

EL ALCA EN LA ETAPA FINAL: ¿QUÉ LE ESPERA AL MERCOSUR?*

Pablo Bustos
Fundación Friedrich Ebert

La Primera Cumbre Hemisférica de Presidentes, celebrada en Miami en diciembre de 1994, puso en marcha el proceso que debería conducir hacia la conformación de una zona de libre comercio de alcance continental. En esa ocasión, los 34 países participantes (sin Cuba) acordaron iniciar negociaciones –que deberían estar concluidas para el año 2005– tendientes a la eliminación progresiva de las barreras al comercio de bienes y servicios y a la inversión.

La negociación procura alcanzar acuerdos “OMC plus” –es decir, que superen las reglas de la Organización Mundial de Comercio- no solo en relación a los temas tradicionales (acceso a los mercados, agricultura y disciplinas comerciales) sino también al conjunto de las disciplinas y los llamados “temas nuevos” (por ej.: liberalización de los servicios, tratamiento a la inversión extranjera, propiedad intelectual, políticas de competencia, compras gubernamentales).

Luego de una fase preparatoria, la Segunda Cumbre Hemisférica de Presidentes, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, dio inicio formal a las negociaciones, aunque sin un instrumento central para el gobierno de los Estados Unidos como hubiera sido la autorización parlamentaria para celebrar acuerdos comerciales por el mecanismo de la “vía rápida” (*fast-track*), es decir acuerdos que sólo luego de completados son sometidos a la aprobación o rechazo del Congreso, el que no puede introducirle modificaciones.

No obstante, el cronograma de las negociaciones ha avanzado sin pausa y se acerca a instancias definitivas. En Lima, entre el 23 y 25 de enero de 2001 se reunirán los Viceministros de Comercio Exterior hemisféricos para comenzar a discutir los textos producidos por los 12 Grupos de Negociación, y que constituyen el borrador del acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sobre esa base, en Buenos Aires los días 6 y 7 de abril de 2001, la VI Reunión de Ministros de Comercio del continente, formulará la primera propuesta de tratado para el tramo final de las negociaciones. La Tercera Cumbre Presidencial, a realizarse en Quebec los días 20 al 22 del mismo mes de abril, dará curso y pondrá plazos a dichas negociaciones.

El ALCA es uno de los dos proyectos de área de libre comercio más grandes del planeta (el otro es la ampliación de la Unión Europea), y representa hoy un mercado de 780 millones de personas, más de un tercio del producto y más de un quinto del comercio mundiales. El PIB actual del ALCA (más de 11 billones de dólares) supera en un 30% al de la Unión Europea.

* Documento para la II Cumbre Sindical del Mercosur, Florianópolis, 13-14 de diciembre de 2000.



C 01 - 00881

Para poder anticipar las perspectivas futuras de este proyecto y las motivaciones que impulsan a su promotor, los Estados Unidos, es necesario volver la mirada sobre los cambios producidos en la última década, tanto a nivel mundial como regional. Ese marco nos facilitará también las respuestas sobre las motivaciones de los países latinoamericanos y las probables implicancias para el Mercosur en los próximos años.

La revalorización de América Latina por los Estados Unidos

Al finalizar los años ochenta, los Estados Unidos sufrían el deterioro relativo de su liderazgo económico y tecnológico frente a Europa y, particularmente, Japón. Por esos años, el escenario internacional prefiguraba un probable retroceso del multilateralismo, ante el estancamiento y riesgo de fracaso de la Ronda Uruguay del GATT, y tomaban renovado impulso múltiples iniciativas de regionalización formales (Europa) e informales (Este y Sudeste asiático). Este cuadro de situación indujo a los EE.UU., junto con Canadá, a iniciar en 1989 negociaciones con México para constituir un área de libre comercio de América del Norte (el TLCAN o NAFTA ratificado por el Congreso estadounidense en 1993), y a la Administración Bush a lanzar en 1990 la Iniciativa para las Américas para conformar una zona de libre comercio hemisférica. Las dos acciones marcaron la reorientación estratégica de los EE.UU., que compartían una coyuntura recesiva con Canadá en esos años.

A diferencia de lo que sucedía en el pasado, cuando las consideraciones geopolíticas eran las prioritarias, las cuestiones económico-comerciales habían pasado a ocupar un lugar central en la relación de los EE.UU. con América Latina. La Iniciativa para las Américas conformaba un intento de los EE.UU. para conservar su área de influencia natural, tanto en el campo político como económico, y es el antecedente inmediato del proyecto ALCA, el que retoma sus ideas básicas de eliminación progresiva de las barreras al comercio y la inversión.

La "Iniciativa" pretendía crear, en el largo plazo, una zona de libre comercio hemisférica, pero por la vía de un "acuerdo marco" inicial, complementado con acuerdos bilaterales o subregionales, que podrían consolidarse posteriormente en un único convenio. Desde la visión de los EE.UU. se procuraba la adhesión paulatina de los países latinoamericanos a normas similares a las que se plasmaron posteriormente en el NAFTA. Un paso en ese sentido fue el Acuerdo de *Rose Garden* de junio de 1991, entre el Mercosur y los EE.UU. bajo el formato de "4 + 1", apenas tres meses después de constituido el bloque regional. Cuando el NAFTA estuvo vigente se procuró su ampliación hacia otros países del hemisferio, proceso que comenzó con negociaciones con Chile.

En los primeros años noventa se modifica el contexto internacional. Una abundante oferta de capitales financia el crecimiento acelerado de las economías en desarrollo, los EE.UU. comienzan en la segunda mitad de 1992 su ciclo expansivo que perduró hasta hoy, culmina exitosamente la Ronda Uruguay del GATT y se pone en marcha la OMC a partir de 1995. La contracara es el estancamiento de la economía japonesa, las dificultades de la economía europea ante el enorme esfuerzo que la reunificación le

impone a Alemania y los grandes obstáculos que plantea el tránsito al capitalismo de los países del Este de Europa.

Por entonces, América Latina estaba emergiendo de la *década perdida*, la que había estado signada por la inestabilidad macroeconómica, el estancamiento productivo, la crisis de endeudamiento y la marginación de la región de las corrientes internacionales de comercio e inversión. En ese contexto, América Latina había procurado incrementar el nivel de interdependencia económica, proceso que comenzó incipientemente hacia la segunda mitad de los años ochenta pero que cobró impulso desde los primeros años noventa. Los viejos sistemas de integración subregional fueron reactivándose, tales los casos del Pacto Andino –hoy Comunidad Andina de Naciones-, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, y surgieron nuevas iniciativas como el Mercosur que actuó como un catalizador sobre el resto de los esquemas de la región.

Durante los años noventa América Latina se ubicó como una de las áreas en desarrollo con mejores oportunidades para los inversores internacionales, sumándose nuevos países a Chile (Argentina, México, Perú) en el conjunto de los llamados mercados emergentes, club hasta entonces casi exclusivo de los “tigres” asiáticos. La baja de las tasas de interés internacionales en los primeros años posibilita una salida negociada de la crisis de la deuda mediante el Plan Brady. La región vuelve a crecer en un marco de mayor estabilidad macroeconómica, de apertura comercial generalizada, y de privatizaciones que alientan la inversión extranjera directa. Para alcanzar este resultado convergieron la generalización de las reformas económicas de mercado, el relanzamiento de la integración regional sobre nuevas formas y, sobre esta base, la participación activa en el proceso de globalización. La recuperación del crecimiento y la baja de la inflación atenúan los efectos inmediatos del aumento del desempleo y la desigualdad distributiva.

América Latina en la economía mundial en los años 90

Tasas anuales de crecimiento 1990-1997

	América Latina	Mundo
Producto	3,6%	3,2%
Exportaciones	9,1%	6,4%
Importaciones	12,9%	6,6%
Ingresos I.E.D.	26,6%	9,0%
Stock I.E.D.	16,3%	11,0%

Fuente: CEI, Panorama del Mercosur N° 1, octubre de 1998.

La iniciativa ALCA –primer proyecto de largo plazo con sustento político de los EE.UU. para América Latina desde la Alianza para el Progreso de principios de los sesenta- puede ser vista como una respuesta al nuevo escenario regional. El renacer del regionalismo en la región sobre bases más sólidas –en particular del dinámico Mercosur- es observado con preocupación por sectores norteamericanos que temen un desvío de comercio que perjudique sus exportaciones. El mismo temor han despertado las negociaciones en curso del Mercosur y Chile, así como las ya concluidas por México con la Unión Europea.

La combinación de las políticas de apertura comercial y de impulso a la integración regional ha producido un incremento de la importancia del comercio intrahemisférico. Sobre el total de las exportaciones del hemisferio occidental, las exportaciones intrahemisféricas, que representaban el 48,6% en 1991 pasaron a significar el 58,3% en 1998. Paralelamente a ello, ha aumentado la participación del hemisferio dentro de las exportaciones de los EE.UU., las que pasaron de un 35,3% en 1991 (28,1% al NAFTA y 7,2% al resto) a un 45,6% en 1998 (34,3% al NAFTA y 9,3% al resto) (CEI). Con la conformación del NAFTA, México ha pasado a ser el segundo cliente comercial de EE.UU., lugar del que ha desplazado a Japón.

El ALCA le otorgaría preferencia a los exportadores e inversores nortamericanos para consolidar y ampliar su posición en el mercado latinoamericano, que con un PIB cercano a los 1,750 billones de dólares absorbe casi un 20% de sus ventas al mundo (frente a un 13% que significaba hacia fines de los década de los 80). Sin considerar a México, las exportaciones de los EE.UU. a América Latina y el Caribe se han incrementado de u\$s 25, 6 mil millones en 1990 a u\$s 63,1 mil millones en 1998, es decir que crecieron a una tasa de casi el 12% anual acumulado a lo largo de la década. El dinamismo de sus exportaciones posibilitó a los EE.UU. convertir el déficit de casi 11 mil millones de 1990, con este conjunto de países, en un superávit de más de 9 mil millones en 1998. (CEI)

El estudio citado en el cuadro anterior, nos muestra también que, en los últimos años noventa, los países latinoamericanos pasaron a recibir anualmente once veces más bienes procedentes de EE.UU. que China, el doble que Japón y tanto como la Unión Europea. Sus ventas al Mercosur duplicaban las correspondientes a Australia y triplicaban las destinadas a Europa del Este, mientras que Argentina o Chile son mercados para EE.UU. más importantes que países del tamaño y la importancia de la India o Rusia. Al mismo tiempo, América del Sur y Central se destacaron como una de las pocas áreas del planeta con la que Estados Unidos mantiene un intercambio comercial favorable.

Exportaciones de Estados Unidos a principales países y regiones
- en millones de dólares -

Países/Regiones	1990	1997	Var.	Contribución al incremento
Unión Europea	103.588	140.803	35,9%	12,6%
América Latina	51.460	134.412	161,2%	28,1%
NIC's Este Asia	40.556	78.297	93,1%	12,8%
Japón	48.585	65.673	35,2%	15,8%
América Latina excl.				
México	26.491	63.034	137,9%	12,4%
Mercosur	6.693	21.720	224,5%	5,1%
China	4.807	12.805	166,4%	2,7%
Australia	8.602	12.041	40,0%	1,2%
Europa del Este	5.753	7.722	34,2%	0,7%
Sudáfrica	1.732	3.001	73,3%	0,4%

Fuente: CEI, Panorama del Mercosur N° 1, octubre de 1998.

Asimismo, las economías de América Latina también resultan fuertemente significativas para EE.UU. en el plano de las inversiones directas, absorbiendo en los últimos años más de un quinto de los flujos de origen norteamericano. A lo largo de los noventa, y sin considerar México, los flujos anuales de inversiones directas de EE.UU. en el resto de América Latina y el Caribe casi se triplicaron, incrementándose desde 61 mil millones de dólares en 1990 a casi 170 mil millones en 1998 (CEI).

En lo que hace al stock, los intereses de empresas estadounidenses en América Latina superan a los radicados en Canadá, duplican a los correspondientes a los nuevos países industrializados del Este de Asia (China incluida) y triplican a los ubicados en Japón.

Stock de inversiones de Estados Unidos en el exterior (1996)

- en millones de dólares -

País/Región	1990	Share	1997	Share
Europa	212.728	49,8%	399.632	50,2%
América Latina	70.752	16,6%	144.209	18,1%
Canadá	69.106	16,2%	91.587	11,5%
NIC's Este Asia	22.980	5,4%	72.040	9,0%
Japón	22.511	5,3%	32.593	5,0%
Australia	14.997	3,5%	28.769	3,6%
TOTAL	426.958	100,0%	796.494	100,0%

Fuente: CEI, Panorama del Mercosur N° 1, octubre de 1998.

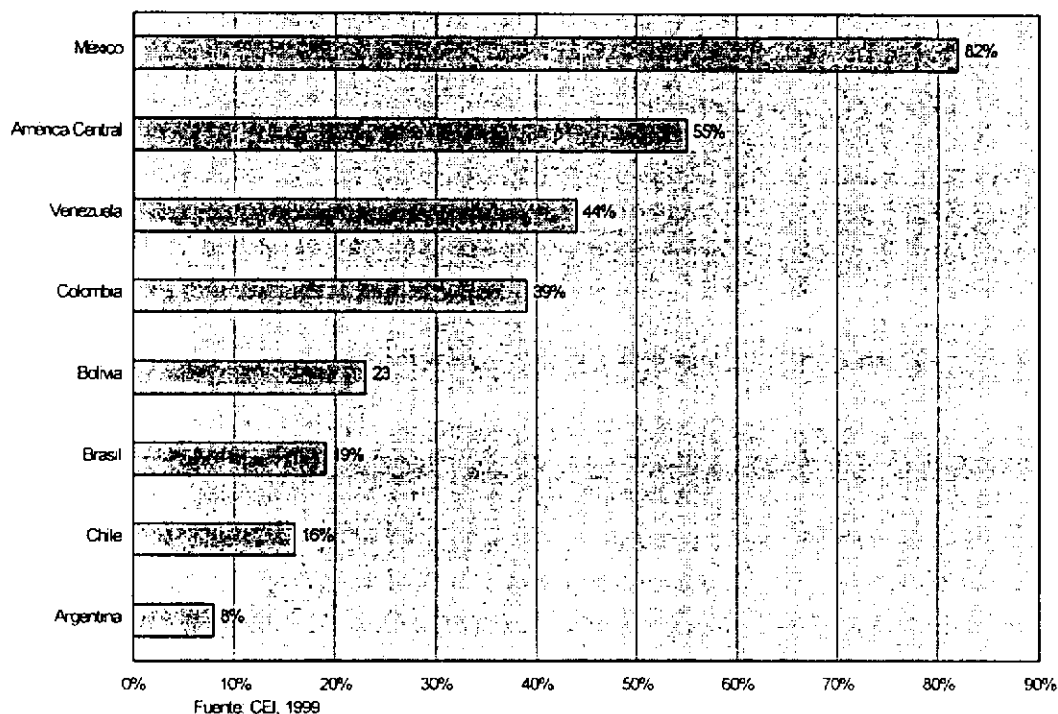
También los Estados Unidos son el principal inversor extranjero tanto en los países del Mercosur como en México, en América Central y en los países integrantes de la Comunidad Andina, superando la participación que a este respecto alcanzan los países europeos individualmente o Japón.

Las motivaciones latinoamericanas para participar del ALCA

La participación de los países de América Latina en un acuerdo de libre comercio con los EE.UU., primer exportador e importador mundial, significaría una nueva vuelta de tuerca en la orientación económica de los países latinoamericanos que arrancó a mediados de los ochenta con las primeras medidas aperturistas y se profundizó con las reformas económicas y con el relanzamiento de la integración regional en los años noventa.

Los países que conforman la iniciativa ALCA presentan una gama muy amplia de tamaño y grado de desarrollo económico y social, y el comercio exterior y el propio mercado de los EE.UU. no tiene para todos la misma influencia para su desempeño económico.

Participación de los EE.UU. en las exportaciones de cada país
- 1999 (estimado) -



Para los países de América Central y del Caribe, los EE.UU. son de hecho sus "socios naturales" y gozan de un trato preferencial para el acceso al mercado norteamericano. Luego, ven en el ALCA la posibilidad de consolidar esa posición y propician que el acuerdo hemisférico contenga algún tipo de cláusula que garantice un trato preferencial y/o compromisos diferenciados en función de su menor tamaño y desarrollo relativo.

También para los países andinos el comercio con los EE.UU. es de un peso decisivo, pero en la búsqueda de mayor autonomía han acordado recientemente, como Comunidad Andina de Naciones negociar con el Mercosur, a partir de 2001 una zona de libre comercio, agregando un nuevo ingrediente al complejo panorama regional.

Chile, un *global trader* como Argentina y Brasil, ha negociado y negocia en paralelo distintos acuerdos de acceso preferencial: ha firmado sendos acuerdos de libre comercio con México, Canadá y Perú, y se ha asociado a la zona de libre comercio del Mercosur. En los últimos días, ha congelado su negociación de ingreso pleno a la Unión Aduanera del Mercosur y el gobierno de los EE.UU. ha dado a conocer el inicio de negociaciones de un tratado de libre comercio con Chile. Además, al igual que el Mercosur, Chile negocia una zona de libre comercio con la Unión Europea.

La estrategia de los países del Mercosur liderada por Brasil ha sido, hasta la megadevaluación brasileña de enero de 1999 y la consecuente crisis del proyecto subregional, priorizar el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, tarea para la cual necesitaban "arrastrar los pies" en las negociaciones del ALCA. De hecho, las exportaciones del Mercosur al ALCA en los años noventa se mantuvieron estables -por debajo del 30 por ciento del total-, no constituyendo un factor dinamizador de primer orden.

Para el Mercosur, la cuestión del ALCA se redujo prácticamente a los costos y beneficios que conlleva una asociación de esa naturaleza con los EE.UU. ya que, independientemente de ese proceso, la mayor parte del resto del continente (los países de la Comunidad Andina, Canadá y México) quedaría de hecho asociada comercialmente al Mercosur durante los próximos años a través de las diferentes iniciativas de asociación que actualmente se están negociando.

Para el Mercosur, las ventajas más perceptibles pasan por (CEI, 1999):

- a) La posibilidad de eliminar o disminuir subsidios agrícolas y restricciones que distorsionan el comercio de productos agropecuarios en el hemisferio. Este tema adquiere mayor trascendencia pues la agenda de la OMC parece priorizar la liberalización de productos industrializados y servicios, y no la reducción de subsidios al agro.
- b) La posibilidad de eliminar barreras no arancelarias que traban el acceso al mercado de EE.UU. y Canadá.
- c) Favorecer la posición negociadora ante otros importantes socios comerciales como la Unión Europea.
- d) Debilitar las resistencias para impulsar con mayor ritmo el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

El último punto mencionado, hace referencia al avance sin pausa de las negociaciones del ALCA y el ingreso en una fase definitiva de las mismas, lo que obliga al Mercosur a acelerar la negociación interna para no tener que enfrentar las negociaciones externas sobre temas no acordados en el bloque, tales como la liberalización del comercio de servicios, las compras públicas o las políticas de competencia. El Mercosur debería aprovechar este impulso exógeno para recuperar el objetivo originario de construcción de un mercado común

Para los países latinoamericanos, dado los mayores niveles relativos de protección vigentes en la región, las ventajas estrictamente arancelarias a otorgar a los EE.UU. serían mayores a las que recibirían de este país (ver cuadro siguiente). La excepción la constituye Chile, que desde 1998 ha venido reduciendo en un punto anual su nivel arancelario (casi) único, el que será del 6% en el año 2003, inferior al que registran como arancel medio los EE.UU. y Canadá.

En esta política de apertura unilateral chilena se encuentra uno de los obstáculos mayores a la integración plena de ese país a la Unión Aduanera del Mercosur y explica que su interés principal pase actualmente, ya incorporado a la zona de libre comercio,

por una coordinación macroeconómica que facilite el comercio de bienes y servicios y las inversiones con sus vecinos del sur.

Estructura Arancelaria Principales Países ALCA (1997)

País	Arancel Medio	Desvío Standard
México	14,2%	12,5
Argentina	13,9%	7,4
Brasil	12,7%	9,8
Colombia	11,4%	6,5
Chile	11,0%	0,7
MCCA	10,1%	7,5
Canadá	6,7%	6,9
EE.UU.	6,6%	8,4

Fuente: CEI, 1999.

Pero, además de que el margen para ampliar la preferencia arancelaria con los EE.UU. es muy reducido, un porcentaje variable (según los países) de las exportaciones a ese mercado ingresa libres de derechos. En consecuencia, las principales ganancias esperadas del ALCA están vinculadas al acceso al mercado estadounidense por la mayor certidumbre que puede otorgar la eliminación de medidas no arancelarias.

Importaciones de EE.UU. y derechos aduaneros

- promedios 1996/1997-

Países Exportadores	Porcentaje de importaciones que ingresan libres de derechos como % del total	Derecho promedio tributado por importadores gravados en % ad valorem	Derecho promedio tributado por Importaciones (grav. y no grav.) en % ad valorem
Canadá	86,3%	1,3%	0,2%
México	76,0%	2,5%	0,6%
Chile	64,7%	2,8%	1,0%
Colombia	59,1%	2,5%	1,0%
Argentina	45,7%	3,4%	1,9%
Brasil	40,3%	2,8%	1,7%
Venezuela	33,3%	0,7%	0,5%

Fuente: CEI, 1999.

En términos generales, y desde un punto de vista estrictamente económico, los beneficios a obtener por los países latinoamericanos en un acuerdo hemisférico se relacionan con temas tradicionales vinculados a:

- a) Acceso a los mercados: lograr preferencias comerciales respecto de terceros países; eliminación del escalonamiento tarifario y de las barreras no arancelarias que actualmente limitan o impiden el ingreso de diferentes productos al mercado norteamericano.

- b) Reducción de la incertidumbre comercial: por la siempre latente amenaza de aplicación de derechos antidumping y por el carácter concesional e unilateralmente removible de las ventajas obtenidas por el Sistema Generalizado de Preferencias.
- c) Construcción de un ambiente favorable para atraer inversiones extranjeras.

La contrapartida son los inéditos riesgos y desafíos para varios sectores productivos de la región, muchos de los cuales recién están completando su proceso de adaptación tanto al proceso de apertura unilateral como a la liberación comercial subregional, como es el caso en el Mercosur.

Por otro lado, los países latinoamericanos representan una gran variedad de situaciones diferentes en lo que hace a marcos regulatorios y políticas nacionales en vigencia, las que un acuerdo que procura abrir los mercados nacionales a la competencia hemisférica exige que sean armonizadas. Es natural, entonces, que los intereses y los objetivos comerciales de los distintos países sean diferentes, y en algunos casos contrapuestos.

Principios generales que guían las negociaciones

Luego de las primeras cuatro Reuniones Ministeriales (Denver, 30-06-95; Cartagena, 21-03-96; Belo Horizonte, 16-05-97; San José de Costa Rica, 19-03-98), catorce Encuentros de Viceministros de Comercio, cuatro foros empresariales y un centenar de reuniones de los grupos de trabajo, culminó la fase preparatoria habiéndose alcanzado un consenso sobre los criterios básicos y la estructura institucional y organizacional del proceso.

Un punto de inflexión los constituyó la III Cumbre Ministerial de Belo Horizonte, donde se aceptó el esquema de consenso presentado por Canadá, que proponía un plan de negociaciones globales simultáneas para todas las áreas sustantivas. Desde la IV Cumbre Ministerial de Costa Rica, que completó y perfeccionó los acuerdos de Belo Horizonte, los principios generales que guían las negociaciones han quedado definidos en base a:

- *el consenso como principio fundamental para la toma de decisiones,*
- *el criterio de compromiso único y equilibrado de derechos y obligaciones; esto significa que nada estará definitivamente acordado hasta que todos los acuerdos se hayan completado, como parte de un paquete único e indivisible,*
- *la posibilidad de que los países del hemisferio puedan negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de algunos de los bloques de integración existentes,*
- *la consistencia de los acuerdos hemisféricos con las normativas OMC, no debiendo el ALCA implicar barreras comerciales adicionales para los países no miembros,*
- *las negociaciones tendientes a la eliminación de las barreras al comercio no deben excluir a priori a ningún sector productivo,*



- *la coexistencia del ALCA con los acuerdos bilaterales y subregionales preexistentes, en la medida que los derechos y obligaciones resultantes de tales acuerdos excedan a sus correspondientes en la iniciativa hemisférica,*
- *el criterio de los derechos y obligaciones que surjan del ALCA deberán ser comunes a todos los países. No obstante ello deberá otorgarse atención a las condiciones particulares derivadas de las diferencias de tamaño y de desarrollo entre las economías del hemisferio,*
- *el compromiso de las partes, para finalizar las negociaciones –a iniciarse durante 1998- a más tardar en el 2005, año en que deberán implementarse los acuerdos alcanzados.*

Estructura institucional de las negociaciones

Presidencia: rotativa por intervalos de 18 meses. Será ejercida por: Canadá (1998/1999), Argentina (1999/2001), Ecuador (2001/2002) y en forma conjunta, Brasil y los EE.UU. (2002/2004)

Comité de Negociaciones Comerciales (CNC): coordina los trabajos de los Grupos de Negociación. Se integra a nivel de Viceministros, celebra 2 o 3 Reuniones anuales y eleva informes a los Ministros de Comercio, los que se reúnen cada 18 meses.

Grupos de Negociación: son 12, con presidencias rotativas cada 18 meses:

- . 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
- . solución de controversias

Comité de Expertos sobre Comercio Electrónico

Comité de la Sociedad Civil: conformado por representantes gubernamentales, tiene la función de facilitar la participación de los diferentes sectores de la sociedad en el proceso ALCA

Sede de las negociaciones: será rotativa: Miami (1998/2001), Panamá (2001/2003) y México (2003/2005)

Secretaría Administrativa: realizará tareas de apoyo técnico y analítico y se ubicará en la Sede de las negociaciones correspondiente.

La cuestión de la participación de la sociedad civil es uno de los puntos de mayor controversia. El Comité de la Sociedad Civil analiza los puntos de vista expresados por el sector empresarial, organizaciones laborales, ambientalistas y académicas. Los puntos

en debate aluden a la transparencia que debe tener el proceso del ALCA y el papel asignado a las recomendaciones recogidas por el Comité.

La V Reunión Ministerial (Toronto, 04-11-99), aceleró el paso: instruyó a los Grupos de Negociación que preparen informes comprensivos sobre cada uno de sus temas, estableciendo los acuerdos y diferencias, como trabajo preparatorio de la VI Reunión Ministerial a realizarse en Buenos Aires en abril de 2001 y encomendó al Comité de Negociaciones Comerciales iniciar el estudio de la futura estructura general del acuerdo. Se acordaron también 18 medidas concretas sobre facilitación de negocios en las áreas de procedimiento aduaneros y transparencia administrativa. En un tema de particular interés para los países del Mercosur, se acordó trabajar en común -en la perspectiva de las futuras negociaciones en la OMC- para conseguir la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas y obtener mayores disciplinas sobre otras prácticas y medidas que distorsionan el comercio de este tipo de productos

A modo de conclusión

La negociación del ALCA puso de relieve el significativo papel del Mercosur, bajo el liderazgo brasileño, en la definición de los plazos acordados como en la adopción del criterio de compromiso único y equilibrado de derechos y obligaciones. El Mercosur se convirtió en un actor de peso en las negociaciones hemisféricas y logró equilibrar las acciones iniciales de los EE.UU. Por su parte, Brasil en el último año ha tenido una serie de iniciativas tendientes a conformar un bloque sudamericano (negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones, Cumbre de Brasilia, etc.) que fortalezca su posición negociadora ante los EE.UU..

La estrategia de Brasil ha sido erosionada por el mencionado anuncio de las negociaciones entre los EE.UU. y Chile para establecer una zona de libre comercio. Chile, que en la cumbre presidencial de mediados de 2000 había solicitado en ingreso pleno a la Unión Aduanera del Mercosur, termina el año retomando la "vía chilena". Es decir, procurando acuerdos paralelos con distintos países a nivel de áreas de libre comercio. En ellas, cada una de las partes debe asegurar el libre flujo de bienes entre sí, pero retienen la capacidad de fijar sus políticas respecto del resto del mundo, tanto en materias de tarifas aduaneras (aranceles) como del resto de las políticas comerciales (reintegros, subsidios, etc.). Desde los acuerdos de Ouro Preto los miembros del Mercosur han delegado esa facultad en el agrupamiento regional. El giro chileno fortalece la postura norteamericana de negociación individual de los países en el ALCA.

A la vez, el consenso alcanzado en el proceso ALCA para que las negociaciones constituyan un paquete único e indivisible, y el 2005 como límite para llevarlas a cabo, significa también poner límites temporales a la definición interna al bloque sobre los temas "nuevos" que incorpora la agenda. De lo contrario, la Unión Aduanera puede llegar a enfrentar negociaciones externas sobre temas globales o sectoriales en los que aún no existen disciplinas o regímenes comunes. Luego, el ALCA ejerce una presión para acortar los plazos de profundización del Mercosur, sin contemplar los tiempos que los procesos de reformas internas o de consolidación de la Unión Aduanera estarían requiriendo.

Por otro lado, de cumplirse la agenda y los plazos de la negociación hemisférica para la creación del ALCA, se produciría una erosión de las preferencias que los países de América Latina disponen actualmente en sus respectivos mercados regionales (Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano, CARICOM, ALADI), lo que tendría implicancias negativas sobre sus actuales corrientes de exportaciones intraregionales, una de cuyas características principales es su mayor incorporación de valor agregado en relación a las exportaciones extraregionales.

De todas formas, la negociación hemisférica podría ser un ámbito apto para consolidar las preferencias de las que actualmente gozan -en forma más o menos precaria- algunas exportaciones latinoamericanas en el mercado de EE.UU. en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias. También para lograr mejores condiciones de acceso para productos o sectores que actualmente tienen vedado su ingreso al mismo, o bien lo hacen en cantidades limitadas o en condiciones de fuerte incertidumbre.

Del mismo modo, cuestiones tales como la reducción y/o eliminación de los subsidios que EE.UU. y Canadá mantienen a favor de sus sectores agrícolas, o la creación de un ambiente institucional que favorezca el flujo de inversiones tanto desde EE.UU. hacia la región como desde el Cono Sur hacia el resto de América Latina, también son potenciales beneficios que traería el ALCA.

Por otra parte, es indudable que el futuro cierto de las negociaciones hemisféricas depende en gran medida de la dinámica de la política interna de los EE.UU. luego de la definición electoral en curso. En términos más concretos, las posibilidades de que la negociación logre avances en la definición de un tratado del ALCA, depende en buena medida de la capacidad del nuevo Poder Ejecutivo norteamericano en obtener la autorización del Congreso para negociar el acuerdo por la "vía rápida". Si ello no se logra, está latente la posibilidad de que el proceso se estanque o pierda credibilidad. La importancia de la "vía rápida" para los países latinoamericanos consiste en que les garantiza que los trabajosos acuerdos, que alcancen con quien representa casi el 80% del producto hemisférico, no sufrirán una revisión por el Congreso norteamericano.

Si logra el próximo gobierno de los EE.UU. en poco tiempo el *fast-track*, y toma la decisión de asumir un papel de liderazgo en el proceso de constitución del ALCA, será necesario para una negociación efectiva que los agrupamientos regionales, en particular el Mercosur, se encuentren consolidados y cohesionados. Pero, como sabemos, el Mercosur se halla actualmente en una encrucijada. La opción elegida por Chile despierta adhesiones en figuras relevantes tanto del gobierno argentino como uruguayo, disconformes con el liderazgo inconsulto que ejerce Brasil. De ahí que uno de los escenarios más probables sea el abandono, en la práctica, del propósito de establecer una Unión Aduanera efectiva, alternativa que significaría en el mediano plazo la dilución del proceso de integración regional en uno de alcance continental como el ALCA. La alternativa menos probable parece ser la profundización del camino elegido hace una década, tras el objetivo de un mercado común del sur.