

# Estudios sobre el ALCA

Santiago, Agosto de 2003

## Argentina y el ALCA: ¿qué cambió con Kirchner?

*Pablo Bustos*

A casi dos años del derrumbe económico y social, de la implosión de su tradicional sistema bipartidista, y a poco más de dos meses de asumir la presidencia Néstor Kirchner, quizás no sea prematuro preguntarse sobre el posicionamiento de Argentina ante el proceso de integración hemisférica.

Esa pregunta tiene vastos alcances, y no es posible intentar una respuesta si se la circunscribe a lo que se puede esperar atendiendo a las ideas y actitudes que parecen caracterizar al "huracán K", el que ha despertado mayoritarias adhesiones en amplias capas de la población. La cuestión de fondo es que Argentina no ha encontrado aún su lugar en el mundo, y que esa búsqueda se remonta al menos a los últimos 25 años.

### Problemas estructurales

En el tercer cuarto del siglo veinte, bajo gobiernos de diferente signo, Argentina prolongó y profundizó una orientación *mercadointernista* inducida por la crisis de los años treinta y por la segunda guerra y sus secuelas, desarrollando bajo esta forma un apreciable nivel de industria-

lización sustituyendo importaciones y reservando el mercado interno para su industria. En el último cuarto de siglo, ante la pérdida de dinamismo productivo, se llevaron a cabo dos grandes intentos de reinserción internacional de la economía argentina: bajo la Escuela de Chicago y el terrorismo de Estado en la segunda mitad de los años setenta y primeros ochenta, y bajo las pautas del Consenso de Washington y gobiernos democráticos en los años noventa. A pesar de las claras diferencias entre ambos ensayos tuvieron como destino común el fracaso.

La crisis de la globalización, que puede fecharse a partir de la crisis asiática de 1997, tuvo un impacto muy fuerte sobre la economía argentina: desde mediados de 1998 hasta el primer trimestre de 2002, el producto se contrajo un

20.5%, el consumo total un 19.3%, la inversión bruta interna fija un 58.3% y las importaciones de bienes y servicios un 62.2%. En el mismo período, las exportaciones de bienes y servicios crecieron sólo un 5% (Bonvecchi 2003). Situación agravada por el hecho de que el proyecto de integración regional que la tiene como socia, el MERCOSUR, está en retroceso desde entonces.

---

***La cuestión de fondo es que Argentina no ha encontrado aún su lugar en el mundo, y que esa búsqueda se remonta al menos a los últimos 25 años.***

---

#### FES Chile

Darío Urzúa 1763,  
Providencia,  
Santiago, Chile  
Tel.: (56-2) 341 4040  
Fax: (56-2) 223 2474  
feschile@fes.cl  
www.fes.cl

Más aún, la administración Kirchner se enfrenta al desafío de resucitar una economía devastada en los últimos 2 años, que tiene un nivel de desempleo de alrededor del 20%, la mitad de la población en la pobreza y de ella un cuarto en la marginalidad. Además se trata de un país en *default* que enfrenta una dura negociación con el FMI y los acreedores externos, así como negociaciones muy complejas en el proyecto hemisférico ALCA, la ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio y en el acuerdo interregional Mercosur-Unión Europea, todas con plazos de conclusión originalmente previstos entre el segundo semestre de 2004 y comienzos de 2005.

¿Cómo parece posicionarse el gobierno de Kirchner ante tamaños desafíos?

### El estilo "k"

Néstor Kirchner, desde el primer día de gobierno ha producido y sigue produciendo una serie de acciones que han logrado la adhesión mayoritaria de la población: remoción de las cúpulas militares y policiales, del presidente menemista de la Corte Suprema de Justicia, de altos funcionarios del Estado sospechados de actos de corrupción, etc. Inclusive el elemento de continuidad con el gobierno transitorio de Eduardo Duhalde que lo precedió, el Ministro de Economía Roberto Lavagna, suma en el mismo sentido por su posición firme ante las exigencias de las instituciones financieras internacionales, particularmente el FMI, y de las empresas extranjeras que gestionan los servicios públicos privatizados.

Una idea básica que preside la gestión Kirchner es que sin que el país recupere el crecimiento no hay posibilidad de enfrentar los desafíos mencionados. Pero a diferencia de los gobiernos de Carlos Menem y de la Alianza que encabezó Fernando de la Rúa, no cree que la recuperación y el crecimiento deviene de cumplir con las exigencias de las instituciones internacionales para ganarse la confianza de los mercados y de ese modo alentar la inversión doméstica y extranjera. Por el contrario, piensa que haber seguido ese enfoque es una de las causas de la crisis argentina, porque las condicionalidades del FMI en particular arrojaron la economía argentina al estancamiento y terminaron

provocando la gran fuga de capitales que precedió al derrumbe. Desde esa nueva perspectiva se piensa la reinserción internacional de Argentina.

### Argentina y el ALCA hoy

La continuidad de la conducción económica en la nueva administración y de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería del gobierno Duhalde, mantuvo cierta coherencia en las negociaciones que mantiene la Argentina en el ámbito internacional, entre ellas las del ALCA. Un factor clave de esta continuidad es que con

Kirchner parece profundizarse la afinidad de objetivos entre Argentina y Brasil que se esbozó en el corto lapso que coexistieron el presidente Lula y Duhalde en la presidencia. Por primera vez, desde el lanzamiento del MERCOSUR, un gobierno argentino se propone encarar las negociaciones comerciales internacionales conjuntamente con sus socios de la Unión Aduanera sin jugar otras opciones, y reconoce

el liderazgo brasileño.

Un intento de sistematización de las posiciones que parecen guiar los primeros pasos de la gestión Kirchner relativas al ALCA indicaría que:

- a) Apoya la propuesta compartida por los Estados Unidos y Brasil, que co-presiden el tramo final de las negociaciones, de remitir los temas más sensibles de la agenda al ámbito de la Ronda de Doha de la OMC. Como es sabido, en el caso estadounidense se trata de cuestiones relacionadas a los subsidios agrícolas y a las medidas anti-dumping y, en el caso de Brasil, son aspectos de los capítulos sobre inversiones, compras gubernamentales, servicios y propiedad intelectual. Argentina comparte con Brasil el interés de que la negociación sobre acceso a mercados sea realizada de forma directa entre Estados Unidos y el MERCOSUR en el seno del ALCA. Además, de que un ALCA *light* es más adecuado para Argentina que necesita con urgencia expandir sus exportaciones de

---

*Kirchner no cree que la recuperación y el crecimiento deviene de cumplir con las exigencias de las instituciones internacionales.*

---

bienes, el gobierno Kirchner tiene coincidencias básicas con la tradicional política brasileña de defensa del mercado interno y regional.

- b) Al igual que los demás países de la región, la administración argentina percibe que el recurso al unilateralismo por los Estados Unidos en diferentes terrenos, pero particularmente en la política comercial, debilita el liderazgo del propio país que lanzó el proyecto de integración hemisférica. Los Estados Unidos no muestran la disposición a ejercer un liderazgo que signifique asumir los costos que supone involucrar en un acuerdo de libre comercio de “nueva generación” a 34 países con abismales diferencias en sus grados de desarrollo. Para la Argentina y sus socios, el calendario de acceso diferenciado a su mercado propuesto por Estados Unidos, donde la liberalización más rápida se otorgaría a los países del Caribe, luego a América Central, seguida por la Comunidad Andina y por último al MERCOSUR, no es la respuesta adecuada a esos desequilibrios. El MERCOSUR es favorable a la vigencia del principio de nación más favorecida regional (lista única de oferta hecha por cada país para todos los demás socios).

- c) Se percibe que las dificultades antedichas refuerzan las iniciativas unilaterales de los Estados Unidos, que se han lanzado a negociar acuerdos bilaterales con países o grupos de países de América Latina, restándole también de ese modo urgencia y sustancia al ALCA. Después del acuerdo con Chile y el siguiente con los países centroamericanos, con los países andinos beneficiados por la extensión de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas el año pasado y con los caribeños favorecidos por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y por la ampliación del NAFTA, sólo restan las firmas de las economías del MERCOSUR

No parece escaparse a la mirada de las áreas que conducen la economía y las relaciones exteriores de Argentina los riesgos que conlleva un escenario de esta naturaleza. Resulta evidente que está latente el peligro de exclusión del proceso de negociación y de pér-

didada de las concesiones arancelarias obtenidas en el marco de ALADI, de ahí el apoyo a la demanda de Brasil de negociar bajo la forma del 4+1 con los Estados Unidos.

### ¿Qué se puede esperar de la administración Kirchner?

La mayoría de la sociedad argentina y gran parte de la dirigencia social y política han sido profundamente marcados por el fracaso de la reforma liberal de los noventa y tienen expectativas favorables de que la recuperación económica iniciada en el segundo trimestre de 2002 va a continuar. Pero, por otro lado, el hecho de que la economía argentina se haya reactivado sin financiamiento internacional, sin acuerdo con el FMI en el primer año posconvertibilidad y sufriendo el boicot de su cúpula y la de la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, también ha alimentado la percepción de algunos altos funcionarios y de gran parte de la opinión pública de que

no es imposible “vivir con lo nuestro” y que el MERCOSUR es una opción alternativa al ALCA.

Esta visión es fortalecida, entre los más informados, por las tendencias recesivas y deflacionarias de la economía mundial, el probable fracaso de la Ronda de Doha de la OMC y la consiguiente continuidad del proteccionismo agrícola, y el comportamiento del *hegemon egoísta*, como llama Jagdish Bhagwati a los Estados Unidos, en relación al ALCA y las negociaciones multilaterales.

Sin duda, se trata de escenarios posibles y el unilateralismo estadounidense es un dato. Pero la cuestión es que ese contexto parece ser muy negativo para la Argentina y el MERCOSUR, porque no podría devolver a las economías el dinamismo necesario para enfrentar con alguna posibilidad de éxito las enormes carencias sociales, productivas y financieras que las aquejan.

---

*Por primera vez, desde el lanzamiento del MERCOSUR, un gobierno argentino se propone encarar las negociaciones comerciales internacionales conjuntamente sin jugar otras opciones, y reconoce el liderazgo brasileño.*

---

Como señala un análisis sobre la coyuntura económica argentina, “para que la demanda interna se constituya en el sostén principal del proceso de reactivación y crecimiento de la producción, sin que ello implique dejar de lado las señales y estímulos para un incremento de las exportaciones y de la sustitución de importaciones, es necesario que se den, como mínimo, algunas sino todas las siguientes condiciones: un aumento del empleo, un incremento en el ingreso real de la población, una redistribución del ingreso hacia los sectores más postergados, una expansión del crédito, la vigencia de un “clima de negocios” que justifique, a los sectores empresarios, tomar el riesgo de invertir en la economía local” (Bonvecchi 2003) . Condiciones que, como el mismo autor muestra, son muy difíciles de alcanzar en el estado de precarios equilibrios en que se mueve hoy la economía argentina.

---

*Un ALCA light es más adecuado para Argentina que necesita con urgencia expandir sus exportaciones de bienes.*

---

Por otro lado el MERCOSUR está estancado y padece de un aguda debilidad institucional. El telón de fondo de esta situación hay que ubicarla en que, como ya se dijo otras veces, al cabo de más de una década el mercado regional ha dejado de constituir una fuente de dinamismo del comercio intrazona y no ha sido capaz, luego de la asociación con Bolivia y Chile, de avanzar en la firma de nuevos acuerdos de libre comercio o de complementación económica con otros países o blo-

ques económicos. Las dilatadas negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones son muestra de ello. Mientras tanto sus asociados o posibles socios avanzan en la firma de múltiples acuerdos que erosionan las preferencias actuales o futuras para el MERCOSUR.

Si esto es así, cabría esperar que la administración Kirchner replantee, más temprano que tarde, la prioridad que tiene para Argentina abrir nuevos mercados para aumentar su potencial de crecimiento. Desde esa perspectiva, la profundización e institucionalización del MERCOSUR que se proponen Argentina y Brasil, se articularía con su importancia estratégica para una mejor inserción en el mundo a partir de fortalecer la capacidad negociadora ante el ALCA, la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio.

Una Argentina que desde el MERCOSUR, tenga una presencia activa en la búsqueda de una salida multilateral a la crisis de la globalización, a través de una mayor gobernabilidad mundial, es convergente con los esfuerzos desplegados por el actual gobierno para que la propia Argentina se oriente a ser una sociedad moderna, equitativa y democrática.

## Referencias bibliográficas

C. Bonvecchi, “Sobre las fuentes de la recuperación económica”, Julio de 2003, Buenos Aires ([www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org))



**Publicaciones anteriores de la Serie Estudios sobre el ALCA:**

- Nr. 1. El Proyecto del ALCA visto desde Europa.  
Susanne Gratius, Octubre 2002
- Nr. 2. Brasil y el ALCA. El estado del debate desde la victoria de Lula.  
Fátima V. Mello, Noviembre 2002
- Nr. 3. El ALCA en la perspectiva de Colombia.  
Jorge R. Pulecio, Noviembre 2002
- Nr. 4. Argentina y el ALCA.  
Pablo Bustos, Diciembre 2002
- Nr. 5. México y el ALCA: Una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EEUU.  
Gerold Schmidt, Febrero 2003
- Nr. 6. La política de cohesión de la Unión Europea - ¿Un modelo a seguir por un ALCA futuro?.  
Christian Weise, Febrero 2003
- Nr. 7. Debate en torno al ALCA: Caso Peruano.  
Alan Fairlie Reinoso, Marzo 2003
- Nr. 8. Bolivia y el ALCA: El debate sobre la integración hemisférica.  
Raúl Barrios, Marzo 2003
- Nr. 9. Ecuador y el ALCA: Un mar de dudas.  
Javier Ponce, Marzo 2003
- Nr.10.El ALCA y las Normas Laborales.  
Pablo Lazo G., Abril 2003
- Nr.11.Las negociaciones agropecuarias en el ALCA.  
Eduardo Gudynas y Gerardo Evia, Mayo 2003
- Nr.12. El ALCA, ¿réquiem a las políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe?  
Una mirada desde las economías pequeñas.  
CIECA, Mayo 2003
- Nr.13. El ALCA y los servicios: ¿El mejor de los mundos posibles por las empresas transnacionales?  
Claudio Lara Cortes, Junio, 2003
- Nr.14. El proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas “Un TLCAN Plus” Un análisis del borrador del capítulo de inversiones del ALCA  
Junio 2003
- Nr.15. Tratado de Libre Comercio Chile - EE.UU, ¿Precedente para el ALCA?  
Agosto 2003

**Estos estudios están disponibles en formato PDF en [www.fes-alca.cl](http://www.fes-alca.cl)**

**FES-ALCA**

Informaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas

*Le invitamos a visitar el nuevo sitio de la Fundación Friedrich Ebert sobre el tema ALCA : [www.fes-alca.cl](http://www.fes-alca.cl)*