

## La Argentina frente al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

por Alejandro D. Jacobo \*

Este artículo se ocupa de algunos de los muchos aspectos que hacen a la relación de la Argentina con los procesos de integración económica, en especial de aquellos que vinculan al país con el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Lo hace con el único objetivo de encontrar respuestas a determinadas cuestiones de interés a partir de las cuales aparecerán algunas recomendaciones de política para la futura toma de decisiones; recomendaciones que, de respetarse, contribuirán a hacer realidad el anhelo de la integración americana. Para cumplir su cometido, el ensayo mantiene el siguiente orden en la exposición.

En primer lugar, la presentación comienza por responder qué es el ALCA, detallando la situación actual de las negociaciones en beneficio de los lectores poco familiarizados con el acuerdo. Seguidamente, —descuidando la atención de algunos interrogantes no menos interesantes, pero ganando sencillez en la exposición—, el ensayo se ocupa de una cuestión ríspida relacionada con el futuro del proteccionismo en el sector agrícola, por ser éste, además, el sector más desilusionante de todos en materia de discusiones. Posterior a ello, intenta establecer cuál debe ser la posición argentina en las negociaciones vinculadas a ese acuerdo, la que surge de la disyuntiva sobre si el país debe o no negociar junto al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Finalmente, la presentación efectúa algunas recomendaciones sobre lo que debería hacer la Argentina, de ahora en adelante, frente al ALCA.

### **¿Qué es el ALCA?**

No es novedad que las estrategias de integración económica han virado notablemente hacia formas más abiertas —o compatibles con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC)— y, por cierto, variadas, distinguiendo en esta variedad regionalismos verticales u horizontales y simétricos o asimétricos.<sup>1</sup>

América Latina, por ejemplo, tiene vigente cinco acuerdos subregionales: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe. Estos acuerdos son expresiones de regionalismos abiertos (ya que son compatibles con las normas de la OMC), horizontales (de tipo sur-sur), y (por el carácter recíproco de las preferencias concedidas) simétricos.<sup>2</sup>

La iniciativa de la Cuenca del Caribe es también ejemplo de un regionalismo abierto, pero, y a diferencia de los anteriores, de uno vertical, pues vincula a los Estados Unidos con sus vecinos centroamericanos y caribeños, y de uno asimétrico, por cuanto los norteamericanos conceden preferencias sin exigir reciprocidad.

Pero este ensayo había prometido una respuesta al siguiente interrogante: ¿Qué es el ALCA?; y un detalle de la gesta de ese acuerdo y su situación actual.

Pues bien, al igual que el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte —conocido como NAFTA en su sigla inglesa—, el ALCA es un ejemplo de regionalismo abierto (es decir, compatible con la OMC),

---

\* El autor agradece las apreciaciones y los comentarios de Rinaldo A. Colomé.

<sup>1</sup> Los regionalismos abiertos verticales agrupan a países del norte y del sur en el marco del mismo acuerdo, mientras que los abiertos horizontales son del tipo sur-sur o norte-norte. Los abiertos asimétricos recogen preferencias no recíprocas, en tanto que los simétricos introducen un determinado equilibrio en la intensidad y en las preferencias concedidas entre los estados miembros.

<sup>2</sup> Como digresión, es factible referirse a acuerdos sur-sur en los cuales las partes que negocian son bloques —y no ya países—, tal el caso del acuerdo sobre el que se trabaja desde 1998 entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones.

vertical (entre países norte-sur) y simétrico (ya que cuando los compromisos alcancen plena vigencia todos los miembros estarán en igualdad de condiciones). El ALCA integra a 780 millones de personas, en él se realiza más de 20% del comercio mundial y por su intermedio se genera el 40% del producto del planeta.

Por constituir —o intentar hacerlo— una zona de libre comercio, el acuerdo no contempla la formulación de políticas comerciales, fiscales o cambiarias comunes o armonizadas. Una característica especial del ALCA —como se verá más adelante— es que reconoce otros acuerdos subregionales preexistentes y la posibilidad de efectuar negociaciones en bloque.

Los esfuerzos para constituir el ALCA se iniciaron en la denominada **Cumbre de las Américas**, en diciembre de 1994, en Miami. Por aquel entonces, los jefes de estado y de gobierno de 34 democracias de la región acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas en la cual se eliminarían las barreras al comercio y a la inversión. Resolvieron que las negociaciones con miras a lograr el acuerdo finalizarían, a más tardar, en el año 2005 y que se esperaban avances sustanciales en el establecimiento del ALCA para el 2000. Sus decisiones se encuentran en la **Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de Miami**.<sup>3</sup>

Durante la fase preparatoria (1994-1998), los ministros responsables del comercio de los respectivos países establecieron grupos de trabajo para identificar y analizar las medidas existentes relacionadas con el comercio de cada área, con vistas a identificar posibles enfoques para las negociaciones.<sup>4</sup> Se celebraron para ello cuatro reuniones ministeriales: la **Primera Reunión** tuvo lugar en junio de 1995, en Denver, Estados Unidos; la **Segunda Reunión** en marzo de 1996, en Cartagena, Colombia; la **Tercera Reunión** en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil; y la **Cuarta Reunión** en marzo de 1998 en San José, Costa Rica.<sup>5</sup> Al finalizar la fase preparatoria, a través de la **Declaración de San José**, los ministros determinaron la estructura de las negociaciones, acordando los principios generales y objetivos que sirven de guía a las mismas y —muy importante— recomendaron a sus respectivos jefes de estado y de gobierno que comenzaran las negociaciones formales del ALCA.

Las negociaciones efectivamente se iniciaron de manera formal en 1998, durante la **Segunda Cumbre de las Américas** en Santiago de Chile. Los jefes de estado y de gobierno acordaron que el proceso de negociaciones sería equilibrado, comprensivo y congruente con la OMC, y que constituiría un compromiso único (*single undertaking*). También señalaron que el proceso de negociaciones sería transparente, y que tomaría en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de América con el fin de facilitar la participación plena de los países. Acordaron, además, que las negociaciones deberían avanzar a fin de elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos y proteger mejor el medio ambiente. Finalmente, fijaron una estructura conforme a la cual se llevarían a cabo las negociaciones futuras.

Más adelante vendría la **Quinta Reunión** ministerial —la primera desde el inicio formal de las negociaciones— llevada a cabo en 1999, en Toronto, Canadá. Los ministros instruyeron a los grupos de negociación a elaborar un borrador de texto de sus respectivos capítulos para presentarlo en una futura reunión ministerial y también aprobaron varias medidas diseñadas para facilitar el intercambio comercial en el hemisferio, las que se concentran en áreas relativas a procedimientos aduaneros y al aumento de la transparencia.

En la **Sexta Reunión** ministerial celebrada en abril de 2001, en Buenos Aires, se adoptó una serie de decisiones fundamentales para el proceso. Los ministros recibieron de los grupos de negociación el borrador de texto para el ALCA que habían solicitado y, —en una decisión sin precedentes que merece destacarse—, aceptaron la sugerencia de hacer público ese texto. Más allá de que se creó un Comité Técnico de Asuntos Institucionales para considerar la estructura general de un acuerdo del ALCA, los ministros también destacaron la necesidad de promover el diálogo con la sociedad civil e instruyeron al

<sup>3</sup> Detalles adicionales a los que se tratan seguidamente, vinculados a los antecedentes del proceso del ALCA, pueden consultarse en el sitio <http://ftaa-alca.org>.

<sup>4</sup> Para este propósito, se establecieron los siguientes grupos de trabajo: acceso a los mercados; compras del sector público; economías más pequeñas; inversiones; medidas sanitarias y fitosanitarias; normas y barreras técnicas al comercio; políticas de competencia; procedimientos aduaneros y reglas de origen; derechos de propiedad intelectual; servicios; subsidios, medidas antidumping y derechos compensatorios; y solución de controversias.

<sup>5</sup> Como detalle, siete de los grupos de trabajo mencionados en la nota al pie anterior comenzaron a funcionar en la reunión de Denver, cuatro en la de Cartagena y uno en la reunión de Belo Horizonte.

Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil a remitir a los grupos de negociación los aportes presentados por la sociedad en respuesta a la invitación pública — referidos a sus respectivas áreas temáticas—, y aquellos relacionados con el proceso ALCA en general. Los ministros reiteraron la importancia de prestar asistencia técnica a las economías más pequeñas con el fin de facilitar su participación en el acuerdo de libre comercio.

La **Tercera Cumbre de las Américas** se llevó a cabo en abril de 2001, en Québec. Los jefes de estado y gobierno aprobaron —formalmente— aquella decisión de los ministros de publicar lo más pronto posible el primer borrador del acuerdo del ALCA, lo cual se hizo en el sitio web oficial el 3 de julio de 2001. Por otra parte, se establecieron fechas límites para la conclusión y la implementación del acuerdo: las negociaciones habrán de concluir —según señalaron entonces— a más tardar, en enero de 2004, y la entrada en vigor del acuerdo producirse con la mayor brevedad posible tras el fin de las negociaciones, en diciembre de 2005.

La **Séptima Reunión** ministerial del ALCA celebrada en noviembre de 2002, en Quito, fue también importante. Los ministros tomaron varias medidas para impulsar las negociaciones. Confirmaron, —entre otras cosas—, el calendario para el intercambio de ofertas iniciales de acceso a mercados, establecieron los plazos en los cuales deberían ser elaborados los nuevos borradores de texto del ALCA, impartieron orientaciones a algunas entidades en cuanto a la resolución de ciertos temas en sus negociaciones y publicaron el segundo borrador de texto del acuerdo en el sitio web. También publicaron el documento elaborado por el Comité de Negociaciones Comerciales sobre Pautas o Lineamientos para el Tratamiento de las Diferencias en los Niveles de Desarrollo y Tamaño de las Economías.<sup>6</sup>

Asimismo, los ministros reiteraron la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso del ALCA e instaron a todos los países del hemisferio a fortalecer y profundizar los procesos de consultas a la sociedad a nivel nacional. Además, alentaron la convocatoria de eventos similares organizados de manera paralela a las reuniones ministeriales, así como la organización de seminarios regionales y nacionales relacionados con el proceso de conformación del ALCA.

La Declaración Ministerial de Quito también instruyó a los grupos de negociación para que logran el consenso sobre el mayor número posible de temas en cada uno de los borradores del capítulo del acuerdo y para que presentaran una nueva versión a más tardar ocho semanas antes de que se celebrara la próxima reunión ministerial en noviembre de 2003. A partir de entonces, el plazo se transformó en tirano.

Si la coincidencia entre las fechas acordadas para concluir las negociaciones del ALCA y de la ronda de la OMC sugería ser propicia, ya que las perspectivas de atender en Ginebra los temas agrícolas y las medidas contra las prácticas desleales de comercio, al mismo tiempo en que en el ALCA se acordaban los temas de acceso a mercados de bienes y servicios, de inversión, compras públicas y propiedad intelectual, representaba una oportunidad para encontrar los balances negociadores que los diferentes participantes del ALCA demandaban, los acontecimientos demostraron que no fue así. La reunión de la OMC en septiembre de 2003, en Cancún, acabó con esa posibilidad, y se corría el riesgo de que en la penúltima sesión antes de la fecha objetivo para concluir las negociaciones su fracaso continuara la negociación continental y provocara importantes desencuentros en el proceso del ALCA.

Sin embargo, en su **Octava Reunión** celebrada en noviembre de 2003, en Miami, los ministros reiteraron su compromiso con el ALCA, expusieron la visión que tienen del acuerdo y, mostrando

---

<sup>6</sup> En Quito los ministros dieron un paso trascendente para abordar las necesidades de las economías menos desarrolladas y más pequeñas de la región al aprobar un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) para fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración y elevar al máximo sus beneficios. Se encargó al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), con apoyo del Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas (GCEP), la supervisión del PCH. En este contexto, los ministros instruyeron al CNC a facilitar las reuniones del GCEP, con el apoyo correspondiente, y a invitar a funcionarios en las áreas de desarrollo y financieras, instituciones y organismos internacionales, y entidades privadas interesadas, a discutir el financiamiento y la puesta en marcha del PCH y a informar al respecto en la siguiente reunión ministerial.

pragmatismo, obtuvieron los mejores resultados que podían conseguir en ese momento, evitando así otra crisis como la de la OMC —clave para mantener vigente la fecha de meta de conclusión del ALCA— y acordando la modificación de algunos elementos establecidos en reuniones anteriores que se habían constituido en una camisa de fuerza para las negociaciones.<sup>7</sup>

Concretamente, la declaración de Miami contempla la flexibilización del compromiso único (los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso eliminando el derecho a veto que el formato original daba a cada país, el cual constituía uno de los principales limitantes, ya que si un participante no asumía un compromiso ningún otro tenía la oportunidad de hacerlo); acepta negociaciones subregionales (sobre lo cual no hay mucho que decir excepto que permite realizar negociaciones plurilaterales en la que los participantes pueden pactar acuerdos más ambiciosos); y, un elemento clave, es que **la declaración prevé el establecimiento de un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países en varias áreas.**

Llegado a este punto en el ensayo conviene detenerse, ya que con el propósito de efectuar un aporte concreto al asunto del ALCA que resulte de interés se deberían recomendar algunas pautas —aunque más no sean éstas generales— relacionadas, precisamente, al establecimiento de ese conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones, que es el tema pendiente. Empero, previo a ello, y dado que la declaración establece que este conjunto de derechos y obligaciones incluirá disposiciones en varias áreas, es prudente aquí referirse primero a una de particular interés: la agrícola; y establecer, luego, de una vez y para siempre, cuál deberá ser la posición argentina en lo que resta de las negociaciones *ceteris paribus*. El hacerlo de esta manera permitirá enriquecer las recomendaciones finales.

### **¿Cuál es el futuro del proteccionismo agrícola?**

En el proceso de negociación, la cuestión agrícola ha sido —y continúa siendo— un tema clave para todos los países en la mayoría de los acuerdos regionales y multilaterales que se celebran.

Como sector, el agrícola absorbe en el hemisferio una considerable porción de la población económicamente activa, a la vez que participa con un elevado porcentaje en el producto interno bruto (PIB) de las economías y en sus exportaciones. El comercio agrícola totaliza US\$ 299 billones, representando 30% del total agrícola mundial y 9% del volumen comercializado en la región.

De manera tal que no es de extrañar que la agricultura sea para muchos países una cuestión estratégica, y que la eliminación de los subsidios a las exportaciones y a los créditos, y también la supresión de otros mecanismos de ayuda, sean asuntos muy sensibles. Así, por ejemplo, los importadores netos de productos agrícolas, —quienes dependen fuertemente de importaciones de bajo costo—, se resisten a la eliminación de incentivos a las exportaciones del mundo desarrollado; mientras que países como Brasil y Argentina, en tanto, para los cuales la agricultura es un sector competitivo y con un gran potencial para generar superávit en el balance comercial, bregan por una mayor liberalización. En otros países, tal el caso de los Estados Unidos, la agricultura representa un sector susceptible desde el punto de vista político debido a la presión que ejercen determinados grupos sobre el proceso de sanción de las leyes que los afectan.

Así, las distintas posiciones en torno a la liberalización del comercio agrícola parecen resultar difíciles de conciliar y el sector es hoy el más decepcionante de todos en materia de negociaciones; un sector en el cual la mayoría de los obstáculos parecen haberse encontrado y en el que los países desarrollados continúan implementando importantes barreras tarifarias y no tarifarias al comercio, y cuentan con

<sup>7</sup> La declaración de Miami ratifica la fecha objetivo inicial para concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en enero de 2005. Para cumplir con esta meta, se acordó que las negociaciones de acceso a los mercados concluirían el 30 de septiembre de 2004. Entre otros aspectos, los ministros reafirmaron nuevamente sus compromisos de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio a fin de crear oportunidades para su plena participación y aumentar su nivel de desarrollo, destacaron la decisión de celebrar reuniones con la sociedad civil y pusieron a disposición del público el tercer borrador de los capítulos del acuerdo del ALCA en el sitio web correspondiente.

políticas económicas que distorsionan los patrones de producción.<sup>8</sup>

De todas maneras, interesan las perspectivas futuras sobre el asunto y para ello la cuestión del proteccionismo agrícola requiere ser introducida de una manera realista y pragmática, eliminando toda la retórica existente a su alrededor. Para ello es conveniente —siguiendo a Jank *et al.* (2003)— distinguir claramente las presiones en contra y a favor de la liberalización del comercio agrícola.

Entre los factores que juegan en contra, se debe mencionar la **presión intensa ejercida por determinados grupos en los países desarrollados** (productores agropecuarios, fabricantes de equipamiento rural, industrias proveedoras de insumos para el agro, industrias de transporte, bancos, etcétera). Esta presión se concentra en un grupo reducido de beneficiarios, pero desde el punto de vista político mucho más efectivo que miles y miles de ciudadanos dispersos que pagan sus impuestos y que no comparten esa posición.

Siguen a este argumento otros que, —de secundaria importancia—, se enumeran como presiones en contra de la liberalización. Suele señalarse entre ellos a la **seguridad alimentaria**, ya que el hambre eventual es una de las principales razones que explican el motivo por el cual la agricultura ha sido tratada históricamente como una excepción en las liberalizaciones comerciales multilaterales. Este argumento hizo que Europa y Japón, por ejemplo, desarrollaran políticas para proteger a sus consumidores de la incertidumbre en el mercado internacional. No está de más aclarar que, como consecuencia de un largo período de paz y de mejoras tecnológicas y logísticas que han creado excedentes agrícolas a nivel mundial, la seguridad alimentaria ha perdido vigencia. Sin embargo, y a pesar de que ha perdido apoyo en el mundo desarrollado, es todavía fuerte en naciones como China, India o Rusia.

Los **estándares en la calidad de los alimentos** parecen jugar también en contra de la libertad. Debe mencionarse aquí el caso de la enfermedad de la vaca loca, junto a la creciente aversión de los consumidores a los alimentos genéticamente modificados. Estos temas ocupan en determinados casos una parte interesante de los presupuestos de los países desarrollados y pueden servir como sustitutos al proteccionismo tradicional.

Las **características intrínsecas de la agricultura** en los países desarrollados sugieren que la edad de la población rural implica pagar un costo muy alto vinculado a la reubicación de los trabajadores. El sustento principal —aún no probado— de este argumento es que resulta más económico para los gobiernos subsidiar a la agricultura antes que enfrentar el costo social del desempleo en el sector.

El **manejo del territorio nacional**, la **supervivencia de pequeñas ciudades**, el **ecoturismo**, la **preservación del paisaje rural y del ambiente**, son algunos otros ejemplos de argumentos que influyen de manera negativa sobre las negociaciones vinculadas a la liberalización agrícola y que, junto a los factores mencionados más arriba, pueden contribuir a explicar por qué el proteccionismo prueba ser tan duradero en el mundo desarrollado. En el mundo en desarrollo, en tanto, otras son las razones esgrimidas por las cuales se apoya la continuidad del proteccionismo agrícola.

Los países desarrollados, —se argumenta—, fijan precios por arriba del equilibrio de la oferta y la demanda, una práctica que, por definición, genera superproducción y la **posibilidad de adquirir alimentos baratos en el mercado mundial**, produciendo, —a su turno—, una fuerte dependencia de los importadores netos de alimentos.<sup>9</sup>

Por otro lado, para la mayoría del mundo en desarrollo **la agricultura es un componente importante del PIB, el empleo y las exportaciones**. En estos países la producción agrícola competitiva se concentra a menudo en un pequeño grupo de *commodities*, —usualmente de origen tropical—, y que se favorecen con un proteccionismo pequeño en el mundo desarrollado. La mayoría de estos países ven así con simpatía al proteccionismo, ya que el mismo les ayuda a mantener la subsistencia agrícola y, un detalle no menor en determinados casos, la alta concentración de votantes en áreas rurales.

---

<sup>8</sup> Las normas sanitarias pueden representar grandes escollos para exportar bienes agrícolas hacia los países desarrollados. Véase, como ejemplo de una de las tantas anécdotas, la odisea comentada por Cohen (2004): “Como un mango tardó 14 años en llegar a EE.UU”, *The Wall Street Journal Americas*, junio 4, p. 6.

<sup>9</sup> Este argumento se refiere a la dependencia alimentaria.

Vinculado con lo anterior, los acuerdos preferenciales de comercio probablemente constituyan el factor más importante que explica las alianzas internacionales entre países ricos y países pobres, ya que **la gran mayoría de los países en desarrollo dependen directamente del acceso preferencial garantizado a algunas *commodities* que constituyen el grueso de su agenda exportable**. El café, el cacao, el azúcar y las bananas son excelentes ejemplos de productos para los cuales un mercado completamente libre puede dejar a gran parte de los países en desarrollo en una posición poco favorable.

Estos factores listados, —con énfasis en el primero para el caso de los países más ricos y en el último para el caso de los más pobres—, explican por qué el proteccionismo agrícola en el mundo parece estar tan bien enraizado.

Corresponde ahora, siguiendo la secuencia y en segundo lugar, explicitar las presiones a favor de la liberalización en el comercio agrícola, destacándose entre ellas las siguientes.

En los países en desarrollo **el grupo de productores que realmente se beneficia de subsidios y protección es cada vez más reducido**. En estos países, **la agricultura ha estado perdiendo importancia relativa como porcentaje del PIB y del empleo**, lo cual implica que su *leverage* político se reducirá a lo largo del tiempo. Se estima que dos tercios de los granjeros europeos y americanos han abandonado las actividades agrícolas desde el final de la Segunda Guerra y que el éxodo continúa. Más todavía, la población rural está envejeciendo, ya que muchos de sus descendientes no continúan la tarea de sus antecesores. Adicionalmente, estudios recientes muestran que el 37% de los beneficios de los programas relacionados a los *commodities* van a parar a los propietarios de la tierra, por lo cual **la política de subsidios termina estimulando un comportamiento no deseado de búsqueda de renta**.

Al conjunto de argumentos mencionados hay que agregar la **existencia de nuevas presiones domésticas** en virtud de las cuales las inconsistencias mencionadas más arriba han terminado por convencer a sectores importantes para que favorezcan una amplia reforma en la política agrícola. Además, hay que adicionar el hecho de que **las presiones internacionales para la liberalización agrícola son también crecientes**, resultado de las nuevas rondas multilaterales de comercio de la OMC, en donde los países del grupo Cairns y otros parecen hacer oír su voz de manera cada vez más potente. Así, el debate agrícola tiende a jugar un rol preponderante en muchos foros regionales, siendo éste el caso del ALCA, donde el MERCOSUR demanda un acuerdo balanceado que tendrá —de producirse finalmente— efectos mayores sobre la liberalización agrícola que en el NAFTA. Al mismo tiempo, los países de la Europa del Este seguramente presionarán a la Unión Europea para que expanda su política agrícola, lo cual es probable que estimule un cambio futuro del modelo actual.

Un argumento no menor a la hora de bregar por la liberalización agrícola es la **internacionalización de grandes corporaciones de agro negocios**, ya que a medida que avance la misma los intereses de las firmas tenderán a convergir con aquéllos de los países interesados en eliminar la protección (fundamentalmente porque el valor de los activos empresariales en el exterior tenderá a incrementar).

Finalmente, **grupos formados por exportadores de productos agrícolas provocan presiones a favor de la liberalización no sólo en países en desarrollo sino también en naciones desarrolladas**. Uno de los ejemplos más ilustrativos es el sector de carnes en los Estados Unidos que ganaría enormemente con la liberalización, ya que sus exportaciones enfrentan tarifas muy elevadas en los mercados externos y los productores no se benefician de los subsidios domésticos. Empero, se debe hacer notar que los grupos exportadores tienden a apoyar más el proceso de liberalización de la OMC en vez del ALCA, pues los mercados más protegidos son los de Europa y Asia, y no los del Hemisferio Occidental.

De manera tal que el lector puede hacer su propio balance entre los argumentos en contra y a favor de la liberalización agrícola, pudiendo observar cómo los segundos tienden a debilitar a los primeros y, aún cuando alguno de éstos —tal el caso de los estándares de calidad de los alimentos o el manejo adecuado del medio ambiente— parezcan contrarrestar las voces a favor, no es menos cierto que son argumentos de preocupación compartidos por quienes desean un mundo más libre con los beneficios que ello proporciona.

Ahora que se conoce el estado actual de las negociaciones y algunos detalles de la economía “política” del sector agrícola, conviene establecer cómo se deben encarar las negociaciones.

**La posición argentina en los acuerdos de libre comercio:  
¿Negociar junto al MERCOSUR?**

La respuesta al interrogante requiere tener presente que cualquier proceso de integración económica es siempre el resultado de la decisión de grandes estadistas, y que como la Argentina carece de estos últimos —ya que sólo cuenta con políticos—, no tiene una visión clara de qué hacer exactamente. Por tal motivo, la elección entre el ALCA o el MERCOSUR representará para el país una disyuntiva política hasta tanto aparezca el estadista que la resuelva.

Pero dejando atrás la digresión anterior, la cooperación —esto es el obrar juntamente con otros— es en todo tiempo beneficiosa. Viene a la memoria la imagen de dos “burros” ligados por una soga, cada uno tirando para su lado sin alcanzar la comida que equidista de ambos los cuales, al darse cuenta de lo que juntos pueden hacer, se miran luego de frente y cooperando la alcanzan. Sin embargo, no ha sido esto último lo que ha sucedido hasta ahora en el MERCOSUR, quizás por la influencia de los políticos —quienes no se han dado cuenta todavía— o quizás por el predominio de algunas concepciones equivocadas, tal como el considerar que la integración es un fin en sí misma —cuando en realidad es sólo un medio para lograr un mercado más amplio con las ganancias del caso en términos de mayores ingresos y bienestar.

En palabras simples, hay cuatro formas de integración económica: (a) la zona de libre comercio (donde en cada país las importaciones de bienes proveniente de otros miembros no pagan aranceles); (b) la unión aduanera (en la cual los países miembros aplican además una tarifa externa común o, lo que es lo mismo, existen aranceles iguales a las importaciones extrazona); (c) el mercado común (donde existe la libre circulación de los factores de la producción); y (d) la unión económica (en la cual los miembros acuerdan sus políticas monetarias y fiscales). Es bueno aclarar que estas formas de integración no conforman necesariamente una secuencia temporal, aunque lo usual es transitar desde etapas menos ambiciosas hacia aquellas que lo son (es decir, desde (a) hacia (b)).<sup>10</sup>

Aun en la forma más elemental, lo óptimo es, —al menos desde el punto de vista teórico—, alcanzar la libertad de comercio, por lo cual la conformación de zonas que tiendan a ella es positiva. Aparecen con ese propósito algunos espacios económicos regionales que pueden ampliarse si se cumplen en ellos ciertas condiciones: (a) las barreras al comercio bajan, pero no suben, y (b) hay una aceptación —automática— de nuevos miembros. Si ambas condiciones no se verifican, el espacio económico estará lejos de abrirse y, entonces, se transformará en un grupo de países que sólo defiende el nivel de protección en la zona, que será una cerrada.

En consecuencia, —y en todo caso como aproximación a una primera conclusión de esta sección— como acuerdo de integración, un área de libre comercio hemisférico —pues no otra cosa es el ALCA— no puede ser sino un objetivo de gran interés e importancia cuyos frutos se darán en el mediano y largo plazo; y debe ser apoyado.

Ahora bien, con la maraña de acuerdos y tratados que existen en América, —algunos más ambiciosos que otros—, que torna complejas las decisiones comerciales, las cosas parecen complicarse para llegar al ALCA. En general, no hay incorporación de países nuevos a las áreas que puedan existir y la inclusión automática no se produce en ningún caso; ni aún en los pactos más ambiciosos. La opinión en cuanto a que se concreten aperturas que lleven a una liberalización comercial es pesimista, por lo que lograr un acuerdo amplio que incluya a muchos países no es fácil; y más difícil aún es que se generen concesiones significativas en términos de accesos a los mercados de los demás miembros.

Todo esto quizás ayude a entender por qué los Estados Unidos opera en varios frentes jugando —verbo aquí utilizado en sentido distinto al propio— de manera diferente en cada uno de ellos. Juega regionalmente —vía NAFTA— con Canadá y México; mientras que, por ejemplo, lo hace sobre la base

<sup>10</sup> Este tránsito da lugar a distintos análisis sobre una eventual coordinación de políticas macroeconómicas (si se llega a una unión económica), o a la factibilidad de áreas monetarias óptimas (en iguales circunstancias). Hay innumerables estudios referidos a estos aspectos. Entre las publicaciones más recientes, pueden consultarse los trabajos de Baremboim (2004), Jacobo (2004) o Loveday (2004). Véase también la interesante compilación de Carrera y Sturzenegger (2000); o los clásicos trabajos de Heymann y Navajas (1988) y Martirena-Mantel (1997).

del bilateralismo con Chile. Esto último indica, de paso, que el comercio en América Latina se impulsa con ritmos diferentes. Y también indicaría que si hoy la Argentina y Brasil decidieran arreglárselas solos, cada uno por su lado, Chile les llevaría la delantera.

Surge entonces —como segunda conclusión que elimina la pregunta sobre si se debe negociar junto a Brasil, Uruguay y Paraguay— que el MERCOSUR cuenta también y debe, al igual que el caso del ALCA, ser apoyado. Hoy la Argentina debe negociar a través del MERCOSUR, ya que sola quedaría relegada. El hacerlo de esa manera le permitirá, a su vez, mejorar su alicaída capacidad negociadora.

Sin dudas que el MERCOSUR y las instituciones políticas supranacionales que lo refuercen en el futuro limitarán aspectos de la libertad, y de la soberanía, por supuesto, pero se debe entender que lo harán para adquirir otra libertad y otra soberanía más extensa y poderosa. No se trata sólo de mejorar la posición de la Argentina como mercado y como destino del flujo internacional de la inversión. Se trata de aumentar la influencia del país en el mundo y de su poder de negociación en todos los aspectos, no sólo en el económico.<sup>11</sup>

Por cierto que —y tal cual se aclarara más arriba— los procesos hacia una integración regional han sido hasta ahora lentos y el MERCOSUR no está haciendo mucho por actuar conjuntamente; menos aún en el plano institucional. Por ello deberá acentuar la cooperación y, según se avance, la coordinación macroeconómica, la que evitará el empleo de soluciones de marcado corte nacionalista tales como barreras al comercio o sistema duales de tipo de cambio, por mencionar algunos instrumentos de política económica mutuamente destructivo para las naciones; sin mencionar otras tantas cosas —incluso aspectos más simples— que deberá fortalecer, ya que las negociaciones logradas en el ALCA no lo imposibilitan. Por su parte, los Estados Unidos no han abierto lo suficiente su mercado a las exportaciones regionales; un tema vital para que el MERCOSUR progrese y se transforme en un socio privilegiado, sin que ello implique ser un aliado estratégico.<sup>12</sup>

Las políticas de reducción de aranceles unilaterales seguida por la mayoría de los países latinoamericanos ha llegado aparentemente a su fin. Esta vez los países se encuentran en una etapa de búsqueda de reciprocidad mayor, de reducción de aranceles a cambio de algo, sea a través de una integración profunda, sea a través de convenios de libre comercio menos ambiciosos que cubran áreas más amplias. Las perspectivas para hacerlo y seguir avanzando son mejores que antes, pues hay en el continente una visión palpable de las ventajas que un comercio más libre proporciona; aunque el mismo traiga dificultades iniciales para determinados sectores o empresas.

No está de más señalar que lo que se negocie y los logros que se alcancen dependerán finalmente de la capacidad de las iniciativas que se tengan y de la habilidad para articular los diferentes intereses en juego y es expresión de deseo que los políticos no lo echen todo a perder.

### **Algunas recomendaciones**

El ALCA es uno de los grandes temas relacionados con el futuro de la Argentina y es para el país — como para muchos otros— una de las propuestas que puede resultarle interesante para su reinserción en el mundo, sin pretender que esta propuesta sea la panacea. Tras nueve años de negociaciones, se aproxima el momento de tomar decisiones que permitan concretar finalmente el acuerdo emanado de la Cumbre de las Américas del año 1994. La pregunta que procede es: ¿qué debe hacer la Argentina de ahora en más frente a este acuerdo?

En adelante, la Argentina debe: primero, **no volver atrás en lo acordado** en tanto y en cuanto las condiciones sobre la que ha basado sus negociaciones hasta la fecha se mantengan; y, segundo, y como mínimo, **mantener la liberalización comercial vigente**.

A partir de estos dos principios, —acaso rectores que permitirán definir con la firmeza necesaria el conjunto de derechos y obligaciones comunes acordado en Miami en 2003 y todavía no determinado—,

<sup>11</sup> Vázquez-Prasedo (1996) p. 36.

<sup>12</sup> Si hay algo que aprender de México o de Chile es que ambos países son sólo socios comerciales de Estados Unidos.

correspondería presentar algunas propuestas para cada una de las áreas. Dado que hacer esto último para todas ellas resultaría extenso y escaparía los términos de referencia oportunamente establecidos, las recomendaciones sólo se circunscriben al sector agrícola.

Tercero entonces, la Argentina debe **favorecer el libre comercio agrícola, ya que ninguno de los argumentos contrarios a él es válido para el país**. En las negociaciones al respecto, lo que debe primar es que **aquellos países que en materia agrícola limiten su participación al conjunto de derechos y obligaciones comunes recibirán menores concesiones en materia de acceso a los mercados involucrados en el acuerdo**. El balance final de la negociación entre quienes hubieran limitado su participación al conjunto de derechos y obligaciones comunes y aquellos que hubieran constituido el grupo con obligaciones adicionales se daría a través de la exclusión y/o la liberalización lenta para los productos del primer grupo de países. Las excusas en contra de la liberalización, —que se tornarían débiles con el tiempo—, coadyuvarán a ello, por lo cual no hay que preocuparse por favorecer la posición de libre mercado. Relacionado con lo anterior, un mayor acceso a mercados operará como incentivo para que luego de futuras negociaciones los grupos más reticentes a la liberalización agrícola asuman mayores compromisos.

Cuarto, el país debe **aceptar negociaciones subregionales como parte del ALCA toda vez que favorezcan la libertad de comercio, y lo mismo para las negociaciones entre bloques**. Nada tiene que perder la Argentina con ello, sino todo lo contrario. El MERCOSUR cuenta también y debe, al igual que el caso del ALCA, ser apoyado. Hoy la Argentina tiene que negociar junto a sus socios inmediatos, ya que sola quedaría relegada. El hacerlo de esa manera le permitirá, a su vez, mejorar su débil capacidad negociadora *ceteris paribus*, trabajando por reinsertarse en el mundo que más convenga a sus intereses y bregando por la mejor relación posible con todos los países.

Quinto, la Argentina tiene que **procurar, luego de haber trazado los lineamientos de intercambio comercial en el ALCA, que en cada negociación se alcance un equilibrio general satisfactorio en el cual se verifique la reciprocidad de los compromisos, apuntando a lograr la verdadera unión política —coordinación macroeconómica mediante— que permita sostener posturas afines con otros países o bloques**.

El ALCA representa una de las negociaciones más grandes y complejas que enfrenta la Argentina, ya que muchas fuerzas actúan de manera simultánea y se deben coordinar intereses y anhelos de 34 naciones. No por nada no se ha logrado todavía un consenso sobre un núcleo de derechos y obligaciones comunes a todas las partes, ni definido aún otros procedimientos. Convendrá entonces tener a mano algunas recomendaciones como las que se han efectuado, simples, sin dudas, pero cuyo cumplimiento permitirá concretar el destino manifiesto que motiva la asociación.

#### REFERENCIAS

- [1] Alemann, R. (1998). "A cincuenta años del GATT", Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, *separata*.
- [2] Baremboim, I. (2004). "União monetária para Argentina e Brasil. Uma análise empírica", en La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración, INTAL-ITD Documento de Trabajo 17, abril, pp. 35-38.
- [3] Blanco, H., J. Zabludovsky y S. Gómez Lora (2004). "Una llave para la integración hemisférica", INTAL-ITD Documento de Divulgación -IECI-03, marzo.
- [4] Carrera, J. y F. Sturzenegger (2000). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*, Fondo de Cultura Económica Editores, Buenos Aires.
- [5] Cohen, M. (2004). "Cómo un mango tardó 14 años en llegar a los EE.UU.", *The Wall Street Journal Americas*, junio 4, p. 6.
- [6] Cuenca García, E. (2001). "Integración económica en América del Sur: El caso del MERCOSUR", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, número 40, pp. 99-119.

- [7] Dagnino Pastore, J. (1996). "MERCOSUR-NAFTA: ¿Y u o?", en *Comercio Internacional, Integración y Estabilidad Financiera*, Abeledo-Perrot Ediciones, Buenos Aires, pp. 145-168.
- [8] Giambiagi, F. (1999). "MERCOSUR: ¿Por qué la unificación monetaria tiene sentido a largo plazo", *Integración y Comercio*, año 3, número 9, pp. 63-88.
- [9] Grisanti, L. (2004). "El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina", *INTAL-ITD Documento de Divulgación-IECI- 04*, marzo.
- [10] Heymann, D. y F. Navajas (1988). "Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR: Algunas reflexiones", en *Ensayos sobre la Inserción Regional de Argentina*, Naciones Unidas-CEPAL, pp. 7-39.
- [11] Jacobo, A. (2004). "La Disyuntiva entre ALCA y MERCOSUR", *Comercio y Justicia*, mayo 31, p. 7.
- [12] Jacobo, A. (2004). "La Argentina y los acuerdos regionales de integración económica: El ALCA y el MERCOSUR", *manuscrito no publicado*.
- [13] Jacobo, A. (2004). "La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria: Sus beneficios, costos y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración", en La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración, *INTAL-ITD Documento de Trabajo 17*, abril, pp. 109- 138.
- [14] Jank, M., I. Fuchsloch y G. Kutas (2003). "Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations", *INTAL-ITD Working Paper -SITI-03*, septiembre.
- [15] Loveday, J. (2004). "Hacia una unión monetaria sudamericana", en La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración, *INTAL-ITD Documento de Trabajo 17*, abril, pp. 141- 174.
- [16] Martirena-Mantel, A. (1997). "Reflexiones sobre uniones monetarias: Pensando el MERCOSUR desde el caso europeo", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, *separata*.
- [17] Mooslechner, P. y M. Shuerz (1999). "International Macroeconomic Policy Coordination: Any Lessons for EMU? A Selective Survey of the Literature", *Empírica*, volumen 26, número 3, pp. 171-199.
- [18] Vázquez-Presedo, V. (1996). "Globalización, integración, Argentina y Brasil", Instituto de Economía Aplicada de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, *Serie Seminarios*.
- [19] Villanueva, J. (2001). "Evolución de las teorías relacionadas con la formación de las Uniones Aduaneras", Instituto de Economía Aplicada de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, *Serie Seminarios*.
- [20] Zahler, R. (2001). "Estrategias para una Cooperación/Unión monetaria", *Integración y Comercio*, año 5, número 3, pp. 13: 3-37.