

La Argentina frente a la integración hemisférica

Por Norberto Iannelli*

I. Antecedentes

En diciembre de 1994, en el marco de la Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y Gobierno de 34 países del Hemisferio tomaron la decisión de iniciar un nuevo proyecto de integración hemisférica, ampliando el contenido de los tradicionales esquemas de relacionamiento regional e incorporando la negociación de reglas y disciplinas en temas que otrora formaron parte del exclusivo campo de las políticas nacionales.

Así nació el compromiso de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA – por la cual se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión y cuyas negociaciones deberán estar concluidas, a más tardar, en el año 2005.

Este proyecto ha coincidido, en los últimos años, con la proliferación de acuerdos subregionales y bilaterales que, conforme lo dispuesto por los 34 Mandatarios, constituyen la base a partir de la cual se articulará la zona de libre comercio hemisférica.

La vocación de los países de América por la integración se funda, básicamente, en el convencimiento de que el libre comer-

* Subsecretario de Integración Económica Americana y MERCOSUR.

cio y la integración económica constituyen factores claves para el desarrollo sostenible de la región y en el reconocimiento de la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora de los países de cara a las nuevas exigencias del mundo globalizado.

El camino hacia la construcción de un proyecto regional que involucra a casi ochocientos millones de personas, 10.000 billones de producto bruto –aproximadamente treinta y cuatro veces el PBI argentino– y más del veinte por ciento del comercio global está ya iniciado. Estos números, junto con la Unión Europea ampliada, convierten al proceso hemisférico en una de las mayores iniciativas de alcance regional.

La complejidad de la agenda negociadora –que incluye, entre otras, áreas tales como barreras arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de bienes y servicios, agricultura, subsidios, inversión, compras gubernamentales, derechos antidumping y compensatorios, normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, salvaguardias, derechos de propiedad intelectual, política de competencia y solución de controversias– y la evidente asimetría –tanto económica como social– de los países intervinientes, hizo necesario, en su momento, contar con una etapa preparatoria de las negociaciones, la cual se extendió hasta 1998.

Definida la estructura de negociaciones del ALCA, en la Cuarta Reunión de Ministros de Comercio (Costa Rica, marzo de 1998), los Jefes de Estado y Gobierno instruyeron, en la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) el lanzamiento de las negociaciones del ALCA y ratificaron el compromiso de concluir las mismas, a más tardar en el año 2005.

La etapa negociadora comenzó con la definición de los objetivos y principios generales de la negociación, entre los que se destaca el objetivo de negociar un acuerdo balanceado, comprensivo y consistente con las reglas de la Organización Mundial del Comercio –OMC– que constituya un compromiso único,

single undertaking, por el cual *nada está acordado hasta que todo esté acordado*, e incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordados.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los países de la región participan, paralelamente a este proceso, de otros esquemas de relacionamiento externo, se ha reconocido como principio general la posibilidad de coexistencia del ALCA con los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, en la medida que los derechos y obligaciones previstos en tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.

Asimismo, y atento a la existencia de importantes asimetrías entre los países del Hemisferio, los Jefes de Estado y Gobierno consideraron imprescindible incluir la obligación de tomar en cuenta, tanto en la construcción del ALCA como en el futuro Acuerdo, las necesidades y condiciones económicas de las economías más pequeñas, de manera de facilitar su participación plena en el proceso de integración. Las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio deberán ser tenidas en cuenta en la negociación de cada uno de los temas que integran la agenda ALCA, conforme el principio general de asunción de derechos y obligaciones comunes por parte de todos los países firmantes del Acuerdo.

Estas líneas directrices, sumadas a los objetivos específicos previstos para cada uno de los temas de negociación, permitieron la aprobación de un Programa de Trabajo para los nueve Grupos de Negociación; el Grupo Consultivo de Pequeñas Economías; el Comité conjunto de expertos del sector público y privado en materia de Comercio Electrónico y el Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil.

El borrador de acuerdo hemisférico incluye la negociación de los llamados “nuevos temas” de la agenda multilateral.

Durante la primera etapa de negociaciones (1998 - 1999), se aprobaron dieciocho medidas de facilitación de negocios –diez en materia de transparencia y difusión de información y ocho en materia de procedimientos aduaneros– que se encuentran en proceso de implementación desde el 1º de enero de 2000. Estas medidas constituyen los progresos concretos previstos en la Cumbre de las Américas para fines de siglo XX.

La segunda etapa de negociaciones – extendida entre noviembre de 1999 y abril de 2001 – coincidió con la Presidencia argentina del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), culminando con la Sexta Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio.

Como resultado de estos dieciocho meses a cargo de Argentina, los Ministros de Comercio tendrán en sus manos el primer borrador del futuro Acuerdo Hemisférico. Este borrador está integrado por nueve capítulos – uno correspondiente a cada área temática – en los cuales se incluyen los consensos registrados en los Grupos de Negociación y se consignan entre corchetes los disensos existentes.

A la luz de estos avances, los Ministros deberán considerar el cronograma futuro del proceso negociador e instruir a los Grupos técnicos sobre los trabajos a realizar en los próximos dieciocho meses de negociaciones, entre los que se destacan los relativos al inicio de la negociación arancelaria y el tratamiento de las medidas no arancelarias, reglas de origen, subsidios a las exportaciones agrícolas e industriales y otras medidas de efecto equivalente, obstáculos técnicos al comercio, salvaguardias, regímenes especiales, medidas sanitarias y fitosanitarias y tratamiento de derechos *antidumping* y compensatorios.

El borrador de acuerdo hemisférico incluye la negociación de los llamados “nuevos temas” de la agenda multilateral, por lo que la nueva etapa de dieciocho meses traerá consigo una profundización de las discusiones sobre el acceso a mercados en materia de servicios y compras gubernamentales y normas comu-

nes en materia de propiedad intelectual y política de competencia, temas que, indudablemente, concitan mayor interés por parte de los países relativamente más desarrollados de la región.

Estos temas implicarán un importante esfuerzo a las delegaciones, ya que las asimetrías en la incorporación de estándares internacionales relacionados con estas materias resultan, en ocasiones, aún más profundas que las existentes en los temas tradicionales de negociación comercial.

En esa misma ocasión, y atento que la aprobación de medidas de facilitación de negocios constituye un ejercicio continuo, destinado a evidenciar la marcha del proceso ALCA, se conocerá un nuevo listado de medidas que se implementarán a partir de julio de 2001.

En la reunión Ministerial de Buenos Aires, los 34 países discutirán nuevamente algunos temas que ya han sido objeto de tratamiento en reuniones anteriores, pero que siguen concitando la atención de las delegaciones. En este marco, se destacan dos temas fundamentales: el tratamiento de los temas ambientales y laborales y su relación con el comercio y la participación de la sociedad civil en las negociaciones.

Los resultados de esta Reunión Ministerial se presentarán formalmente a los Jefes de Estado y Gobierno del Hemisferio en la Tercera Cumbre de las Américas. Los avances del proceso ALCA, junto con la discusión sobre la eventual inclusión de una "cláusula democrática" en el proceso hemisférico, constituyen los ejes centrales de la discusión que los Mandatarios de la región mantendrán en Québec a fines de abril próximo.

Además de los temas económicos, que han sufrido avances significativos en los últimos años, los Jefes de Estado y Gobierno del Hemisferio ratificarán su compromiso con el fortalecimiento de la democracia en el continente, a partir de la discusión sobre la eventual inclusión de una "cláusula democrática", semejante a la existente en el MERCOSUR, en el ámbito del proceso de Cumbre hemisférica.

II. Argentina frente a la negociación hemisférica

A comienzos del proceso – diciembre de 1994 – nuestro país ingresa en la negociación hemisférica con la convicción de que una iniciativa de las dimensiones del ALCA podría generar consecuencias positivas para Argentina.

No ignorábamos, entonces, ni ignoramos ahora las dificultades de una negociación integrada por 34 países claramente asimétricos y con intereses disímiles y, en muchos casos, claramente contrapuestos. No desconocíamos, tampoco, que el proceso adquiriría una dinámica independiente de sus participantes y que constituiría un ámbito de negociación del que no podíamos estar ausentes.

El desafío mayor era buscar un mecanismo de participación que permitiera optimizar los beneficios del proceso, habilitando un crecimiento del comercio argentino con los países de América – actualmente, se destina al Hemisferio el 61% de nuestras exportaciones totales –, complementando los privilegios derivados de los acuerdos subregionales de los que la Argentina forma parte.

Con estas premisas, se adoptó una estrategia de negociación sustentada en pilares básicos, que se mantienen vigentes, incluyendo la decisión de negociar como parte del bloque MERCOSUR, con una postura única y coordinada y la búsqueda de un Acuerdo hemisférico lo suficientemente amplio como para incluir los intereses del bloque regional.

Nuestro compromiso con el proceso de integración hemisférica – que no obstaculiza el mantenimiento de otros esquemas de relacionamiento externo – se funda, básicamente, en la evaluación de la importancia del ALCA para nuestro país.

La zona de libre comercio continental, en la medida que respete los principios ya acordados de equilibrio e integralidad, incluyendo todos los temas sustantivos de negociación, tendrá

consecuencias económicas y comerciales importantes para nuestro país.

En primer lugar, permitiría obtener mejoras en el acceso de bienes agrícolas e industriales a los mercados del Hemisferio, lo que podría generar, no sólo un incremento de las exportaciones nacionales, sino también una diversificación del comercio exterior argentino.

Estas mejoras de acceso a mercados incluirían, asimismo, modificaciones en materia de compras gubernamentales y servicios, permitiendo, en este último caso, la negociación y eventual adopción de normas comunes en materia sectorial, lo que abriría nuevas posibilidades en actividades relacionadas con el transporte, el turismo, los servicios financieros, los servicios profesionales y los beneficios derivados de la nueva economía, que no constituyen sectores tradicionales de intercambio, pero que prefiguran los patrones de comercio futuro.

El mejoramiento de las condiciones de acceso podría, asimismo, verse fortalecido por la disminución de la incertidumbre comercial que afecta actualmente a nuestros exportadores, derivada, entre otras cosas, de la aplicación unilateral de derechos *antidumping* y compensatorios y de la proliferación de barreras parancelarias que dificultan el acceso de productos económicamente competitivos.

La adopción de normas y disciplinas comunes ayudaría, asimismo, a fortalecer la imagen del hemisferio frente a terceros países y bloques, permitiendo un incremento de la capacidad negociadora de la región y favoreciendo la radicación de inversiones extranjeras, facilitadas por un clima de certidumbre y estabilidad, derivado de una mayor seguridad jurídica.

Este escenario se completaría con la adopción de un mecanismo hemisférico de solución de controversias, sistema neutral que garantizaría una solución rápida de las diferencias generadas por la aplicación del Acuerdo hemisférico.

El avance en estos temas colaborará, en el ámbito interno, con el desarrollo de una estrategia de crecimiento nacional, alentada por la radicación de nuevas inversiones extranjeras, la generación de economías de escala y un necesario proceso de especialización.

III. Conclusión

Abril de 2001 constituye una fecha importante para la negociación hemisférica. La existencia de un primer borrador de Acuerdo –aún con las limitaciones que pudieran derivar de las múltiples divergencias existentes en las posiciones de los países – nos enfrenta a una *primera fotografía de los intereses nacionales en materia comercial*.

Los países del MERCOSUR no desconocen las importantes consecuencias que pueden derivar del proceso ALCA, razón por la cual centran su mayor preocupación en el contenido del Acuerdo hemisférico y no en la fecha de conclusión de las negociaciones. Como ya hemos señalado en reiteradas ocasiones, si el Acuerdo es conveniente, la fecha de conclusión de las negociaciones constituye un detalle menor.

Este Acuerdo – para resultar satisfactorio – debe incluir todos los temas sustantivos y contar con el firme compromiso político de los países de continuar con una negociación amplia, sin exclusión a priori de sector alguno. Por ello es que, elementos como la autorización *fast-track* con que cuente la administración estadounidense resultan necesarios para concluir el Acuerdo hemisférico.

La Tercera Cumbre de las Américas, que se celebrará en Québec entre el 20 y el 22 de abril de 2001 –inmediatamente después de la Reunión Ministerial de Buenos Aires– constituirá una ocasión inmejorable para que los Jefes de Estado y Gobierno del Hemisferio realicen una evaluación de los avances regis-

trados en el proceso y ratifiquen una vez más el rumbo de la iniciativa hemisférica.

Una evaluación preliminar nos permite adelantar que el proceso continuará en los términos actuales, pudiendo, incluso, sufrir una eventual aceleración, producto de la existencia de un documento base, lo suficientemente comprensivo como para permitir una profundización del trabajo técnico.

Este estado de la negociación nos obliga a trabajar, con la mayor celeridad posible. La definición de la posición nacional requiere necesariamente de un involucramiento aún mayor de los distintos actores nacionales que tienen directa o indirecta relación con el proceso, de manera de generar un consenso amplio que permita efectivizar los resultados a obtener.

Observamos con satisfacción un seguimiento y colaboración constructivo y responsable de los distintos estamentos relacionados con la iniciativa regional y aspiramos a que ese aporte se profundice.

Estamos convencidos que sólo un acuerdo sustentado en una participación amplia y comprometida de los diferentes sectores que pudieran verse afectados con el futuro acuerdo regional nos permitirá arribar a un resultado útil y beneficioso para la economía nacional y sus habitantes.