

Estudios sobre el ALCA

Santiago, Diciembre de 2002

Argentina y el ALCA

Pablo Bustos

Introducción

En los últimos quince años, la agenda de negociaciones comerciales de la Argentina se ha complejizado sin pausa. El punto de partida se ubica en 1986, cuando se firma el Programa de Integración y Cooperación Económica con Brasil y, aunque menos perceptible para la sociedad, se inicia la Ronda Uruguay del GATT. La constitución del MERCOSUR en 1991 será trascendente, pero en 1995 se produce un salto cualitativo: el MERCOSUR se constituye como Unión Aduanera, la Ronda Uruguay da nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (OMC), el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) firman el Acuerdo de Cooperación Interregional. Ya desde fines del año anterior se había lanzado en la Cumbre de Miami el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Además el bloque mantiene sendas negociaciones con otros países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Argentina busca desde entonces su lugar en un mundo en proceso de globalización y regionalización. Esto lo hace empujado más por la

fuerza de los hechos que como parte de una estrategia de largo plazo como la que podría percibirse en la trayectoria de Brasil en el mismo período. A lo largo de los años noventa, el mismo gobierno que avanzaba en la firma de mayores compromisos con el MERCOSUR trabajaba paralelamente por una relación preferencial con los Estados Unidos, que era incompatible con el proyecto subregional. La administración argentina del período 1989-1999 ha trabajado por una relación especial con los Estados Unidos que trascendiera lo comercial: además de intentar sin éxito que Argentina acceda al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), consiguió que el país sea declarado aliado extra OTAN y procuró, también sin éxito, alcanzar un acuerdo monetario que le permitiera dolarizar la economía.

El gobierno argentino, cancelada la opción de incorporarse al TLCAN, mostró desde el inicio el mayor entusiasmo por el proyecto ALCA. Como en el proyecto de la incorporación al

TLCAN, más que por razones de naturaleza comercial, lo hacía movido tanto por la búsqueda de credibilidad internacional, como por la convicción de la administración Menem-Cavallo de que el destino argentino no era formar parte de un

*El gobierno argentino
mostró desde el inicio el
mayor entusiasmo por el
proyecto ALCA*

FES Chile

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

Pablo Bustos es economista, colaborador de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina.

bloque comercial de países emergentes, con la Argentina en una posición secundaria. Además, la integración hemisférica era percibida como una vía de consolidación de las reformas estructurales internas.

Esto significa también que el ALCA ha comenzado a ejercer una poderosa presión centrífuga sobre el MERCOSUR, que resulta menos de una eventual incompatibilidad entre los dos proyectos de integración que de las fragilidades internas del MERCOSUR y la fase crítica por la que atraviesa.

Las relaciones comerciales con EEUU

Los Estados Unidos no son -ni han sido históricamente- un socio comercial "natural" para la Argentina. Argentina posee las características de un *global trader*, porque mantiene relaciones comerciales importantes con diferentes regiones del mundo.¹ Del mismo modo, los flujos de inversión extranjera directa dirigidos hacia la Argentina, entre 1992-2000, tienen por origen geográfico en un 60% a la Unión Europea (España sola concentra un 40%) y solo en un 25% a Estados Unidos (Porta, 2002).

Por lo tanto, no son evidentes las ventajas de la liberalización preferencial hemisférica, donde los Estados Unidos representan el 75% del producto continental, en relación con la liberalización multilateral, tanto en términos del potencial de generación de nuevos flujos comerciales y de inversión, como de impactos dinámicos.

No obstante, en el año 2001, las crecientes dificultades financieras de Argentina que terminaron por conducirla al *default*, motorizaron un renacido interés por un acuerdo con los Estados Unidos. Además de posibilitar un mayor acceso a ese mercado, un tal acuerdo aliviara la

situación de una economía fuertemente dependiente del crédito y la confianza de los mercados internacionales. Esa aspiración no carecía de fundamento: durante la década del noventa, el comercio entre los dos países creció a una tasa promedio anual de 12.4%, casi duplicando el ritmo de expansión del comercio mundial de 6.5% (Bouzas, 2002).

Los Estados Unidos no son -ni han sido históricamente- un socio comercial "natural" para la Argentina.

Sin embargo, la Argentina sigue siendo un proveedor y un cliente marginal de los Estados Unidos. Hacia fines de los noventa contribuye con apenas 0,25% de las importaciones norteamericanas totales. Argentina es el mercado de destino para el 0.6% de las exportaciones de ese país.

Para la Argentina, Estados Unidos era el mercado de destino del 12% de sus exportaciones y abastecía un 18.7% de las compras en el exterior. Como mercado de destino, el mercado norteamericano era equivalente a dos tercios del de la Unión Europea y a un tercio del MERCOSUR y Chile. Como proveedor de Argentina, sin embargo, Estados Unidos tenía una importancia mayor: cuatro quintas partes de la Unión Europea (23%) y tres quintas partes del MERCOSUR y Chile (31%). A su vez, como proveedor de Estados Unidos la Argentina se ubica detrás de Venezuela (25.4%), Brasil (18.9%), Colombia (9.5%) e incluso Chile (4.2%).

Un comercio poco dinámico

La importante transformación en el patrón de comercio en la década de los noventa bajo la Convertibilidad deja poco margen para esperar que se materialicen los incentivos positi-

vos potenciales de una asociación con los Estados Unidos. El cambio producido no ha modificado el esquema tradicional en el intercambio bilateral: mantiene la baja importancia del comercio intraindustrial y acentúa el sesgo hacia un perfil importador. En consecuencia, tienen poco sustento las expectativas de expansión de flujos de comercio intraindustrial y de inversiones que generen aumento de la productividad y de la competencia en los mercados internos. Argentina, a diferencia probablemente de Brasil, no contaría con un amortiguador de los renovados costos del ajuste de su estructura productiva y tampoco aprovecharía a potenciar las ganancias dinámicas de la liberalización, como la creación de economías de especialización y de escala, el aumento de la competitividad y la productividad.

Las proyecciones optimistas de la Cancillería

El Centro de Economía Internacional de la Cancillería argentina, empleando un modelo de Equilibrio General Computado, ha evaluado el probable impacto económico que se produciría llevando a cero las tasas arancelarias bilaterales en diferentes casos. Se simularon cinco escenarios de integración comercial:

- i) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),
- ii) Acuerdo de Libre Comercio entre los países del MERCOSUR y la Unión Europea,
- iii) Una combinación de los dos anteriores,
- iv) Acuerdo de libre comercio entre los países del MERCOSUR y los Estados Unidos (4+1) y
- v) Libre comercio mundial.



Los resultados del ejercicio a nivel agregado muestran que todos los acuerdos de integración comercial simulados, así como la opción Libre Comercio Mundial, son beneficiosos para la Argentina. Todos muestran magnitudes positivas, aunque cuantitativamente diferentes, tanto en términos del PBI real, como de las exportaciones y, obviamente, de las importaciones. Esos resultados podían anticiparse, puesto que la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias ha producido en todas las experiencias conocidas un aumento de la producción y del intercambio comercial. Menos evidente es quienes son los beneficiarios de la nueva riqueza generada, cuestión donde las diferencias de tamaño de las economías y de los agentes económicos es un factor desequilibrante. En cualquier caso, Argentina diversificaría el destino de sus exportaciones y reduciría su vulnerabilidad macroeconómica por menor riesgo de contagio por la vía comercial.

No puede decirse que exista un verdadero debate nacional en relación al ALCA en la Argentina

A la vez, el análisis de los impactos sectoriales derivados del ALCA, realizados por la misma Cancillería (es decir, estudios que procuran mostrar como afecta a cada uno de los sectores productivos la eliminación de las barreras aduaneras), estiman que las ventas externas triplicarían su valor anual. Según este escenario (más que optimista), sectores como artefactos mecánicos, vehículos, maderas y muebles, productos químicos, hierro y acero, plásticos, papel, caucho, carnes y cereales, pueden incrementar sus exportaciones en 53.000 millones de dólares anuales. (Redrado, La Nación, 14-11-02)

Por cierto, los supuestos de eliminación total de barreras arancelarias y no arancelarias en que se basan los ejercicios realizados por la Cancillería argentina no parecen constituir un escenario probable si uno atiende a las dificultades que enfrentan las negociaciones del ALCA en la nueva fase abierta a partir de la Cumbre de Québec y a las restricciones de la Trade Promotion Authority (TPA) otorgada al Ejecutivo estadounidense por el Congreso en agosto de 2002.

Actores sociales e institucionales frente al ALCA

A pesar de la percepción de las dificultades que encierra el proceso, no puede decirse que exista un verdadero debate nacional en relación al ALCA en la Argentina. Los sucesivos gobiernos han limitado las consultas y la participación a los sectores empresariales transnacionalizados de origen local o extranjero. En parte, ello obedece a que el profundo proceso de reformas pro-mercado acaecido en los noventa ha impactado de manera desigual al interior de los diferentes sectores productivos, debilitando por igual a sus organizaciones representativas.

El sector agrario

Un caso singular lo constituye el sector *agrario pampeano*, quien mantiene sus ventajas comparativas y, por ende, es consecuentemente favorable a la liberalización del comercio mundial y de toda negociación que procure ampliar el acceso a los mercados. El ALCA les abre la posibilidad de acceder a mercados protegidos de gran magnitud como puede ser el norteamericano, pero también otros más pequeños y cercanos como el chileno. Su organización principal, la *Sociedad Rural Argentina*, ha sostenido por décadas una posición pública en contra de

toda protección a la industria y más recientemente al proteccionismo agrícola de los países avanzados, y percibe el proyecto ALCA como congruente con sus intereses históricos.

Tradicionalmente las actividades agrícolas *extra-pampeanas* (economías regionales diversas) tuvieron un sesgo más proteccionista, pues producían insumos para la industria sustitutiva de importaciones. La reestructuración industrial de los noventa los ha inducido a buscar posicionarse en los mercados de los países vecinos y es un sector que tiende a ver al MERCOSUR como una alternativa alcanzable. Ambos segmentos son beneficiarios claros de la megadevaluación del peso en la primera mitad del año.

La perspectiva del sector industrial

Mucho menos homogéneo es el sector industrial, donde es más evidente la división entre ganadores y perdedores por el proceso de transformación de la década pasada. Las negociaciones del ALCA concitan mayor interés y adhesión entre las empresas transnacionales, de origen extranjero o local, posicionadas en distintos mercados del continente. No así entre empresas nacionales orientadas al mercado interno y regional, las que favorecen la opción MERCOSUR y temen la mayor competencia que trae consigo el ALCA. Ese fraccionamiento no es sólo entre sectores, sino que penetró al interior de muchas ramas y ha dado por resultado una limitada representatividad de los dirigentes del sector.

Los núcleos ganadores de distintas ramas, que lograron posicionarse en el mercado mundial, apoyan las gestiones gubernamentales en los distintos ámbitos de negociación y tienen una participación activa en el



Foro Empresarial de las Américas que funciona en paralelo a las cumbres ministeriales del ALCA. Entre las organizaciones empresariales, la *Unión Industrial Argentina* es la que tiene una mayor presencia en los talleres de dicho Foro. También existen iniciativas que van más allá de los pasos dados por el propio gobierno. Este es el caso del competitivo sector siderúrgico argentino, que suscribió el pedido de un "ALCA para la siderurgia" del continente en el Congreso Latinoamericano de Siderurgia realizado en Cancún días antes de la Reunión de Quito. La experiencia europea de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, previa al Tratado de Roma que crea el Mercado Común Europeo, es el antecedente que fundamenta la iniciativa según los empresarios argentinos del sector.

La resistencia al ALCA de los sectores industriales es muy débil

La resistencia al ALCA de los sectores industriales es muy débil. Una década atrás, una parte de los empresarios nacionales más representativos vendieron sus firmas a empresas transnacionales. Las PYMES, que luchan por sobrevivir desde antes de la crisis, carecen de fuerza para torcer el rumbo de las cosas. No hay en la Argentina nada parecido a la burguesía paulista o chilena que sustente algún proyecto de país.

El sector servicios

Por su parte, el sector servicios se ha concentrado y transnacionalizado fuertemente en el área financiera, comercial y de servicios públicos y privados, y constituye una fracción central de la nueva cúpula empresarial. Por su característica de sector

productor de bienes en general "no transables" pero que requiere de una economía expansiva, favorece la apertura, además de que parte del mismo (servicios públicos) demanda fuertemente insumos importados.

En los últimos meses la Cancillería ha instrumentado lo que ella misma llama un sistema de "gestión pública-privada" para consensuar posiciones ante las negociaciones hemisféricas con los sectores empresarios de mayor envergadura. Hasta entonces el ámbito de intercambio entre empresarios y funcionarios gubernamentales había sido creado por una institución académica, el *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales* (CARI), por medio del llamado Grupo ALCA, que funciona desde 1996. Las reuniones periódicas del Grupo ALCA posibilita el relacionamiento de los representantes gubernamentales en los diferentes Grupos de Negociación con los empresarios de diversos sectores.

La posición de los sindicatos

Donde se manifiesta con mayor nitidez la oposición a proyectos como el ALCA es en las **organizaciones sindicales** y sectores políticos afines, que lo perciben como "más de lo mismo". Su rechazo se funda en el carácter esencialmente mercantilista (zona de libre comercio) de una iniciativa impulsada por gobiernos y cúpulas empresariales al margen de otros actores sociales. La visión sindical de la integración tiene como modelo la Unión Europea y el apoyo que le ha otorgado al MERCOSUR desde sus primeros pasos tiene esa perspectiva estratégica, aunque no desconoce las concepciones diferentes que dieron nacimiento a las dos experiencias. Su crítica al propio MERCOSUR se centra en que predomina en esencia también una concepción mercantilista que no prevé la creación de instituciones supra-

nacionales, ni fondos de compensación regional o social para enfrentar los costos sociales de la integración.

El sindicalismo es probablemente el sector que más se ha preocupado por analizar las implicancias del ALCA

El sindicalismo es probablemente el sector que más se ha preocupado por analizar y discutir las implicancias de ambos proyectos y ha demandado participación de forma consecuente en el ámbito nacional y regional. El terreno de la acción sindical vinculada al MERCOSUR ha permitido la coordinación entre la *Confederación General del Trabajo* (CGT) y la *Central de Trabajadores Argentinos* (CTA) que no se logra en otros temas. Ambas participan activamente de la *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*, entidad que unifica el accionar sindical en las instancias institucionales del MERCOSUR y detentan la representación sindical argentina en *el Foro Consultivo Económico y Social* (FCES), en el Subgrupo de Trabajo N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social" y la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

En el ámbito hemisférico el accionar de las dos centrales mencionadas guarda mayor autonomía. La CGT como miembro de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) perteneciente a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), participa de hecho en la Alianza Social Continental (contra el ALCA), que tiene a la ORIT como uno de sus puntales, pero la diversidad de intereses sectoriales en su seno y las urgencias de la situación argentina limitan su protagonismo. La CTA, con un perfil diferente como organización, que se autodefine como de "una Central de trabajado-



res y no de sindicatos”, mantiene desde su creación una estrecha relación con diversas organizaciones de la sociedad civil tanto a nivel nacional como internacional pero concentra sus esfuerzos en la problemática nacional y regional y su adhesión a la Alianza Social Continental sólo se expresó, como en el caso de la CGT, en sendas movilizaciones bajo la consigna “NO al ALCA” con motivo de la realización de la VI Conferencia de Ministros de Comercio del Hemisferio en Buenos Aires, en abril de 2001. Pero, a diferencia de la CGT, sostiene una posición homogénea de rechazo al ALCA y de impulso a la profundización del MERCOSUR.

El gran ausente: el parlamento

El Parlamento, por su parte, ha tenido un nulo protagonismo en el proceso ALCA. Ello se debe tanto a la propia dinámica endógena de la vida política argentina, como a la marginación implícita en la estructura institucional de funcionamiento del ALCA. El protagonismo absoluto se encuentra en el Ejecutivo y específicamente en su área comercial y diplomática.

El Parlamento ha tenido un nulo protagonismo en el proceso ALCA

La realización de la VI Conferencia de Ministros de Comercio del ALCA en Buenos Aires, también actuó como un catalizador para la producción académica y para que los medios de comunicación de masas se interesen por el tema aunque sin profundizarlo. En general, el mundo académico que produce los estudios comparte una visión positiva ante el proceso, a la vez que señala la necesidad de políticas de promoción económica

que posibilite enfrentar en mejores condiciones negociaciones muy complejas.

La sociedad argentina y sus orientaciones internacionales

El telón de fondo de este escenario es posible visualizarlo en una investigación concluida días atrás por el ya mencionado *Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales* acerca de “La opinión de la sociedad sobre la inserción internacional de Argentina”, y que muestra la percepción de líderes de opinión de todos los sectores y de la sociedad en general de la coyuntura actual.

El estudio pone de relieve que cuatro años de depresión de la economía argentina y su implosión al comenzar el 2002, cambió notablemente la percepción de la sociedad argentina sobre las posibilidades del país en la arena internacional. De país emergente más o menos exitoso y miembro de un bloque regional de creciente prestigio internacional se pasó a la convicción, tanto de los líderes de opinión como de la población en general, de que la Argentina ha perdido importancia y presencia en el campo de las relaciones internacionales.

Apoyo a la apertura y al MERCOSUR

Contra la creencia generalizada de observadores externos, sólo una minoría ven esto como resultado de factores externos como la globalización y de la acción de las empresas multinacionales, las instituciones financieras internacionales o gobiernos poderosos como el de Estados Unidos. La creencia ampliamente mayoritaria (75% en promedio) es que la raíz de los males se encuentra en factores internos encabezados por la corrupción y la inca-

pacidad de la élite dirigente argentina. Quizás por ello, líderes de opinión y población en general comparten la idea de que la integración regional y el comercio internacional son objetivos prioritarios de la política exterior argentina. Parece haber la percepción de que son instrumentos necesarios para quebrar los intereses corporativos domésticos.

Es así como el MERCOSUR recibe un amplio y decidido apoyo: “En la actualidad, el 90% de los líderes de opinión y el 77% de la población general considera importante que Argentina forme parte del bloque regional aunque hoy en día no se perciban beneficios concretos por dicha pertenencia”. Ha contribuido a esta toma de posición un mayor conocimiento e información sobre el proceso subregional y su papel en el marco de las negociaciones hemisféricas.

La mayoría de la población considera que el alineamiento con los EEUU perjudica al país

Donde se abre una brecha entre líderes de opinión y población en general es en relación a la estrategia de alineamiento de la Argentina con los Estados Unidos que han seguido los gobiernos en la década pasada: “Mientras la mayoría de los líderes la apoyan, la mayoría de la población considera que el alineamiento perjudica al país”. El estudio sugiere que la última posición se ha visto reforzada porque la relación especial con los Estados Unidos no produjo ningún resultado beneficioso cuando la Argentina entró en *default*. Podría decirse más aún: varios de los principales bancos que estafaron a los ahorristas argentinos en el año 2002 son de ese origen.

No es pensable que la discusión sobre la cuestión del ALCA vaya a ocupar un lugar destacado en una sociedad abrumada por los problemas internos

Esta diferencia de posicionamiento conduce a que puestos a priorizar los países o regiones con los que debe relacionarse Argentina, la lista para los líderes comienza con los Estados Unidos, sigue con Brasil y en tercer lugar con la Unión Europea, mientras que para la población general debe ser con la Unión Europea, Estados Unidos y Brasil, en ese orden. No obstante, líderes y población general comparten la idea de que Brasil es el

país latinoamericano llamado a jugar un rol protagónico en el campo internacional.

Reflexión final

Argentina se debate en la crisis más profunda en más de un siglo, y la sociedad, ha comprendido su papel marginal en la escena internacional. Su alta valoración del MERCOSUR, existente desde el comienzo del proceso, se ha fortalecido hoy porque se fundamenta en la importancia que tiene para el país la conformación de un bloque con sus vecinos para enfrentar las nuevas condiciones de un mundo globalizado. Sus reticencias hacia el ALCA devienen de la fuerte asociación entre este proyecto con una relación especial con los Estados Unidos, que no es percibida como

beneficiosa para el país, salvo para los llamados líderes de opinión. No es pensable que la discusión sobre la cuestión del ALCA vaya a ocupar un lugar destacado en una sociedad abrumada por los problemas internos: el estancamiento económico, el desempleo, la inseguridad y una corrupción que desalienta todos los esfuerzos. La sucesión de elencos gubernamentales, cuya secuencia no ha terminado, impide que se formule claramente desde las instancias gubernamentales alguna estrategia nacional. Mientras el viejo sistema político dedica sus mejores esfuerzos a procurar su sobrevivencia, cuestiones como el ALCA seguirán siendo sucesos que acaecerán como si se trataran de fenómenos naturales.

NOTAS

¹ En el año 2001, el 58% de las exportaciones y el 54% de las importaciones argentinas tienen como destino u origen países americanos. De este porcentaje de exportaciones, la mitad se destina al MERCOSUR, en tanto que el resto se divide, casi en proporciones iguales, entre los países del TLCAN y los del resto de América. En materia de importaciones, un 29% del total proviene del MERCOSUR, un 21,5% de los países del TLCAN y sólo un 3,6% de los países del resto de América.

Referencias

- Bouzas, Roberto (coordinador) 2002: “Las relaciones comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones del ALCA”, CEPAL, Buenos Aires.
- CARI, 2002: “La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa”, Buenos Aires
- CEI, 2002: “Alternativas de Integración para la Argentina: un análisis de equilibrio general”, Buenos Aires.
- Diario La Nación, 14-11-2002.
- Guiñazú María Clelia, 2000: “La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la integración hemisférica: el caso argentino”, FLACSO, Serie Brief, noviembre.
- Porta, Fernando, 2002: “El crecimiento de la inversión extranjera directa y las empresas multinacionales en el Cono Sur”, Taller TUAC-FES, Buenos Aires, noviembre.

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

Estos estudios están disponibles en su versión PDF en www.fes.cl/alca.htm