaciones de manera competitiva, en particular, los países con grandes mercados internos, como China e India. Luego de haber realizado grandes inversiones para satisfacer la demanda interna de alimentos, estos países no están dispuestos a apoyar una propuesta liberalizadora que conlleve al menoscabo de este sector estratégico.

Otro clivaje se abre entre todos los PED exportadores a consecuencia de la regulación global del sector en base a su cuotificación. En tanto penaliza a los excluidos y premia a los poseedores de cuota –si bien les pone un techo-, el sistema de cuotas tiene un efecto perverso sobre la acción colectiva de los países con condiciones semejantes de producción y comercialización. Los exportadores ya establecidos (*incumbents*), que se benefician del premio, deben encontrar un equilibrio entre la retención y la ampliación de sus cuotas históricas de forma de no perder sus beneficios y verse obligados a competir en igualdad de condiciones con un universo más amplio de países interesados en el acceso. Los exportadores con capacidad exportadora pero sin cuota, en cambio, se posicionan a favor de la apertura de las cuotas para acceder a mercados de los cuales de otra manera están excluidos. Este es el caso por ejemplo de Paraguay, con potencial exportador de “cuota Hilton”, o de la Argentina, en el sector de carne avícola.

---

<sup>2</sup> El acuerdo garantiza el nivel presupuestario actual más un aumento del 1% anual de los montos a desembolsar.

La situación de los productores eficientes de América Latina (que sólo excepcionalmente cuentan con programas de apoyo) se ve agravada porque se encuentran sin defensa ante las medidas que distorsionan los mercados mundiales. Los productos subsidiados no sólo deprimen los precios internacionales, sino que desplazan exportaciones como es el caso de las ventas argentinas y uruguayas de trigo y el arroz a Brasil.

En suma, a medida que se va desgranando la agenda multilateral de negociación, las desavenencias comerciales entre los actores emergen con más claridad y con ello los puntos de ruptura. En particular, las negociaciones agrícolas aparecen como la cuestión más difícil de resolver para todos los actores: los Estados Unidos y la Unión Europea ya tienen fijada sus políticas nacionales para los próximos años y buscan que los compromisos internacionales se adecuen a ellas. Mientras que la Farm Bill podría compatibilizarse con una rebaja arancelaria importante, la PAC no podría. Y mientras la PAC toleraría mejor una reducción en los apoyos internos, (del orden del 36% según lo propuesto por la UE) la Farm Bill no podría.

En este sentido, la propuesta de Estados Unidos de eliminar subsidios a la exportación (que prácticamente no utiliza); fijar un arancel máximo del 25% pero al mismo tiempo reducir los apoyos internos al 5% del PBI agrícola, obliga a un gran esfuerzo por parte de la Unión Europea mientras que exige muy poco de los Estados Unidos. Es en otras palabras una propuesta irrealista.

Este estancamiento es un escollo importante en las negociaciones y también para la próxima Conferencia Ministerial (la quinta) a realizarse en Cancún, México, en septiembre de este año. Se suponía que los temas clásicos de la agenda de la OMC (agricultura y servicios) iban a estar encaminados para esa fecha y que se estaría en condiciones de iniciar el proceso de negociación sobre la "agenda de Singapur" (interacción entre comercio y política de competencia; relación entre comercio e inversiones; transparencia de la contratación pública; y facilitación de comercio). De por sí, el hecho de que la agenda se encuentre fraccionada en dos etapas acarrea complicaciones (resistencia de cerrar compromisos en la primera tanda de cuestiones antes de conocer los resultados de la segunda fase) pero los incumplimientos de los plazos empeoran la situación ya que cuestionan una de las creencias de la OMC como organización: su diseño *rule oriented*. Además, ante la falta de acuerdo en los temas agrícolas y de trato especial y diferenciado, la mayoría de los PED comienzan a plantearse la viabilidad de otorgar concesiones en otras áreas sin antes converger en sus áreas de interés.

A continuación se presenta un cuadro con los temas principales de negociación, los mandatos, las fechas límites y el estado actual del proceso negociador.

Temas de negociación	Mandatos y objetivos	Fechas límites de los mandatos	Estado actual de las negociaciones
<b>Agricultura</b>	Art. 20 AA + Decl. de Doha. Las negociaciones deben apuntar a: 1)avances sustantivos en acceso a mercados 2)reducción y “phasing out” de todo tipo de subsidios a la exportación 3)reducciones substanciales en medidas de apoyo interno	Modalidades de negociación: 31 de marzo del 2003. Los borradores de los cronogramas basados en las modalidades deben estar listos antes de la 5ta Conferencia Ministerial de noviembre del 2003 a realizar en Cancún, México	No se pudieron establecer las modalidades de negociación en el tiempo establecido, incluidas las provisiones para trato especial y diferenciado
<b>Servicios</b>	Art. XIX y IV del GATS + Decl. de Doha	El 31 de marzo se abre el proceso para presentar las ofertas iniciales	Desde el 30 de junio del 2002 varios miembros presentaron pedidos iniciales sobre los cuales se está negociando en forma bilateral.
<b>Reglas de la OMC</b>	Implementación + Decl. de Doha Aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo sobre anti-dumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca y a los acuerdos comerciales regionales.	Finalización de las negociaciones en enero del 2005	Existen más propuestas respecto a las disciplinas de anti-dumping y menos avanzados en relación a las subvenciones a la pesca. Respecto a los acuerdos regionales las discusiones se han centrado en temas de naturaleza procedimental.
<b>TRIPS</b>	Establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas para el vino y bebidas espirituosas  Extensión de protección de indicaciones geográficas a otros productos que no sean vino y bebidas espirituosas  Continuación del trabajo en relación al Convenio sobre la Diversidad Biológica, la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.	Finalizar los trabajos antes de la 5ta Conferencia Ministerial de noviembre del 2003 a realizar en Cancún, México	Se han realizado avances para clarificar los temas y las propuestas. Sin embargo, mientras existe un consenso sobre el proceso de notificación de los procedimientos, existen diferencias importantes sobre los efectos legales de un sistema de registro.

<b>TRIMS (Comercio e Inversión)</b>	Las negociaciones para un marco multilateral tendrán lugar luego de la 5ta Conferencia Ministerial, sobre la base de una decisión a ser tomada por consenso en la sesión sobre modalidades de negociación.	5ta Conf. Ministerial (setiembre 2003)	A proceder luego de la 5ta Conf. Ministerial (setiembre 2003)
<b>Facilitación del Comercio</b>	Las negociaciones para un marco multilateral tendrán lugar luego de la 5ta Conferencia Ministerial, sobre la base de una decisión a ser tomada por consenso en la sesión sobre modalidades de negociación.	En el período que transcurra hasta la 5ta Conf. Ministerial, se examinarán, aclararán y mejorarán los aspectos pertinentes de los arts. V, VIII y X del GATT (1994) e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros (en particular de los PED)	El Comité de Comercio de Mercancías realizó cuatro sesiones en las que se discutieron respectivamente temas sobre los arts. V, VIII y X del GATT (1994). La última reunión sirvió de foro para un debate general sobre los tres temas y para estudiar la organización de los trabajos futuros hasta la 5ta Conf. Ministerial.
<b>Acceso a mercados para bienes no agrícolas</b>	Negociaciones orientadas a reducir o eliminar los aranceles (incluidos los picos y el escalonamiento arancelario, y las barreras no arancelarias).	Las modalidades de negociación deben establecerse para el 31 de mayo del 2003.	Los miembros deberán trabajar arduamente para alcanzar los objetivos dispuestos para la próxima fecha límite
<b>Entendimiento sobre la Solución de Controversias</b>	Decisión adoptada en la Ronda Uruguay (1994) + Declaración de Doha  Mejoramiento y aclaración del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.	Finalización en mayo del 2003	Se está discutiendo si se aprueban las cosas que sí se pudieron acordar para no perder el plazo impuesto en Doha.
<b>Comercio y Medio Ambiente</b>	Relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) Reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos. Prestar particular atención a: - el efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados; - las disposiciones pertinentes del ADPIC; - las prescripciones relativas al etiquetado para fines medioambientales.	El Comité debe presentar un informe en la 5ta Conf. Ministerial (noviembre 2003) y formular recomendaciones con respecto a la acción futura, incluida la conveniencia de celebrar negociaciones.	Las negociaciones se han focalizado en la relación entre las normas existentes de la OMC y las obligaciones específicas dispuestas en los AMUMA. Sin embargo, las negociaciones se encuentran todavía en la etapa inicial.

Sin duda, el incumplimiento de los plazos en temas de vital importancia para los PED como es el trato especial y diferenciado, el tema de TRIPs y salud pública y la agricultura contribuyen al gran paréntesis actual de las negociaciones. Por un lado, esta situación incentiva las negociaciones regionales como vía rápida de acceso a los mercados y, por el otro, produce una asincronía en el funcionamiento de la OMC: mientras las reglas y los compromisos no pueden modificarse, el sistema de solución de controversias avanza a todo vapor en la interpretación de la extensión de los compromisos tomados en la Ronda Uruguay. Este papel de dirimir disputas e interpretar el patrimonio histórico es ahora su gran baluarte.

### III. EL TABLERO HEMISFÉRICO

En el tablero hemisférico se perfilan movimientos incesantes. Mientras las negociaciones del ALCA siguen su curso, Estados Unidos ha abierto negociaciones bilaterales con todos los países del continente salvo con los miembros del MERCOSUR, un curso de acción afín a su estrategia de avanzar en múltiples frentes. Esto significa que tarde o temprano el ALCA decantará, dado que los costos de exclusión han aumentado para aquellos países que aun no han sido invitados a la mesa bilateral. Para fortalecer esta estrategia de jaqueo, Estados Unidos ha iniciado recientemente una política de seducción hacia Brasil haciendo caso omiso de la resistencia de este último a alinearse detrás de las posturas norteamericanas en temas de seguridad y derechos humanos.

Tras la Reunión Ministerial de Quito en noviembre de 2002, las negociaciones del ALCA entraron en su etapa decisiva, aquélla en la cual los avances técnicos deberían ser complementadas con el compromiso político. La idea del ALCA como una maquinaria burocrática que los gobiernos difícilmente pueden frenar, ha sido utilizada frecuentemente para describir la dinámica de las negociaciones hemisféricas. Es, pensamos, una idea apropiada: pocos gobiernos querrían admitir que se utilizó tanto tiempo y dinero en una iniciativa fracasada. Menos costoso en tal escenario parecería ser firmar un acuerdo inofensivo.

Sin embargo, el avance técnico del proceso de negociación ha ido dejando de lado -y acumulando también- puntos conflictivos, en general puntos sensibles a las necesidades y aspiraciones político económicas de los actores. Por ello, y aún cuando han pasado cinco años desde el inicio del proceso negociador, es posible tanto que el ALCA termine siendo, al menos en el corto plazo, más que una verdadera iniciativa de libre comercio en las Américas, una sumatoria de acuerdos bilaterales con eje en los Estados Unidos. Dos hechos abonan esta postura: en primer lugar el “plato de spaghetti” de acuerdos de libre comercio existentes a nivel regional<sup>3</sup> torna poco factible la idea del ALCA como una “gran zona de libre comercio”, en sentido estricto. En segundo lugar, la estrategia de Estados Unidos de usar al bilateralismo como una suerte de “*divide et impera*” contribuye a diluir la idea original de “libre comercio de Alaska a Tierra del Fuego”. Excepto el MERCOSUR, prácticamente todos los demás miembros de las negociaciones del ALCA, o bien ya poseen un acuerdo con Estados Unidos, o bien, con distinto grado de avance, están en vías de alcanzarlo. Dicha estrategia también se ha visto plasmada en las ofertas diferenciadas que Estados Unidos ha presentado en el ALCA a las distintas agrupaciones

---

<sup>3</sup> El “plato de spaghetti” alude a la multiplicidad de acuerdos de libre comercio existentes en el hemisferio. Para mayores precisiones ver el Informe sobre el ALCA de este proyecto.

subregionales, en lugar de realizar una oferta única y general según el principio de nación más favorecida<sup>4</sup>.

El perfil del ALCA, su diseño y contenido, irá emergiendo más claramente a medida que se extingan los ecos de la invasión de Irak y se defina la relación política de América Latina con Washington. Evidentemente, el creciente peso de los “halcones” en el diseño de la política exterior estadounidense tiende a erosionar la autonomía relativa de la que gozaron desde el fin de la guerra fría las cuestiones comerciales, respecto de los temas de “alta política”. En efecto, durante el primer año y medio de la administración Bush, Estados Unidos aplicó en la práctica (con unas pocas excepciones) una política de “negligencia benigna” en la región. Mientras que en la agenda política de Bush América Latina en general iba perdiendo prioridad, no ocurrió lo mismo en materia comercial, donde el activismo del Representante de Comercio Robert Zoellick, contrastó con la frialdad o indiferencia de otras áreas de la administración. Desde América Latina se criticó la ausencia de una política exterior comprehensiva y más clara para la región.

El conflicto bélico en Irak modificó este escenario. La intervención en Irak generó reacciones dispares en los gobiernos latinoamericanos. Mientras que los países de Centroamérica y el Caribe apoyaron expresamente a los Estados Unidos, México y los países sudamericanos, con la solitaria excepción de Colombia, que recibe de los Estados Unidos anualmente 500 millones de dólares en materia de asistencia, no endosaron la postura norteamericana o directamente manifestaron un claro rechazo a la misma. Si bien el conflicto en Irak tiende a disminuir la ya marginal importancia que en líneas generales tiene América Latina para los Estados Unidos, paradójicamente contribuye a politizar la agenda comercial, disminuyendo la autonomía relativa de la misma. Baste recordar que para los Estados Unidos la política comercial ha estado asociada en muchas oportunidades a temas estratégicos de seguridad y defensa. El lanzamiento de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI de acuerdo a sus siglas en inglés) en los 80 estuvo directamente ligado a la Crisis Centroamericana, que ocupaba un lugar prioritario en la agenda durante la administración Reagan. A la vez, la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA según sus siglas en inglés), aprobada en los 80 y que periódicamente es renovada por el Congreso, se halla vinculada a la lucha contra el narcotráfico en la región andina.

Por esto, aún en lenguaje diplomático, el peso creciente de los más duros en la actual administración norteamericana torna previsible la aplicación de un esquema de “premios y castigos” en función del mayor o menor compromiso en la cuestión de Irak. Así, la agenda comercial perdería autonomía en relación a la agenda de seguridad y defensa. Los casos más visibles son los de México y Chile por su preanuncio del voto en contra de la postura norteamericana en el Consejo de Seguridad y el de Brasil, el principal actor en el Cono Sur, que aunque no ocupaba un asiento en el Consejo de Seguridad, adoptó e impulsó a demás países a asumir las posturas más críticas a los Estados Unidos en el tema Irak. Antes de trabajar sobre los temas y las posiciones en la negociación del ALCA, a continuación puntualizamos un poco más en detalle el marco político de las negociaciones hemisféricas, focalizando en las tensiones y circunstancias de estos tres países en su relación con los Estados Unidos.

- *Circunstancias e intereses de los actores hemisféricos*

---

<sup>4</sup> La generosidad en las ofertas de los Estados Unidos parece seguir una dirección Norte-Sur, toda vez que la oferta menos generosa fue la presentada a los países del MERCOSUR.

Brasil fue, desde el inicio del proceso, un actor reticente dentro de las negociaciones. Su resistencia brasileña puede enmarcarse dentro del paradigma globalista que, con muy pocas excepciones, ha predominado dentro de su política exterior desde la segunda mitad de la década del 70. Según este paradigma, Brasil debe diversificar sus relaciones exteriores a fin de contrabalancear la hegemonía estadounidense en la región (Soares de Lima, 1994). De allí que la política comercial de Brasil ha privilegiado el escenario subregional y la arena multilateral como una forma de aumentar su poder negociador frente a los Estados Unidos. Más allá de manifestaciones a favor una negociación con los Estados Unidos Brasil continúa siendo un jugador difícil dentro del ALCA..

Chile, en cambio, representa en cierta medida el caso contrario al brasileño si tomamos sus intereses económicos como determinantes de su política exterior. Chile posee una de las economías más abiertas de la región. Las exportaciones representan el 30% de su PBI y han complementado la apertura unilateral con la firma de acuerdos de libre comercio. Invitado a formar parte del NAFTA, la ausencia de *fast-track* durante la era Clinton bloqueó las aspiraciones chilenas de integrarse a dicho acuerdo. Ello llevó a Chile a firmar un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, descartando la incorporación como miembro pleno debido al nivel del Arancel Externo Común. A su vez, Chile firmó acuerdos con México y Canadá. La aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial durante la presidencia de George W. Bush permitió a Chile y Estados Unidos concluir en diciembre de 2002 las negociaciones para un acuerdo de libre comercio, aun pendiente de ratificación parlamentaria en ambos países. La demora en la firma de este Tratado puede ser vista como la “represalia” de los Estados Unidos por la postura chilena en la guerra de Irak. Originalmente, el acuerdo con Chile iba a ser remitido junto con el acuerdo firmado con Singapur. Sin embargo, tras la votación en el Consejo de Seguridad, sólo se envió al Senado el acuerdo con Singapur, postergando sin fecha la remisión del tratado con Chile (*The Economist*, 17/04/2003).

Chile ha sido un participante activo en el ALCA, apoyando durante la Ministerial de Buenos Aires la propuesta norteamericana de adelantar la finalización de las negociaciones para el año 2003 (*Financial Times*, 09/04/2001). Si bien podría pensarse que tras haber concluido las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos, el entusiasmo chileno por las negociaciones hemisféricas podría verse atenuado, Chile cumplió con el plazo del 15 de febrero del 2003 para entregar primeras propuestas de apertura en cinco áreas. (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, 13/02/2003).

Por su lado, el entusiasmo que expresa México en relación al ALCA parecería sólo formal<sup>5</sup>. El interés de México es mantener la exclusividad de las preferencias de acceso en el mercado norteamericano. La entrada en funcionamiento del ALCA implicaría para México tener que competir con Brasil en muchos productos industriales y en particular en el sector automotor. En este sentido, se da una paradoja: Brasil y México son rivales en las negociaciones del ALCA pero por diferentes motivos ven un progreso en las negociaciones como un perjuicio y no evalúan como algo negativo un fracaso o un impasse (aún por distintos motivos). Las recientes declaraciones del ex Canciller

---

<sup>5</sup> En el sitio de la Secretaría de Economía ([www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)) se afirma que “México ha participado activamente y de manera relevante en el proceso de negociación del ALCA” y que “México ha mantenido un claro liderazgo a lo largo de este importante proceso de negociación hemisférica”.

mexicano, Jorge Castañeda en contra de la participación en el ALCA bajo el argumento que México “le lleva ventaja a los demás países latinoamericanos en acuerdos comerciales” (*Reforma*, 08/04/2003) reflejan de alguna manera lo que hasta ahora ha sido la postura prevaleciente.

La salida de Castañeda y su reemplazo por Luis Ernesto Derbez podría llegar a favorecer una postura más proactiva de México en el ALCA. Derbez es “la persona en el gabinete mexicano que está más enfáticamente a favor de una apertura comercial, considerándola indispensable aunque sea a expensas de industrias locales” (Schmidt, 2003: 3). No obstante, resulta aventurado concluir que este recambio, que no fue motivado por cuestiones vinculadas a la postura mexicana en el ALCA, modificará las prioridades de la agenda comercial mexicana, hoy más concentrada en los acuerdos de libre comercio bilaterales en curso de negociación, antes que en dar un impulso decisivo a un ALCA que fusione dichos acuerdos .

La seguridad invadió las relaciones regionales y se derrama sobre el ámbito comercial; se refleja en mayores controles fronterizos<sup>6</sup>, en la pretensión de implementar un sistema de control aduanero<sup>7</sup>, en la dilación en resolver el tema inmigratorio en el caso de México o en la demora en someter el TLC con Chile. Pero no ha habido represalias comerciales tradicionales. En este sentido, ningún país fue eliminado del Sistema General de Preferencias.

Al calor de este cambio en el clima político, Canadá juega un rol interesante. Su relación con Estados Unidos se vive con cautela. El hecho de que entre ambos países exista el canal comercial bilateral más importante a nivel mundial (diariamente cruzan la frontera aproximadamente us\$ 1,4 mil millones en bienes y servicios) modera las posiciones sobre cuestiones polémicas como el de la guerra en Irak. Aunque Estados Unidos y Canadá cuentan con una alianza comercial de las más sólidas y duraderas, respecto a la cuestión de Irak la posición canadiense se mostró claramente en contra de la intervención armada. El mayor temor que ha ocasionado el conflicto bélico en los círculos empresariales canadienses es que debido al reforzamiento de la seguridad en las fronteras con los EE.UU. generado luego del ataque terrorista del 11 de septiembre los intereses de defensa encuentren un lugar en común con los intereses proteccionistas para alzar barreras comerciales en nombre de la seguridad nacional (*Financial Times*, 26/03/2003).

No parece probable que el tema de Irak o el de los futuros escenarios donde se desarrolle la guerra contra el terrorismo se conviertan en la principal barrera para el ALCA, salvo que se trate de un escenario en América Latina. Como se ha señalado, existen otras cuestiones, algunas preexistentes y de naturaleza no comercial y otras más propias de una negociación comercial, que aun están pendientes de definición. No obstante, es probable que, debido a la fuerte impronta de los “*hardliners*” en la actual administración

---

<sup>6</sup> En diciembre del 2002 EE.UU. estableció la Regla de las 24 horas, de acuerdo a esta norma 24 horas ante del embarque debe girarse en detalle a la aduana del país del norte dando cuenta del tipo de envío, del medio de transporte, de la fecha de salida, y esperar la confirmación afirmativa para concretar la operación.

<sup>7</sup> Las autoridades de Estados Unidos intensificarán medidas de este tipo con la puesta en marcha de programas como el Container Security Initiative, que prevé la asignación de funcionarios de la Aduana norteamericana en todos los puertos extranjeros en los que embarquen o hagan tránsito naves con destino a las costas de ese país, con el fin de realizar inspecciones aleatorias en los envíos.

estadounidense, aumenten las presiones para vincular temas comerciales a temas de seguridad y defensa.

- *La agenda, los temas y las posiciones de negociación*

A pesar de la dinámica generada por la rutina de reuniones, las negociaciones no han logrado acuerdos sustantivos. El texto consolidado es más un compendio de las posiciones divergentes que un documenta base para la negociación.

El reclamo más importante del MERCOSUR a los Estados Unidos se refiere al acceso de productos agrícolas, alimentos y bebidas, tabaco, textiles y sus manufacturas, productos que aún deben enfrentar picos arancelarios elevados, cuotas y subsidios, entre otros. Salvo en materia de subsidios a la exportación, la posición del gobierno estadounidense es que el ALCA no es el ámbito adecuado para llevar adelante esta discusión y postula que cualquier definición sobre agricultura es contingente a un avance en la OMC. Lo mismo argumentan en relación a las reglas antidumping.

Brasil ha acentuado la necesidad de fortalecer el MERCOSUR, llevando a las negociaciones del ALCA una posición conjunta en materia de ofertas. Esto pudo materializarse sólo en la oferta inicial efectuada en bienes agrícolas e industriales. En este campo el Mercosur planteó eliminar a partir de 2005 los aranceles para un 20% de las importaciones (en marcado contraste con la oferta inicial de Chile que planteó la eliminación inmediata para el 73% ). En las áreas de mayor interés de los Estados Unidos, servicios, inversiones y compras del sector público, el MERCOSUR, a instancias de Brasil y debido a la necesidad de superar diferencias entre los miembros del bloque, postergó su presentación, incumpliendo el plazo previsto (15/02/2003)<sup>8</sup>. Esta postura ha sido diseñada para tratar de contrarrestar la estrategia norteamericana de acordar múltiples acuerdos bilaterales. En este sentido, la postura brasileña en el ALCA se ha manifestado en diversas formas:

- 1) La oferta inicial efectuada en el Grupo de Negociación de Acceso a Mercados (GNAM) y el Grupo de Negociación de Agricultura (GNAG), que el Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick calificó como modesta (*O Estado de Sao Paulo*, 17/02/2003) y que el propio diario *O Globo* calificó de lenta y cautelosa (*O Globo*, 18/02/2003);
- 2) En la predisposición a condicionar el progreso en las negociaciones hemisféricas y en las negociaciones con la UE a una eventual superación del impasse que se registra a nivel multilateral en la OMC<sup>9</sup> (*O Estado de Sao Paulo*, 10/03/2003) y
- 3) En la pretensión de que los acuerdos del ALCA incluyan la posibilidad de aplicar medidas proteccionistas para industrias incipientes (*O Estado de Sao Paulo*, 31/03/2003).

Al igual que en la negociación multilateral el tema agrícola divide las aguas entre los países latinoamericanos, ya que mientras algunos bregan por la liberalización total, otros defienden la retención de mecanismos de subsidio implícitos y explícitos. Además, los países más pobres y pequeños se benefician de la importación de alimentos subsidiados. Otro tema que divide aguas aún más profundas, es el trato especial y diferenciado, que en

---

<sup>8</sup> La postergación de la realización de una oferta de servicios en el ALCA contrasta con la decisión brasileña de presentar una oferta (tímida) en la OMC.

<sup>9</sup> El Canciller Celso Amorim manifestó que "la falta de avance en la OMC puede tener un impacto negativo en el ALCA y en la negociación entre el MERCOSUR y la UE" (*O Estado de Sao Paulo*, 10/03/2003)

el ALCA es tratado por el Grupo Especial sobre Economía Pequeñas. Por un lado están los que pugnan por extender los criterios de inclusión para ser comprendidos entre sus potenciales beneficiarios; por el otro, países como la Argentina, Brasil, Chile y México se resisten a avanzar en la discusión porque se perciben como los verdaderos “patos de la boda”. El operativo iniciado por de Estados Unidos abrir negociaciones paralelas con casi todos los países que serían beneficiarios de trato especial de hecho resuelve la resistencia que se manifestaba a nivel del conjunto a la vez que va sentando precedentes sobre el contenido efectivo de dicho tratamiento.

En el Documento sobre Modalidades y Métodos de Negociación, hecho público en octubre de 2002, se estableció el siguiente cronograma:

- Entre el 15 de agosto y el 15 de octubre 2002 los países debían notificar el arancel de nación más favorecida (NMF) que sería utilizado como arancel base. La negociación arancelaria no se hará sobre el arancel NMF consolidado en la OMC sino el efectivamente aplicado (generalmente más bajo).
- Entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003 los países debían presentar sus ofertas iniciales de acceso a mercados en los Grupos de Negociación de Acceso a Mercados, Agricultura, Inversiones, Servicios y Compras del Sector Público.
- Entre el 16 de febrero de 2003 y el 15 de junio se deberán efectuar las solicitudes de mejoramiento de ofertas.
- EL GNAM y el GNAG debían establecer una metodología para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y/o prevención de medidas no arancelarias, que debería estar terminada para el 15/02/2003

Sin embargo, el cronograma avanza a un ritmo muy lento. Más aún, cuando hay avances los mismos distan de ser sustantivos. En efecto:

- Todos los países del hemisferio presentaron puntualmente sus ofertas iniciales en los Grupos de Acceso a Mercados y de Agricultura; pero en los demás Grupos este no es el caso. Más allá de la voluntad o no de negociar la apertura y desregulación en los temas de agricultura y bienes en general, en dichos temas los países tienen intereses ofensivos y capacidad institucional heredada de las negociaciones anteriores, particularmente de la ALADI. En los temas de servicios y compras gubernamentales este no es el caso. Más aun, las mismas uniones aduaneras como el MERCOSUR no han avanzado en la armonización o compatibilización de las regulaciones que rigen en estos sectores. No sorprende entonces que las ofertas en estos temas, donde priman los intereses defensivos, sean aun incipientes. Al respecto, los países del MERCOSUR postergaron la presentación de ofertas iniciales en esos temas para darse más tiempo para presentar una posición conjunta. Asimismo, los países del CARICOM y Panamá, amparándose en el Documento sobre Métodos y Modalidades de Negociación, también optaron por presentar más tarde sus ofertas en materia de compras del sector público. Sobre este punto cabe señalar que dicho documento prevé que los países que soliciten ayuda técnica para la realización de sus ofertas en compras del gobierno tengan plazo para efectuar las mismas hasta el 15 de julio del 2003.
- Respecto de la metodología para la eliminación de medidas no arancelarias aun no hay resultados concluyentes. El Comunicado de Prensa del GNAG de la XIII Reunión (17-20/02/2003) señala que “el trabajo del Grupo abarcó (...) la metodología de notificación y contranotificación de medidas no arancelarias (...) y otras prácticas que

distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellos que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones”.

En temas transversales que afectan a las negociaciones en su conjunto, las indefiniciones más relevantes se registran en tres temas.

- *Ofertas de acceso a mercados para bienes agrícolas e industriales.* Las mismas se iniciaron sin que se hubieran consensado los métodos para otorgar concesiones arancelarias. Sobre este punto, el MERCOSUR propugna el principio de nación más favorecida regional (lista única de oferta hecha para todos los demás socios) mientras que Estados Unidos ha presentado cuatro listas de ofertas de liberalización, de acuerdo al destinatario.
- *Tratamiento de las diferencias en materia de desarrollo.* Si bien debería debatirse como operacionalizarse en todos los grupos de negociación, no se ha logrado acordar una definición ni un criterio que satisfaga a todos los actores. La oferta de Estados Unidos discriminado por sub-region de hecho trata de sentar precedentes a nivel bilateral dejando fuera de la negociación a otros países involucrados, países que se enfrentarán luego con los costos de un acuerdo cerrado sin su participación.
- *Tratamiento de la inversión extranjera directa.* Tampoco ha habido consenso en el Comité de Negociaciones Comerciales, permitiendo su tratamiento tanto en el Grupo de Negociación sobre Servicios (como modalidad 3) como en el Grupo Negociador de Inversiones. Aquí las principales diferencias se registran entre las posiciones de Brasil y los Estados Unidos.

A continuación se presenta un cuadro con las principales temas , los respectivos objetivos de negociación, las fechas límites y el estado de los procesos negociadores al 15 de mayo del 2003.

Temas de negociación	Principales objetivos de negociación	Fechas límites del cronograma de negociación	Estado actual de las negociaciones
<p><b>Acceso a mercados</b></p>	<p>En forma congruente con las disposiciones de la OMC, eliminar progresivamente los aranceles y las barreras no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente, que restringen el comercio entre los países participantes.</p> <p>Todo el universo arancelario estará sujeto a negociación.</p> <p>Se podrían negociar diferentes cronogramas de liberalización comercial.</p> <p>Facilitar la integración de las economías más pequeñas y su plena participación en las negociaciones del ALCA.</p>	<p>Notificación del arancel base entre el 15/9/2002 y el 15/10/2003</p> <p>Presentación de ofertas iniciales entre el 15/12/2002 y el 15/02/2003</p>	<p>Todas las delegaciones presentaron sus ofertas en fecha</p>
<p><b>Agricultura</b></p>	<p>Asegurar que las medidas sanitarias y fitosanitarias no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países o una restricción encubierta al comercio internacional.</p> <p>Eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas.</p> <p>Identificar otras prácticas que distorsionen el comercio de productos agrícolas y someterlas a una mayor disciplina.</p> <p>Los productos agrícolas cubiertos serán aquellos referidos en el Anexo I del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.</p> <p>Incorporar los avances hechos en las negociaciones multilaterales en agricultura</p>	<p>Notificación del arancel base entre el 15/9/2002 y el 15/10/2003</p> <p>Presentación de ofertas iniciales entre el 15/12/2002 y el 15/02/2003</p> <p>El GNAM y el GNAG deberán establecer una metodología que incluya un programa para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y/o prevención de las medidas no arancelarias. Tal metodología deberá estar terminada el 15 de febrero de 2003.</p> <p>Los países deberán completar la base de Datos Hemisférica en un plazo comprendido entre el 15 de septiembre y el 15 de noviembre de 2002</p>	<p>Todas las delegaciones presentaron sus ofertas iniciales</p>

<b>Servicios</b>	<p>Establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios,</p> <p>Asegurar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA.</p>	Presentación de ofertas iniciales entre el 15/12/2002 y el 15/02/2003	Los países del MERCOSUR no presentaron ofertas aún
<b>Compras del Sector Público</b>	<p>Ampliar el acceso a los mercados para las compras del sector público de los países del ALCA.</p> <p>Lograr un marco normativo que asegure la apertura y la transparencia en los procedimientos de las compras del sector público, sin que implique necesariamente el establecimiento de sistema idénticos de compras del sector público en todos los países;</p> <p>Asegurar la no discriminación en las compras del sector público dentro de un alcance que será negociado.</p> <p>Asegurar un examen imparcial y justo para la resolución de los reclamos y apelaciones relativos a las compras del sector público por los proveedores, y la implementación efectiva de dichas resoluciones.</p>	<p>Presentación de ofertas iniciales entre el 15/12/2002 y el 15/02/2003</p> <p>Los países que requieran asistencia técnica para la preparación de sus ofertas de compras del sector público deberán presentar esas ofertas a más tardar el 15/7/2003</p>	Los países del MERCOSUR no presentaron ofertas aún
<b>Inversiones</b>	Establecer un marco jurídico justo y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos a las inversiones provenientes de fuera del Hemisferio.	Presentación de ofertas iniciales entre el 15/12/2002 y el 15/02/2003	<p>Los países del MERCOSUR no presentaron ofertas aún</p> <p>Varias delegaciones efectuaron presentaciones orales de sus ofertas iniciales en materia de acceso a mercados. Otras delegaciones intercambiaron sus ofertas de manera bilateral (Comunicado de Prensa, Vigésima Reunión)</p>

Fuente: elaboración propia en base a datos contenidos en el sitio oficial del ALCA ([www.alca-ftaa.org.ar](http://www.alca-ftaa.org.ar))

A modo de síntesis, hay dos puntos que merecen ser señalados, uno sobre el avance general y otro de procedimientos. En cuanto al avance, si bien las negociaciones del ALCA en líneas generales han venido cumpliendo con el cronograma pautado, el cumplimiento se ha realizado a expensas de alcanzar definiciones en temas políticamente sensibles, en muchos de los cuales hay todavía posturas muy divergentes. Esta indefinición, que no necesariamente era grave en las fases en las cuales los avances técnicos tenían más peso que los compromisos políticos, resulta un obstáculo difícil de superar y que puede terminar dilatando las negociaciones hemisféricas más allá de la fecha prevista para su finalización en enero de 2005.

En cuanto a los procedimientos, en este escenario de negociaciones fragmentadas los países participantes han perdido el derecho el veto al mismo tiempo que aumentan los costos de no participar. Los intereses más reticentes al ALCA deberán enfrentarse con el dilema de perder preferencias en los mercados regionales donde competirán con el acceso otorgado a Estados Unidos o de retacear el apoyo a la concreción de un acuerdo mayor, que los incluya en los beneficios potenciales y en el diseño de las propias reglas de la liberalización. En este sentido, si avanzan las negociaciones de acceso a mercado sin avances paralelos en el tema de subsidios, la competencia se dará en un campo de juego absolutamente desnivelado. Por último, debe notarse la ruptura del principio de *"single undertaking"* que en los hechos representa la multiplicación de los acuerdos bilaterales en curso. Dicho avance fuerza y refuerza para los EEUU el *"early harvest"* o "cosecha temprana". Si el ALCA no fusiona dichos acuerdos a través de la aplicación del principio de NMF, se habrá dado nacimiento a un marco habilitante o paraguas para la sumatoria de acuerdos preferenciales que está cosechando Estados Unidos.

#### **IV. NEGOCIACIONES MERCOSUR- UNIÓN EUROPEA**

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, a diferencia de lo que ocurre en los tableros hemisféricos y multilateral, no se ven afectadas a priori por las consecuencias negativas de la intervención norteamericana en Irak. Ello es atribuible al hecho que en este proceso negociador, los temas de baja política no parecen vincularse con cuestiones de alta política (como crecientemente parece suceder en las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos hemisféricos), y los progresos o bloqueos en las negociaciones resultan más de desacuerdos sobre temas puramente vinculados a la agenda comercial.

A diferencia del proceso negociador hemisférico, donde las cuestiones de comercio e inversiones se entremezclan con cuestiones de seguridad y defensa, las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea tienen un carácter más estrictamente comercial, menos politizado y menos polémico. La menor politización y polémica generada en torno a este acuerdo puede explicarse mediante un contraste con el ALCA. Éste, puede ser presentado por sus críticos como "un intento de anexión" toda vez que se trata de un acuerdo de libre comercio con la potencia hegemónica de la región, que a la vez es la principal potencia política y económica en el mundo.

Por otra parte, este proceso negociador cuenta definitivamente con un perfil más bajo que el del proceso negociador del ALCA, y un menor grado de politización. Mientras que para ciertos actores sociales el ALCA se interpreta en una clave mucho más amplia que la de un acuerdo de libre comercio, la negociación con la Unión Europea acapara menos la

atención del gran público, distando de generar la polémica desatada en torno al proceso de integración continental. A la vez, la estructura burocrática presente en estas negociaciones es mucho más reducida que la del proceso hemisférico. Las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea se desarrollan a través de las reuniones del Comité Bi-Regional de Negociaciones (CBN), que cuenta con tres grupos técnicos: 1) Bienes; 2) Servicios e Inversiones; 3) Competencia, Solución de Disputas y Compras Gubernamentales.

Al igual que la Ronda de Doha y el ALCA, las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea están previstas para finalizar en 2005. Esta sincronía entre los tres principales frentes de negociación comercial en los que están involucrados los países del MERCOSUR en general, y la Argentina en particular, tiene efectos no desdeñables. Puede aventurarse que el progreso en las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR no será indiferente al avance que registren las negociaciones multilaterales. En este sentido, las mismas dificultades que se observan en el ALCA a la hora de tratar el tema agrícola se registran en la negociaciones birregionales. El argumento esgrimido por la Unión Europea es similar al que utiliza Estados Unidos, es decir, se sujetan los avances en materia agrícola a los progresos que se alcancen a nivel multilateral. No obstante, la UE asegura que concederá mayores beneficios que los que se establezcan en la Ronda de Doha (*La Nación*, 16/05/2003)

#### *Estado actual de las negociaciones*

El progreso en este proceso negociador en los últimos años fue afectado por la crisis del MERCOSUR tras la devaluación brasileña de enero de 1999 y por la crisis argentina de 2001-2002. La Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y la Unión Europea en mayo de 2002 fue tal vez el momento de mayores dudas por parte de la Unión Europea respecto del posible acuerdo (*La Nación*, 18/05/2002). No obstante, las negociaciones recuperarían impulso poco tiempo después en la Reunión de Negociaciones MERCOSUR-UE a nivel ministerial (23/07/2002). En la misma, los representantes de ambos bloque acordarían un Programa de Trabajo fijando los pasos a seguir en las negociaciones.

A continuación se presentan en forma sintética las principales fechas y compromisos fijados por el Programa de Trabajo de Río de Janeiro:

- Entre julio de 2002 y febrero de 2003, los bloques trabajarían en el mejoramiento de las ofertas de bienes efectuadas en octubre de 2001, apuntando presentar el 28 de febrero de 2003 nuevas ofertas en bienes que fueran consistentes con las reglas de la OMC.
- En noviembre de 2002, durante el VIII encuentro del Comité Birregional de Negociaciones: finalizarían los métodos y modalidades de negociación de acceso a mercados en bienes, incluyendo agricultura; se definirían los métodos y modalidades para las negociaciones de servicios, y consolidarían los textos en TBT, Competencia, Reglas de Origen, Propiedad Intelectual, Procedimientos Aduaneros y Solución de Disputas.
- Entre noviembre del 2002 y abril 2003 se trabajaría en las ofertas de servicios con miras a presentar las ofertas iniciales en esta área (al igual que en Compras Gubernamentales e Inversiones) el día 30/04/2003.
- En la segunda mitad de marzo de 2003, durante la IX Reunión del CBN, se definirían los métodos y modalidades de negociación para compras gubernamentales e inversiones.

- Entre el 15/4 y el 15/5/2003 se realizarían los pedidos de mejora de ofertas en bienes.

¿Qué grado de cumplimiento han tenido estas metas?

En la VIII Reunión del CBN que tuvo lugar entre el 11 y 14 de noviembre de 2002 en Brasilia, ambas partes:

- Finalizaron las discusiones sobre métodos y modalidades de negociación de acceso a mercados para bienes agrícolas y no agrícolas.
- Acordaron un documento sobre métodos y modalidades de negociación para servicios.

En otros temas los progresos fueron menores. En solución de disputas, propiedad intelectual, reglas de origen, procedimientos aduaneros, barreras técnicas, competencia, las partes no pudieron consolidar un texto tal como estaba previsto en el Plan de Río.

Tanto la Unión Europea como el MERCOSUR presentaron sus ofertas mejoradas en bienes agrícolas y no agrícolas en término. Sin embargo, la fecha tope del 30 de abril para la presentación de ofertas en servicios, inversiones y compras gubernamentales fue pospuesta a fin de contar con más tiempo para la preparación de ofertas (*El Cronista*, 13/05/2003). La postergación en la presentación de ofertas en estos temas parece ser un patrón de conducta en los países del MERCOSUR, que también se han hecho lo mismo en el ALCA y en la OMC.

## **Cuadro 1. Ofertas Mejoradas del MERCOSUR y la Unión Europea**

### *La Oferta Mejorada del Mercosur*

La oferta mejorada del MERCOSUR ofrece desgravar el 83,5% de las importaciones de referencia en 10 años. El 16,5% restante no fue incluido en la presentación final y conforma lo que se denomina productos sensibles del MERCOSUR, a ser desgravados en un plazo superior a los 10 años.

#### **Tabla 1**

##### **Oferta**

##### **N° de Posiciones**

##### **Impo MS desde la UE \***

##### **% s/ total Impo**

MERCOSUR

8042

19.169.263

83,5

SENSIBLES\*\*

1366

3.777.083

16,5

TOTAL

9408

22.946.346

100

\* Importaciones promedio 1998-2000 en miles de dólares

\*\* No incluido dentro de la presentación

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina.

#### **Tabla 2**

##### **Categoría**

##### **AEC**

##### **Desgravación**

A

0%

Inmediata

B

2%

Comienza año 1 y termina en el año 8

C

Entre 4 y 10%

Comienza en el año 2 y termina en el año 10

D

Entre 12 y 14%

Comienza en el año 2 y termina en el año 10

E

Entre 16 y 20%

Comienza en el año 2 y termina en el año 10

Fuente: Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina.

### *La Oferta de la Unión Europea*

La nueva oferta de la UE fue presentada en cuatro anexos. Cada anexo corresponde a una división por tipo de producto.

Anexo 1: productos industriales

Anexo 2: productos de la pesca

Anexo 3: productos agrícolas procesados

Anexo 4: productos agrícolas

La UE ofrece desgravar los productos contenidos en los mencionados anexos en 4 etapas que corresponden a 4 categorías de desgravación

Categoría A: desgravación inmediata

Categoría B: desgravación progresiva y lineal en 4 años

Categoría C: desgravación progresiva y lineal en 7 años

Categoría D: desgravación progresiva y lineal en 10 años

Los productos para los cuales la UE ofrece desgravación arancelaria completa representan poco más del 90% del valor de importación total desde el MERCOSUR durante el período de referencia. La oferta incluye a la vez, una categoría E sin plazos ni modalidad de desgravación fijados.

### **Tabla 3**

#### **Categoría**

**Total**

#### **Productos**

A

B

C

D

E

Agrícolas

412

224

200

234

758

1828

Agrícolas Procesados

117
16
5
0
186
324
Pesca
56
171
8
119
19
373
Industriales
2937
2165
2790
9
0
7901
Total
3522
2576
3003
362
963
10426

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina

Más allá de la importancia comercial que este acuerdo posee para las partes, puede verse una lógica más política que excede lo pura y estrictamente comercial. En la perspectiva de la Unión Europea, un acuerdo con el MERCOSUR puede interpretarse como una reacción frente a lo que Europa percibe como una versión remozada de la Doctrina Monroe que representa el ALCA. En la perspectiva de los miembros del MERCOSUR un acuerdo con la Unión Europea, puede verse como un intento de contrapesar la presencia hegemónica de los Estados Unidos en el hemisferio.

Se ha señalado la relativa inmunidad de esta negociación frente a lo ocurrido en Irak. En este sentido, la guerra y sus efectos no constituyen una amenaza para las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, como si lo es una postergación en los plazos de la Ronda de Doha. El progreso de las negociaciones se vería afectado por un impasse en la OMC, toda vez que, como se ha mostrado que el progreso en el tema agrícola, prioritario para los países del MERCOSUR, es condicionado por la Unión Europea, a los compromisos que surjan de la Ronda de Doha. Todo esto muestra hasta que punto las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea son un rehén de la Ronda de Doha.

## V. EL TABLERO SUB-REGIONAL: MERCOSUR

El tablero subregional está marcado por la necesidad de recuperar el potencial del MERCOSUR y darle un nuevo sentido. El tablero está signado por la caída de la actividad económica con estrechos márgenes de tolerancia social para la implementación de políticas económicas de ajuste. Sin necesidad de abundar, la crisis financiera y política argentina que culminó con la renuncia de De la Rúa y la posterior declaración del default y la pesificación; el fallido golpe contra Chávez y la huelga general de 50 días en Venezuela; el juicio al presidente González Macchi en Paraguay; las dificultades del presidente Uribe de Colombia para iniciar un camino de pacificación en su país; la elección de Gutiérrez en Ecuador y, la creciente consideración popular hacia el líder indígena Evo Morales, en Bolivia, ilustran hasta qué punto la región está convulsionada. En el cono sur, el final de la asimetría cambiaria entre Brasil y Argentina, la llegada al poder de Lula con un discurso fuerte en favor del Mercosur y la estrategia de negociación bilateral que inició Estados Unidos en el hemisferio son factores que invitan a preguntarse por el futuro del proyecto regional.

Sin duda, la creación del MERCOSUR en 1991 brindó al Brasil y la Argentina una poderosa herramienta política en términos de inserción internacional, generando a la vez un atractivo espacio económico subregional. Sin embargo, buena parte del capital político y los beneficios económicos alcanzados se han diluido en los últimos cuatro años por la conjunción de diversos factores: las divergencias macroeconómicas, las perforaciones al arancel externo común, la persistencia de barreras para-arancelarias entre los socios y la escasa profundización institucional, entre otros. Estos obstáculos han eclipsado los logros del Mercosur en materia de intercambio comercial y atracción de inversiones y debilitaron su potencial.

La performance comercial del Mercosur entre 1995 y 1999 fue destacable. Amparados por el éxito los gobiernos no hicieron esfuerzos significativos con miras al perfeccionamiento de la unión aduanera y extender acuerdos vinculantes más allá del arancel externo común. La ausencia de una visión compartida acerca del significado político y económico del Mercosur entre Menem y Cardoso hizo que las decisiones claves necesarias fueran postergadas. Mientras tanto la estructura técnica del Mercosur siguió funcionando y promoviendo normas que posteriormente no eran internalizadas.

La crisis desatada por la caída del Real en general, y los posteriores conflictos por el recurso argentino a las salvaguardias en particular a finales de 1999, evidenciaron al menos cuatro graves falencias dentro del bloque:

- 1) el desfase entre la normativa del Mercosur y la realidad que debía regular;
- 2) la falta de instancias institucionales mercosureñas de prevención y anticipación de los problemas que canalizaran y encauzaran la implementación de medidas “pro-integración”, reduciendo su vulnerabilidad a las coyunturas políticas internas de los socios;
- 3) la laxitud del disciplinamiento intra- MERCOSUR, en especial en relación a los incentivos y subsidios, y
- 4) la carencia de instancias intermedias efectivas de negociación y solución de diferencias.

Luego de la caída del gobierno de la Alianza en Argentina, y durante todo el año 2002, el nuevo gobierno a contracara de la liberalización competitiva de los Estados Unidos, desarrolló la estrategia del multipolarismo negociador pero suscribió varias normas para reforzar el MERCOSUR. La decisión sobre la profundización del MERCOSUR quedó pendiente para el gobierno que resulte electo el 18 de mayo en la Argentina. En consecuencia, bien cabe afirmar que hoy existe una ventana de oportunidad para fortalecer el MERCOSUR.

El Presidente Lula da Silva ha dado una definición política a favor de la reconstrucción y profundización del MERCOSUR. Se trata del país más grande del bloque. Los 42 millones de votos que obtuvo en su elección ayudan a reconstruir un espacio de credibilidad y legitimidad desde donde recuperar y profundizar el MERCOSUR. Pero, la posibilidad de que se logre concretar dicha profundización depende no sólo de la vocación Argentina sino también de definiciones brasileñas de envergadura que sostengan el discurso. En otras palabras, que Brasil acepte los costos de liderar el Mercosur. Mientras algunos de los ejes que ha propuesto Lula por ahora están sólo en etapa de estudio (intercambio de información en materia de planes sociales o la creación de un instituto que explore la posibilidad de una moneda común), otros parecen aún poco apropiados para colocarlos en un lugar prioritario de la agenda de reconstrucción del Mercosur (la creación de un parlamento elegido por el voto popular). Otros, por el contrario, muestran adelantos que parecen significativos, pero no lo son tanto. En esta categoría está la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, sin cambios sustantivos ni presupuesto relevante para proteger el bien común.

¿Cómo sería una agenda de trabajo orientada a recuperar el potencial del Mercosur? La agenda puede aparecer, a primera vista, conformada con los mismos temas que han estado en la agenda de discusión con Brasil desde el inicio del proyecto de mercado común. Sin duda, muchos son los temas que fueron quedando pendientes de definición a lo largo de la evolución del MERCOSUR. Sin embargo, el cambio de la estructura financiera y productiva Argentina durante los 90 combinado con la crisis política han alterado la fisonomía de la economía argentina en general y modificado, en particular, los márgenes de negociación para una relación ventajosa con Brasil en cada uno de estos temas. Por el otro lado, los diez años de experiencia Mercosur han servido para individualizar las políticas que se requieren *sine qua non* para fortalecer sus pilares. Presentamos a continuación un arqueo las cuestiones más importantes de esta agenda en términos de déficits que deben solucionarse.

#### A. Déficit de las políticas comerciales

La adopción de un arancel externo común normalmente implica un arbitraje de intereses entre los países debido a los distintos niveles y estructuras de protección. En el caso del Mercosur, el nivel del AEC resultó, entre otros, en la protección – se suponía temporaria – de los bienes de capital y los bienes de telecomunicaciones e informática producidos en Brasil. Existe abundante literatura sobre las consecuencias en términos de creación y desvío de comercio post implementación de un AEC de estas características y muchos cálculos confirman que la Argentina y los socios más pequeños del Mercosur pagaron costos de la protección a la producción brasileña. Berlinski (1992) consideró que si los aranceles argentinos se equiparaban al promedio brasileño, la transferencia anual de los consumidores hacia los productores alcanzaría alrededor del 3% del valor total de la producción total argentina. Según Chudnovsky et al (1996) “puede afirmarse con bastante

certeza que la estructura y los niveles de protección efectiva que resultaran de la vigencia plena del AEC son equivalentes a los que ya se aplicaban en Brasil”.

El AEC no sólo protege algunas industrias brasileñas a costa de encarecer algunos insumos importantes para la Argentina; también tiene “perforaciones”, debido al importante conjunto de productos exceptuados de su cobertura y a la continuada vigencia de los regímenes especiales negociados. Dichos regímenes son una muestra de las resistencias de en cada país de aplicar un AEC relativamente alto que requiera transferencias al socio. Tomando en cuenta dichos regimenes las estimaciones indican que entre un 20% y 30% del universo arancelario no esta sujeto inicialmente a la estructura arancelaria negociada. (Chudnovsky et al,1996; Estevadeordal et al, 2000; Olarreaga y Soloaga 1998). Debe marcarse que dicha imperfección no es una característica única de este acuerdo comercial. Usualmente se contrapone el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE) como experiencia exitosa y se omite considerar que la CEE junto con el AEC instrumentó un cúmulo de políticas comunes tal como es la política agraria común, la política para el acero y el carbón, las políticas de ayudas estatales que actuaron para disminuir tanto el impacto de la apertura recíproca como el impacto del AEC sobre la estructura general de incentivos.

Otro aspecto que surge del proceso de integración europeo que es interesante destacar es la dificultad que enfrentaron las autoridades de los países miembros para alcanzar el libre comercio intrazona, debido principalmente a la persistencia de barreras no arancelarias. Más aún, las restricciones cuantitativas del bloque europeo sobre ciertos productos importados desde terceros países, como textiles, prendas de vestir y productos de acero, fueron divididos en cuotas para cada país miembro, surgiendo, por lo tanto, la necesidad de instaurar nuevamente mecanismos de control entre estos países. En estos casos, la Comunidad Europea funcionaba como un área de librecambio y no como una unión aduanera, implicando la necesidad de aplicar reglas de origen y controles fronterizos.

Esta experiencia deja por ende dos lecciones:

- El librecambio no es un absoluto que se dio de la noche a la mañana y fue acompañado de otros instrumentos.
- Para suavizar el impacto de la apertura recíproca así como el impacto del AEC sobre la estructura general de incentivos se usaron políticas sectoriales y microeconómicas que fortalecían a las fuerzas centrípetas sobre las centrífugas y por ende aumentaban los “beneficios de pertenecer”.

En síntesis, el *affectio societatis* no se construyó con la mera liberalización y no se sostuvo solamente a partir del arancel como mono-instrumento.

#### B. Déficit en la articulación de las cadenas productivas (coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas)

La necesidad de lograr disciplinas en materia de instrumentos de política comercial e incentivos destinados a la atracción y de inversiones resulta vital para profundizar una interdependencia económica armónica entre Brasil y Argentina. La guerra de incentivos fiscales intra-brasileña y el uso discrecional de las políticas comerciales que perturbaron las relaciones bilaterales durante los años de fuerte afluencia de capitales extranjeros

(1995-2000), obstaculizaron la articulación de cadenas productivas intra-zona, limitando el aprovechamiento de las economías de *escala* y de *scope*.

Más allá de la discusión de los instrumentos concretos<sup>10</sup>, uno de los puntos centrales y que ha sido fuente de conflictos entre los socios comerciales del Mercosur con Brasil es que las autoridades federales brasileñas no tendrían competencia de regulación sobre las políticas estatales, dando lugar a guerras de incentivos a nivel nacional que han afectado las condiciones de competencia intra-bloque. En este sentido, el pacto recientemente firmado por Lula con los 27 gobernadores de los estados brasileños, respecto a las bases de una reforma tributaria que establece la creación de una legislación única nacional para el impuesto ICMS (impuesto a la circulación de mercaderías), inicia el camino hacia la armonización de incentivos fiscales en el Brasil y provee de un marco más equilibrado para la negociación entre Brasil y sus socios.

Teniendo en cuenta la delicada negociación que está llevando a cabo Argentina con los inversores europeos y la incertidumbre que trasunta la política nacional, se vuelve interesante la coordinación de incentivos microeconómicos para la articulación de las cadenas productivas con Brasil, y en particular, la negociación de algún esquema de inversión brasileña en la Argentina. El caso de la industria automotriz pudiera servir de guía en esta negociación de forma de otorgar certidumbre a los incentivos y recuperar el componente productivo del Mercosur.

### C. Déficit institucional

Uno de los pilares de la negociación con Brasil por un Mercosur fortalecido debiera ser el mejoramiento de las instancias y mecanismos institucionales. Las instancias políticas intermedias se paralizaron en momentos claves del proceso de integración. Además, al no tomarse definiciones de fondo sobre algunas deficiencias institucionales, por ejemplo, el sistema de internalización de normas, los conflictos fueron llevados a la instancia jurisdiccional del Mercosur que, a su vez, también había sido construido de manera "flexible". En este sentido, vale notar que hasta diciembre del año 1999 había habido un

---

<sup>10</sup> Los principales incentivos aplicados por las autoridades brasileñas en materia fiscal, son la exención parcial o total de contribuciones sociales (exención parcial o total del PIS/PASEP/COFINS cobrados sobre la facturación de la empresa); exención total o parcial del ICMS (para operaciones y prestaciones que se destinen al exterior, incluyendo productos primarios, productos industrializados, semi-elaborados u otros servicios); y, crédito presunto del IPI (el productor exportador de mercaderías nacionales tendrá un crédito presumido del IPI para el resarcimiento del valor PIS/PASEP y COFINS). En cuanto a los regímenes de *draw back*, en el caso brasileño implica la suspensión o exención de: II, IPI, ICMS y AFRMM. Si bien el *draw back* es un instrumento de política comercial utilizado por ambos países, la cobertura de impuestos que hace el régimen brasileño es mayor. Respecto a los incentivos financieros a las exportaciones, existen distintos programas, fondos y líneas de los cuales se destacan el EXIM pos embarque del BNDES; el PROEX (Línea de financiamiento directo de exportaciones para bienes manufacturados y servicios); los Anticipos de Contrato de Cambio (los ACC son un adelanto del valor, en moneda nacional que el banco le brinda al exportador a cuenta de la moneda extranjera que éste va a recibir por ventas externas realizadas) y el Fondo de garantía para la promoción de la competitividad (FGPC), entre otros.

solo tribunal arbitral constituido, mientras que en el período 2000-2002 hubo siete. No se trata de cuestionar el uso del sistema de solución de controversias, que para eso ha sido creado. Por el contrario, remarcamos un fenómeno –la judicialización de los conflictos que deberían haberse resuelto en un ámbito de negociación política- para destacar la importancia de su buen funcionamiento en circunstancias excepcionales o críticas (que, por otro lado, todos los procesos de integración padecen). La agenda básica en este punto entonces debiera ser:

- reforzamiento de la efectividad del sistema de incorporación de normas;
- profundización del sistema de solución de disputas, ya sea a través de la internalización del Protocolo de Olivos en todos los países o de la negociación y aprobación del establecimiento de un tribunal permanente (tal cual está previsto en la normativa actual del Mercosur) que sienten jurisprudencia;
- re-diseño de las instancias burocráticas con el objetivo de darles relevancia y dinamizarlas. Sin necesidad de dar grandes saltos institucionales, la Comisión de Comercio puede ser agilizada habilitando la participación del sector privado; estableciendo obligaciones tales como la discusión de los dictámenes en plenario.

Con pequeñas reformas de procedimiento la Comisión de Comercio puede comenzar a adquirir autonomía y resolver consultas y conflictos. Lo mismo se aplica al sistema de incorporación de normas y al sistema de solución de disputas de forma tal que este trípode pueda servir de pilar del bien común, evitando la parálisis que surge de la polarización extrema entre la toma de decisiones supranacional o intergubernamental.

#### D. Déficit en la política macroeconómica.

La devaluación de la moneda Argentina a finales de 2001 ha generado una convergencia macroeconómica de hecho entre los dos principales socios del Mercosur. Sin embargo y como lo muestra la experiencia de la UE, la coordinación macroeconómica va mucho mas allá de la convergencia monetaria y requiere de una coordinación de políticas fiscales y parámetros inflacionarios, los que constituyen objetivos extremadamente difíciles de lograr dadas las presiones sociales por las que actualmente atraviesan ambos países. En el caso de Brasil, Lula se encuentra cercado por dos objetivos difíciles de conciliar en términos de disciplina fiscal: por una parte, la necesidad de ampliar el presupuesto nacional para responder a sus promesas electorales de acabar con el hambre y la pobreza extrema en todo el país y por la otra, cumplir con los compromisos de ajuste y disciplina fiscal (ya sea porque han sido acordados con los organismos multilaterales de crédito o porque los considera una política necesaria).

La propuesta de moneda común –verde porque empezaría rigiendo para las operaciones agrícolas- no fue bien acogida por los productores argentinos, que no ven qué beneficios podría acarrear. Además, la Cancillería argentina ha presentado otras objeciones a esta propuesta, incluida la posibilidad de sumarle un riesgo crediticio a los bancos centrales, que en definitiva serian los encargados de compensar en divisas los saldos netos. Como contrapropuesta se esbozó la idea de que el trueque se ampliara al resto del comercio intrabloque y que además se ampliaran los montos de convenio de crédito reciproco que los bancos nacionales daban a sus exportadores en pesos o reales, a tipo de mercado libre.

Con miras a la negociación, es importante destacar que la propuesta actual sólo cubre el aspecto de la convergencia monetaria, y éste no necesariamente puede aportar un mecanismo para estabilizar macroeconómicamente a nuestros países sino que, por el contrario, puede ocurrir que para que tal proyecto prospere, se requiera de economías nacionales equilibradas y ordenadas. Y si bien la integración regional puede contribuir a llevar adelante medidas de disciplina fiscal bajo el argumento de que los márgenes de maniobra de los gobiernos se encuentran recortados por las decisiones supranacionales como fue el caso de la Unión Europea, no sólo no fue ésta la experiencia en el Mercosur<sup>11</sup> sino que hasta la actualidad no está prevista la negociación de un fondo que facilite el proceso en los países. Por esto, la apertura de una negociación con Brasil en este área puede ser aprovechada teniendo en mente que la Argentina debe reconstruir su sistema bancario, reestructurar su deuda, generar credibilidad y finalmente, acceder de alguna manera al crédito para inversiones productivas. Brasil puede tener un rol en este camino.

#### E. Déficit en el relacionamiento externo

Las negociaciones externas que encara el Mercosur pueden socavar la lógica del Mercosur si éstas no se encararan como una unión aduanera cuyo instrumento vinculante es el AEC. La oportunidad de estas negociaciones se ha utilizado muchas veces para reducir el costo de desvío que cada país sufre individualmente, atentando indirectamente a la voluntad de mantener un AEC.

La negociación en bloque en los foros internacionales es una de las líneas de acción que puede fortalecer el Mercosur. En el caso de la agenda de negociación comercial externa, unificar las posiciones es un verdadero ejercicio de distribución de costos y beneficios en el bloque. Brasil aspira a colocarse en la mesa de negociación con los principales jugadores mundiales en el comercio mundial como la voz autorizada de una América del Sur, sino unida, al menos compacta. Desde la perspectiva Argentina, la pretensión brasileña acota el margen de discrecionalidad política en la definición de alianzas y alineamientos. Por ello, por ejemplo, el ALCA se enfriaría al compás de la pulseada Estados Unidos/Brasil al mismo tiempo que amplía el margen de Argentina en la negociación de la oferta conjunta como contrapartida al acompañamiento en las definiciones políticas.

Hasta ahora ha habido dificultades en llegar a ofertas conjuntas., sobre todo en servicios, compras gubernamentales e inversiones. Por ejemplo, en servicios en el ALCA se aprobó un marco común para la oferta brasileña y argentina pero luego las concesiones van en listas separadas. En materia de inversiones, persiste el desacuerdo en cuanto a la regulación de las inversiones de portafolio. También se están registrando ofertas brasileñas en temas que son sensibles para Argentina. Por ejemplo, en la oferta brasileña para la negociación MERCOSUR-Unión Europea figura la protección de las denominaciones de origen de los vinos, que para argentina significaría la pérdida de una parte del mercado brasileño. La multiplicidad de foros abiertos y el hecho de que recién está comenzando la etapa de ofertas en la mayoría de las negociaciones, dificulta una evaluación comprehensiva de las concesiones que se están efectuando y de las intra

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, Fanelli (2001) señala en el caso del Mercosur la integración y las políticas regionales han sido, la mayoría de las veces, las variables de ajuste de los desequilibrios y problemas nacionales.

bloque en particular, pero si finalmente se consolida la decisión de un acuerdo más profundo con Brasil, el listado lo más exhaustivo posible de ellas es un insumo indispensable a la hora de negociar una relación balanceada.

Lo dicho hasta aquí cobra además otra dimensión si, a raíz del impasse de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio, se avanza efectivamente en la negociación MERCOSUR-Sudáfrica, MERCOSUR-India y MERCOSUR-Perú. Aquí se ha definido que las negociaciones ocurran en dos etapas: en la primera se establece una lista de productos que ya se exportan y se negocia la reducción de su arancel y en la segunda se trabaja sobre todos los productos con un horizonte de diez años para la conformación de un área de libre comercio. Sin duda, la relación política de Brasil con la India y Sudáfrica se ha aceitado luego de la intensa batalla en la OMC por la Declaración sobre Salud Pública y el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual que los encontró como aliados estratégicos y les deparó el mayor éxito de la Conferencia Ministerial de Doha. En términos comerciales, la India es un mercado interesante para entrar con productos agrícolas (y desde el punto de vista de Brasil con automóviles y algunos bienes de capital). Esta estrategia de activismo negociador en bloque en los foros internacionales exige de la Argentina estar preparada para escenarios negociadores complejos, caracterizados por el cruce frecuente de intereses con su socio.

Finalmente y a manera de síntesis del tablero subregional, quisiéramos subrayar que el Mercosur requiere urgentemente una definición de políticas de mediano (al menos) y largo (preferiblemente) plazo desde el lado argentino y una verdadera disposición a asumir compromisos costosos por parte de Brasil. Es necesario hacer un arqueo, re-negociar las concesiones y ventajas políticas y económicas, re-discutir las excepciones y reconsiderar los plazos. La agenda aquí esbozada es un intento de contribuir en esta dirección. De manera crucial, el inicio de una etapa más profunda de integración con bases sólidas y que implique una situación de *win-win* para todas las partes requiere una revitalización institucional del esquema de integración. La prioridad es dotarlo de transparencia y previsibilidad. Desde el lado argentino esto supone un esfuerzo adicional: definir claramente el perfil de especialización competitiva que se pretende y acompañar el esfuerzo de profundización con políticas domésticas adecuadas. En el corto plazo, las agencias de promoción de inversión, de defensa de la competencia y de financiamiento de exportaciones brasileñas y argentinas deberían transformarse en jugadores centrales activos del proceso de revitalización y rediseño institucional del Mercosur.

## **VI. CONCLUSIONES**

Argentina debe extremar su agudeza y precisión para insertarse en la nueva arquitectura internacional. El mundo que se perfila requiere de mucha agilidad para moverse en terreno movedizo, con alianzas “en zapping” constante. La verdadera explosión de acuerdos comerciales para abrir mercados vuelve a dar sentido estratégico al proyecto del MERCOSUR, hoy una herramienta fundamental para fortalecer la posición negociadora de la Argentina. Los cimbronazos de la guerra y el unilateralismo de EU dejan huella en todos los ámbitos de negociación. No obstante ello, sus consecuencias difieren en cada ámbito marcado de forma diferente por la configuración de fuerzas e intereses en juego.

El contexto actual presenta los siguientes desafíos:

- *Una pérdida de centralidad de la OMC en las negociaciones de acceso mercado.* Si bien la OMC no ha traído, hasta ahora, mayores beneficios tangibles, su mera presencia ha servido de contrapunto y de piso en las negociaciones bilaterales o regionales de carácter asimétrico. El escenario multilateral actual está signado por la guerra y la recesión internacional, lo cual otorga incentivos a los países industriales para incumplir las promesas asumidas en la agenda de Doha. La sucesiva postergación de plazos pone de manifiesto la rigidez de las aspiraciones de máxima de los principales actores en temas tales como agricultura, propiedad intelectual y trato especial y diferenciado, en los cuales es necesario hacer concesiones para motorizar las negociaciones. La finalización de una ronda (probablemente no en los plazos cronometrados pero sí en algún momento) y la supervivencia de la OMC no parecen estar en tela de juicio. Pero la acumulación de incumplimientos constituye un problema no despreciable que tiende a erosionar y des-legitimar las bases institucionales del foro multilateral. Este proceso culminaría en la práctica con un cambio en el campo de acción de la OMC. En este escenario, la OMC pasaría a ser menos relevante en las nuevas negociaciones de acceso a mercado. De todos modos, retendría un rol activo (y no menor) volcado a la administración del patrimonio histórico heredado de las rondas anteriores y a la resolución de las crecientes disputas de interpretación de dicho patrimonio.
- *Un activismo permanente en el tablero hemisférico.* A diferencia de lo que ocurre en la OMC, las negociaciones hemisféricas siguen su curso pero lo hacen más pausadamente que lo programado, dejando aun pendiente definiciones de peso. El activo bilateralismo de Estados Unidos ha estado practicando desde la llegada de George W. Bush al gobierno, es una operación destinada a estimular a los actores más reticentes a participar más activamente, aunque no necesariamente en forma cooperativa, en las negociaciones hemisféricas. Esta operación estratégica pretende lograr un ALCA afín a sus intereses pero con escasas concesiones. La presentación de ofertas por parte de los EU en materia de bienes agrícolas e industriales en el ALCA fue discriminatoria para los países del MERCOSUR al reducir la cobertura de bienes libres de aranceles y excluir por completo los procedimientos de *anti-dumping*, es decir, el núcleo más arbitrario de la política proteccionista, y crecientemente usado en productos agropecuarios.
- *La apertura de negociaciones en paralelo por parte de los Estados Unidos con todos los miembros potenciales del ALCA salvo el MERCOSUR.* Estas negociaciones en parte aceleran los tiempos del ALCA dado que Estados Unidos obtiene una cosecha temprana de dichas negociaciones. En un contexto en el que la influencia de los sectores más conservadores sobre la política exterior de los Estados Unidos es patente, el bilateralismo resulta más afín con la pérdida de autonomía relativa de la política comercial, respecto de las cuestiones de alta política, y con un eventual utilización de las negociaciones comerciales como “zanahoria” para un alineamiento con las posturas norteamericanas en temas no comerciales. Los casos de México y Chile, tal vez los dos países del hemisferio destinados a tener una relación especial con los Estados Unidos, y que casualmente integraban el Consejo de Seguridad de la ONU al momento de la guerra de Irak, ilustran hasta que punto, la falta de cooperación en cuestiones de alta política podría acarrear represalias en temas de baja política.
- *En marcado contraste se perfilan las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea.* Esta negociación tiene carácter estratégico derivado del intento de contrapesar el comportamiento hegemónico de los Estados Unidos. Pero tiene un

perfil más bajo y aparece menos politizadas por la agenda de seguridad. Sus principales obstáculos surgen alrededor de desacuerdos de la agenda propiamente comercial y no de la coyuntura post-bélica. Al respecto, cabe señalar que el progreso de las negociaciones se ve afectado por los límites de acceso que impone la incorporación de nuevos países a la Unión Europea.

Más allá de los perjuicios que el conjunto de estas tendencias implica para el progreso de las negociaciones comerciales, ya sea multilaterales o hemisféricas, la situación pre-Irak no constituía para la Argentina “un mundo feliz” en materia de liberalización de los mercados de productos sensibles y de agendas beneficiosas. En efecto, Estados Unidos había puesto en marcha su operativo estratégico para acorralar a Brasil; la liberalización del sector agrícola estaba obstaculizada tanto por el arsenal contenido en la *Farm Bill* de mediados del 2001 como por el acuerdo entre Francia y Alemania postergando transitoriamente la reforma de la PAC. Dado que la *Farm Bill* vuelca su arsenal de apoyo hacia la mejora de la competitividad a través de apoyos internos, es compatible con una rebaja arancelaria. En este contexto, debe preocupar la oferta de Estados Unidos en el ALCA proponiendo desgravación arancelaria remitiendo el tema de subsidios a la negociación de la OMC. El desdoblamiento de estas negociaciones y el avance asimétrico puede ser muy peligroso porque coloca a la Argentina frente a un campo de juego desnivelado: todos despojados de aranceles pero sin manera de hacer frente al arsenal de subsidios desplegado por Estados Unidos. Por el contrario, el acceso a la UE puede resolverse por medio de cupos nuevos y ampliados. Pero los subsidios a la exportación que usa la UE obligan a que la apertura del mercado regional sea sincronizado con un compromiso de eliminación de dichos subsidios.

#### *Escenarios futuros y la estrategia argentina al corto plazo*

La conclusión tanto la Ronda de Doha como las negociaciones hemisféricas y las negociaciones con el UE están previstas para comienzos del 2005. Salvo para la UE que puede ofrecer acceso a su mercado a través de cuotas a cambio de un acuerdo en temas de su interés como indicaciones geográficas o denominaciones de origen) (un *trade off* cuyas implicancias deben analizarse detenidamente) el cumplimiento de los otros plazos parece un ejercicio de exagerado optimismo, aun teniendo en cuenta la presión generada por el embate de las negociaciones bilaterales paralelas al ALCA. Varios factores contribuyen a ello.

- Las ofertas iniciales de los principales jugadores, tanto a nivel regional como a nivel multilateral, indican la persistencia de las posiciones de máxima.
- Las pretensiones de los principales actores son inversamente proporcionales a la generosidad de sus propuestas.
- A ello debe sumarse la dificultad que tendrá la administración Bush para realizar concesiones en un año electoral como es el 2004, probablemente dedicado en buena parte a buscar la reelección presidencial.

En esta situación, las negociaciones pronto se verán enfrentadas al dilema de concluir una agenda más reducida o de alargar los plazos. Dado que una agenda más reducida no permite suficientes *trade-offs* entre temas y entre participantes, es altamente previsible que haya una dilatación en los plazos.

El año 2007 parece como una fecha más realista para la conclusión de las negociaciones multilaterales y hemisféricas. Para el 2007 la Unión Europea deberá establecer los nuevos parámetros de la PAC para el próximo período del 2007-2013, con o sin revisión

intermedia, en vistas de la incorporación paulatina de los nuevos miembros al bloque económico, que introducen la cuestión de la armonización de políticas sin desarmar el presupuesto comunitario. Por su parte, en el 2007 el Presidente de los Estados Unidos deberá renovar la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) y a la vez es la fecha de vencimiento y renovación de la actual Farm Bill. La cercanía del año 2007, más por la posible pérdida del TPA que por el vencimiento de la Farm Bill, impulsará probablemente un acercamiento entre las posiciones de los principales actores. La obtención del TPA no es un trámite fácil, y en ausencia del mismo, las negociaciones comerciales quedarán como rehenes de un Congreso permeable a las posiciones proteccionistas. Análogamente, puede ocurrir algo similar en la OMC, en la cual, un *impasse* de la actual ronda implicaría una erosión de su credibilidad, restringiendo sus funciones a la solución de controversias y a la administración del patrimonio histórico, es decir, los compromisos asumidos en rondas anteriores.

No hay duda que debe apostarse a un buen funcionamiento de la OMC, que permite tanto piso como techo para las otras negociaciones en curso. Pero el atraso no debe ser motivo de pánico. No debe conducir a esfuerzos desesperados pagando costos innecesarios por acelerar los plazos. Por el contrario, este caminar más pausado de lo anticipado lejos de provocar pánico se presenta como una ventana de oportunidad.

- para mejorar el contenido y cobertura de cada una de las negociaciones;
- para renovar el sentido del Mercosur y darle instrumentos para estas negociaciones .

La explosión de negociaciones comerciales requiere renovar bajo nuevas bases al proyecto del MERCOSUR, hoy una herramienta fundamental para fortalecer la posición negociadora de la Argentina. Para ello es necesario recuperar el *afectio societatis* y fortalecer la acción colectiva por medio de una agenda ampliada que avance más allá de la estricta liberalización de mercados y de los estrechos instrumentos arancelarios. Una lectura de las lecciones que deja la Comunidad Económica Europea es la necesidad de suavizar el impacto de la apertura recíproca así como el impacto del AEC sobre la estructura general de incentivos mediante políticas sectoriales y microeconómicas que fortalezcan las fuerzas centrípetas sobre las centrífugas. El *afectio societatis* no se construyó con la mera liberalización y no se sostuvo solamente a partir del arancel. La integración no puede ser mono-instrumental. Asimismo en el nuevo escenario competitivo e incierto que se perfila para abrir mercados es necesario que el MERCOSUR cuente con instancias de coordinación en los temas que luego son motivo de negociaciones con terceros. De esta forma, no sólo se generarán incentivos para contrarrestar las fuerzas centrífugas que han primado dentro del bloque sino que también el MERCOSUR recuperaría su utilidad como instrumento para aumentar la capacidad negociadora de sus miembros.

## Bibliografía

Berlinski, Julio (1992) "Elementos para la negociación de un Arancel Externo Común en el MERCOSUR", en Centro de Economía Internacional e Instituto T. Di Tella, MERCOSUR, Perspectivas y Problemas.

Chudnovsky, Daniel, Andrés López y Fernando Porta (1996) "La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional", en M. Agosín (comp.) Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo / fondo de Cultura Económica, Santiago. de Chile.

Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA (18/10/2002) "Métodos y Modalidades de Negociación"

Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC (02/04/2003) "Dr. Supachai underlines importance of Doha progress to global confidence". Comunicado de prensa.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (13/02/2003) "Chile propondrá al ALCA ambiciosa apertura en comercio de bienes, servicios, inversiones y compras públicas". Comunicado de Prensa.

*El Cronista* (13/05/2003) "El MERCOSUR y la UE ultiman acuerdo comercial"

Estevadeordal, Antoni, Robert Devlin y Luis Jorge Garay (2000) "Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTAA." en Jorge I. Domínguez (Ed.) The Future of Inter-American Relations. Routledge, Londres.

Fanelli, José María (2001), "Coordinación Macroeconómica en el MERCOSUR. Marco Analítico y Hechos Estilizados", en Fanelli (Coordinador), Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados en el ALCA (21/02/2003) "Comunicado de Prensa de la Vigésimo Cuarta Reunión, 17-21/02/2003".

Grupo de Negociación sobre Agricultura en el ALCA (21/02/2003) "Comunicado de Prensa de la Vigésimo Tercera Reunión, 17-21/02/2003".

Grupo de Negociación sobre Inversiones en el ALCA (15/02/2003) "Comunicado de Prensa de la Vigésimo Primera Reunión 10-14/02/2003".

Grupo de Negociación sobre Compras del Sector Público en el ALCA (15/02/2003) "Comunicado de Prensa de la Vigésimo Primera Reunión 10-14/02/2003".

Grupo de Negociación sobre Servicios en el ALCA (21/02/2003) "Comunicado de Prensa de la Vigésimo Primera Reunión, 17-21/02/2003".

*La Nación* (16/05/2003) "El Mercosur avanza más rápido con Europa que con Estados Unidos"

*La Nación* (18/05/2002) "Se dilata la asociación MERCOSUR-Unión Europea"

*O Estado de Sao Paulo* (10/03/2003) "Brasil está disposto a dificultar negociações comerciais, diz ministro"

*O Estado de Sao Paulo* (17/02/2003) "Oferta tímida para ALCA é estratégia, diz especialista"

*O Estado de Sao Paulo* (31/03/2003) "Brasil quer margem para desenvolver industria nacional na ALCA"

*O Globo* (18/02/2003) "Mercosul apresenta proposta mais cautelosa e lenta em direção a ALCA"

Olarreaga, Marcelo y Soleaga (1998) "Endogenous tariff formation: the case of MERCOSUR" en *World Bank Economic Review* Vol. 12 N° 2.

*Reforma* (08/04/2003) "Critican postura de Castañeda sobre el ALCA"

Schmidt, Gerald (2003) "México y el ALCA: una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EE.UU." Estudios sobre el ALCA N° 5, Friedrich Ebert Stiftung, Chile.

Soares de Lima, María Regina (1994) "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", en *América Latina Internacional* Vol. 1 N° 2, Otoño-Invierno.

*The Daily Star* (02/04/2003) "Iraq war may speed up WTO trade talks: EU".

*The Economist* (17/04/2003) "The distance of neighbours"

*The Economist* (24/04/03) "The shadow men".

*The Financial Times* (15/03/2003) "Brazil warns that war may hinder trade talks".

*The Financial Times* (09/04/2001) "Setback over FTAA timetable".

Wolf, Martin (2003) "Falta más impulso a la Ronda Doha" en *El Cronista*, 29/04.

[www.alca-ftaa.org](http://www.alca-ftaa.org) Sitio oficial del Área de Libre Comercio de las Américas

[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx) Sitio de la Secretaría de Economía de México

[www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar) Sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de Argentina