

5. ALCA vs. MERCOSUR: algo mas que un dilema de política exterior

Román Fellipelli

El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un proyecto de integración económica para el continente cuyo objetivo principal es la formación de una zona *de libre comercio*, o sea de preferencia arancelaria basada en una mutua reducción de barreras comerciales, inicialmente pautada para el año 2005. Sus orígenes pueden remitirse a la propuesta de Iniciativa para la Américas lanzada por el presidente George Bush en 1990, fue reimpulsado por W. Clinton en la cumbre de las Américas de Mami (en diciembre de 1994) y volvió a tratarse durante la Cumbre de Québec de marzo del presente año (la que fue precedida de reuniones preparatorias previas en Toronto y Buenos Aires). Para los Estados Unidos constituiría una ampliación de su experiencia iniciada en 1994, junto a Canadá y México, con el Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA, en su versión en inglés). Las tratativas conducentes a su realización poseen dos instrumentos principales, por un lado las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno en donde se fijan líneas estratégicas y por el otro, las Reuniones Ministeriales que agrupa a los responsables de las carteras de Negocios y Economía a escala hemisférica donde se tratan detalles más particulares y específicos como una instancia preparatoria y organizativa. En cuanto a estas últimas podemos nombrar dos de las principales: la Reunión Ministerial de Belo Horizonte (1997), de contenido básicamente conceptual, en la cual se fijaron los principios que regirían el proceso integrador ²⁹ y la de San José de Costa Rica (1998) en la que se acordó la estructura organizacional de las negociaciones ³⁰.

²⁹ Tales principios serían los siguientes: decisiones adoptadas sobre la base del consenso, emprendimiento único o "single undertaking", coexistencia del ALCA con otros acuerdos bilaterales y subregionales de integración y libre comercio de mayor amplitud y profundidad, compatibilidad con la OMC, dar la opción a los países de negociar de manera individual o en bloque como miembros de un grupo de integración subregional. De más esta decir la importancia de estos principios para el MERCOSUR que le dan la posibilidad a sus miembros de emprender las negociaciones de manera conjunta.

³⁰ Dicha estructura se compone de: la Reunión de Ministros responsables de la supervisión de las negociaciones (cada dieciocho meses), el Comité de Negociaciones Comerciales encargado de la orientación de las mismas (de periodicidad semestral y compuesto por Viceministros responsables del área) y finalmente nueve Grupos de Negociación que tratan aspectos referentes a Acceso a los Mercados, Inversiones, Servicios, Compras

A partir de la firme intención de la diplomacia americana de avanzar en su construcción, se ha desatado un profuso debate acerca de sus alcances, consecuencias y sobre todo, su conveniencia. A grandes rasgos, podríamos hablar de tres posturas principales que lideran este debate. Una primer corriente que podríamos denominar *optimista*, abarca aquel espectro de dirigentes políticos, sociales e intelectuales convencidos de la necesidad de iniciar cuanto antes una aproximación hacia Estados Unidos aprovechando la predisposición que este país habría mostrado a comienzos de la década del noventa - al invitar a México a negociar un área de libre comercio - de recorrer un camino similar al de la Europa de la segunda posguerra. 1 Otra corriente más *escéptica o prudente*, que si bien no se niega a los impulsos de integración continental provenientes desde Washington, postula avanzar hacia ella a través de instancias colectivas y tratando no sólo con Estados Unidos sino con la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, etc. Negociar paso a paso concesiones mutuas, especialmente aquellas cuestiones referentes a barreras comerciales y subsidios, poniendo especial cuidado en aquellas áreas sensibles para los americanos como el acceso a los mercados de servicios, la propiedad intelectual y las inversiones. Finalmente, encontramos una tercer corriente netamente contraria al ALCA u *opositora*: desde esta perspectiva, por detrás de esta “propuesta” de integración se encuentra la necesidad de Estados Unidos de reafirmar sus intereses hegemónicos en el continente a través de la doble estrategia de cooptación económica o la consolidación de un mercado único y propio desde Alaska a Tierra del Fuego con el dólar como divisa referente (en abierta oposición a Europa y Asia) y de presencia militar en Sudamérica (Plan Colombia) 2. Quizás quien mejor resuma esta posición sea Methol Ferré quien afirma que: “El papel del ALCA consiste en evitar que se genere, con Brasil como centro, un centro de poder de relativa autonomía en y de América del Sur (...) La esencia del ALCA, para Estados Unidos, consiste en generar los elementos de desarticulación necesarios para que el Mercosur termine en un fracaso (...) Estados Unidos mantiene con los países de América Latina - salvo México - un superávit comercial permanente. Entonces, ¿quién quiere un hemisferio que nos va a hacer eternos deficitarios?” 3. Esta disputa deja entrever la creciente indefinición que cruza transversalmente sobre todo a las clases políticas y dirigentes

Gubernamentales, Solución de Controversias, Subsidios, Políticas antidumping / Medidas Compensatorias y Políticas de Competencia.

de la región, incertidumbre que se reproduce al interior de cada uno de sus países generando un panorama poco claro.

En lo que respecta al contexto global de esta discusión, no parece irrelevante que el ALCA naciera en 1990, en pleno proceso de cambio del sistema internacional. Durante el trienio 1989 – 1991, entre la caída del Muro de Berlín, el conflicto del Golfo Pérsico y el desmembramiento de la Unión Soviética, en mundo entró en un período de *posguerra fría* de difusos contornos. Precisamente cuando el mismo presidente Bush hablara, allá por el 16 de enero de 1990 de un “Nuevo Orden Mundial”, el orden de la Guerra Fría (bipolaridad, bloques de influencia determinados por barreas ideológicas, etc.) quedaba paulatinamente sepultado en el pasado. El formato de este “nuevo orden” - si bien todavía no se encuentra definido - muestra una tendencia manifiestamente unipolar en cuanto a los aspectos estratégicos – militares, con una clara preponderancia de Estados Unidos que se torna hoy manifiesta en dos puntos: la intención de la administración de G. W. Bush (hijo del anterior) de concluir el proyecto conocido como NMD (National Missile Defense) y el elevado presupuesto militar de ese país, que en el año 2000 alcanzó los 280.000 millones de dólares ⁴. En cuanto al plano económico, puede hablarse de una multipolaridad en la cual Estados Unidos deberá compartir, en un escenario caracterizado por la preponderancia del capitalismo como fórmula de acumulación económica y de creciente tecnificación de la producción (dos fenómenos colocados en la base de otra categoría ni menos confusa llamada *globalización*), su primacía con la Unión Europea y con el creciente empuje asiático liderado por una República Popular China ansiosa por participar, a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de este gigantesco “mercado global”. Según S. Abreu: “...actualmente dos terceras partes del comercio internacional corresponden al sector de manufacturas, de alto contenido tecnológico. Aproximadamente el setenta por ciento del comercio mundial se realiza entre Estados Unidos, Europa y Japón, aunque estos países también muestran cambios en su participación. Estados Unidos ha descendido en el producto de las naciones industriales, de un setenta por ciento a un treinta y cinco por ciento. En los últimos treinta años, Asia (incluido Japón) ha aumentado su participación en el comercio mundial del diez al treinta por ciento...” ⁵. De allí que no sea descabellado ver al ALCA como una estrategia de inserción de Estados Unidos en el sistema de posguerra fría.

Dentro de este gran tablero, donde las fichas todavía no se han acomodado del todo: ¿qué podemos decir de América Latina? Esta región reafirmó sin duda, en este

período, su condición periférica. De acuerdo a lo observado por S. Gaveglio, formar parte de la periferia en la posguerrafría, si bien significa por una parte desprenderse de la determinación impuesta por la pertenencia a bloques hegemónicos o a sus zonas de influencia, implica por la otra una situación de fragmentación y de tránsito acelerado hacia una economía de mercado fortalecida por el colapso soviético y las innovaciones tecnológicas. La entrada en los circuitos del capitalismo central va de la mano de aceptar determinadas pautas de competitividad y de implementar reformas estructurales⁶ ante las cuales los países de la región poseen en general, escasos márgenes de negociación. En lo que respecta al Cono Sur (donde se encuentran tres de las principales economías de la región: Brasil, Chile y Argentina), podemos destacar dos vías de acción para adaptarse a las exigencias de esta etapa del sistema internacional: el regionalismo abierto y las reformas económicas. Implementadas con el objetivo de modificar aquellos sistemas económicos proteccionistas, basados en la dinámica del mercado interno y articulados por una importante presencia estatal, para pasar a esquemas centrados en la lógica del mercado, aperturistas desde el punto de vista del comercio exterior y con una mayor prescindencia del Estado en materia social y económica. En el cruce de esta doble estrategia de inserción es que nace el Mercado Común del Sur (Mercosur). Sus antecedentes más importantes: el encuentro entre Videla y Figueredo a finales de la década del setenta, la firma del Tratado de Integración y Cooperación Argentino – Brasileño (ya en el orden democrático) el 29 de noviembre de 1989, y su formalización el 26 de marzo de 1991 con el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

A diferencia del ALCA, el Mercosur como proceso de integración contempla objetivos de mayor alcance: la creación de un *mercado común*, etapa caracterizada por la libre circulación de personas y capitales, posterior a la *zona de libre comercio* (ya descrita) y a la *unión aduanera*, que aparte de la reducción arancelaria requiere del establecimiento de un arancel externo común. Posee además una estructura institucional, fijada a través de su tratado fundacional y los subsiguientes Protocolos de Brasilia y Ouro Preto, que si bien es de carácter flexible e intergubernamental (es decir, sin fuerza coactiva ya que no existe cesión de soberanía por parte de los países miembros o supranacionalidad) es el punto de partida sine qua non para etapas ulteriores de integración más complejas como podría ser la *unión económica* (etapa actual de la experiencia europea). Este encuentro entre un proyecto de zona de libre

comercio y otro de unión aduanera "imperfecta" en tránsito hacia un mercado común, ha generado no pocas discrepancias que podemos resumir de la manera siguiente:

- ✓ Las crecientes incompatibilidades - sobre todo en materia cambiaria - entre los dos principales socios del Mercosur, la constante relegación de sus socios menores (Paraguay, Uruguay y Bolivia, este último con Estado asociado), la intención de Chile (el otro Estado asociado) de orientarse hacia el TLC, serían razones más que suficientes para replantear los alcances del Mercosur. Si en estas condiciones la unión aduanera se muestra inviable, sería más aconsejable transformarla en una zona de libre comercio integrada al circuito continental del ALCA, compensando el peso de Estados Unidos con la Unión Europea (opinión en parte sostenida en varios círculos cercanos al último gabinete económico de la administración De la Rúa).
- ✓ Dar marcha atrás en el proceso de integración del Cono Sur implicaría negociar desde una posición mucho más precaria no sólo la inserción en el ALCA, sino también cualquier aproximación con los europeos. El Mercosur debe seguir adelante con sus metas iniciales y constituirse en la vía de acceso al mundo más idónea para esta región, posibilitar instancias de negociación colectiva más ventajosas e incluso transformarse en el contralor de la influencia de Estados Unidos y Europa en América Latina.

Dos posturas bastante generales que de alguna manera resumen las tres visiones con respecto al ALCA antes expuestas, pero desde la perspectiva del Mercosur. No nos es posible dilucidar desde aquí sobre cuál de ellas se optará finalmente. Lo que sí podemos señalar es que cualquier decisión que se adopte deberá requerir de un previo y profundo análisis de coyuntura, que al menos en el caso argentino reconozca que el ingreso al ALCA podría generar un efecto "locomotora" que saque a la economía nacional de su actual recesión otorgándole una proyección global; pero que a su vez también contemple qué predisposición tendría Estados Unidos para dismantelar sus políticas antidumping (que actúan como barreras comerciales) y sus subsidios agrícolas (los que se triplicaron en diez años pasando de 9300 millones de dólares en 1990 a 32000 millones en el año 2000) 7. Y en último término, tomar en consideración que seríamos socios de un país del cual somos ampliamente deficitarios en materia comercial.

III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet

Para la dirigencia argentina por lo tanto, pensar en el ALCA o en el Mercosur no es sólo una cuestión de política exterior sino que es un cuestionamiento acerca de la viabilidad del proyecto social vigente en el país, el cual en los últimos años ha mostrado importantes desajustes que reclaman una definición política sin más demoras.

NOTAS:

1. Jorge Herrera Vega, ¿Nos conviene en ALCA?, "Archivos del Presente", enero/ febrero/ marzo de 2001.
2. Luis Bilbao, La tenaza de Washington, "Le Monde Diplomatique" Edición Cono Sur, febrero de 2001.
3. Alberto Methol Ferré, Paradojas de la Política Sudamericana, "Archivos del Presente", enero/ febrero/ marzo de 2001.
4. Bruce Cumings, Vuelco en la Política de Estados Unidos en Asia, "Le Monde Diplomatique" Edición Cono Sur, mayo de 2001.
5. Sergio Abreu, Los Vaivenes de la Integración, "Archivos del Presente", enero/ febrero/ marzo de 2001.
6. Silvia Gaveglio, La Fragmentación de la Periferia del Sistema Internacional en la Posguerra fría, en Fernández, Arturo y Gaveglio Silvia (Comps.), "Globalización, Fragmentación Social y Violencia", Homo Sapiens Ediciones – CEIPI, Rosario, 1997.
7. Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, ¿Quieres ser ALCA?, "Le Monde Diplomatique" Edición Cono Sur, abril de 2001.