



Título del Trabajo:

PROCESO Y RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES  
COMERCIALES DE BRASIL Y ARGENTINA FRENTE AL ALCA Y LA  
OMC A PARTIR DE LOS ULTIMOS RECAMBIOS  
GUBERNAMENTALES LULA-KIRCHNER

Autor:

Marina Cifuentes

Silvia Quintanar

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

## **Introducción**

El propósito de este trabajo es analizar los cambios en la estrategia de negociación de los dos principales socios del Mercosur –Argentina y Brasil– frente al ALCA y cómo ella se articula con otros escenarios de negociaciones comerciales en particular con el de la OMC.

Se analiza el proceso negociador en ocasión de las cumbres, “minicumbres” reuniones ministeriales o viceministeriales del ALCA, MERCOSUR y OMC, en función de que tanto las instancias previas, como el desarrollo y cierre de estos encuentros representan el momento de mayor actividad y exposición pública de las posturas oficiales de cada uno de los actores. Se destaca el rol de cada uno en la estrategia negociadora, sus fundamentos y por último se señalan los resultados obtenidos con respecto a la situación previa.

El período de análisis comienza a partir de los últimos recambios gubernamentales, en particular de Brasil, pero posibles en las coincidencias con el gobierno de Néstor Kirchner.

## **Situación de la que se parte**

Cuando asumió Lula en enero de 2002 a la presidencia de Brasil, el contexto negociador frente al ALCA no era favorable desde el punto de vista de los intereses de Brasil y Argentina. El ritmo de las negociaciones se estaba acelerando. El ALCA estaba sujeto a un calendario que dejaba escaso margen para una eventual corrección de rumbo.

En la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Quebec en abril de 2001 se había ratificado el compromiso de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en enero de 2005 para tratar de lograr su entrada en vigor lo antes posible, no más allá de diciembre de 2005.

El 6 de Agosto de 2003 la administración republicana había conseguido la autorización que le permite al presidente de Estados Unidos suscribir tratados comerciales con terceros países o bloques. La ahora rebautizada “Autoridad para la Promoción Comercial” (IPA en inglés).

Aunque la IPA es una versión más proteccionista de la anteriormente denominada fast track o “vía rápida” ya que obliga a la Casa Blanca a realizar consultas estrechas con el Congreso, su promulgación, privó a los líderes latinoamericanos de una de las más dilectas excusas para involucrarse en compromisos no deseados con Estados Unidos.

El flamante presidente norteamericano George Bush, parecía decidido a terminar la tarea iniciada por su padre, con nada discretas presiones y complejas maniobras que dividían posiciones en América Latina y en los países del MERCOSUR.

Estaba utilizando la posibilidad de firmar acuerdos de libre comercio bilaterales para dividir a los países del MERCOSUR y aislar a Brasil, su contraparte más dura. Lo estaba haciendo con Chile tensando las relaciones entre Brasil y el país trasandino y no se ocultaban los ofrecimientos a Argentina y Uruguay.

Además de inminente, el ALCA era un proyecto que iba mucho más allá de lo que denota la expresión “libre comercio”, era un proyecto integral

omnicomprensivo. que incluía aspectos normativos para servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual que inciden directamente sobre la capacidad reguladora de los países

Por otro lado, no parecían estimulantes las perspectivas de obtención de libre acceso al mercado norteamericano para los productos en que tenemos ventajas comparativas. Se habían excluido de las negociaciones aspectos de importancia prioritaria para nuestros países, como los subsidios agrícolas y las medidas antidumping que según como se apliquen pueden ser verdaderas barreras de acceso a mercados. Los negociadores de Estados Unidos explicaban que su país no podía incluir la reducción de subsidios agrícolas a menos que los europeos y los japoneses hicieran lo mismo. Y eso sólo era posible en el marco de la OMC.

El presidente de Brasil señaló en el artículo La política exterior del nuevo gobierno publicado en la revista Foreign Affairs En Español-, que uno de los obstáculos principales en las negociaciones por el ALCA es que Estados Unidos actúa selectivamente cuando propone que algunos asuntos, cuya solución presenta dificultades en el ALCA, se discutan en la Organización Mundial del Comercio, mientras, al mismo tiempo, intenta apresurar; en la negociación del Area del Libre Comercio de las Américas, la discusión de temas más complejos, aún no resueltos en la OMC

Se había aceptado el denominado single undertaking o compromiso único de negociación que implicaba una simultaneidad en la puesta en vigencia de los acuerdos, en otras palabras implicaba que nada estaba decidido hasta que todo el paquete de negociación estuviese cerrado y amarrado.

Estados Unidos insistía en mantener un proceso de negociación multilateral en el que los distintos países se comporten individualmente. lo que conduce en la práctica a relaciones bilaterales de Estados Unidos con cada uno de los países latinoamericanos, debido a la influencia derivada de las fenomenales asimetrías de poder político y económico..

### **Nuevo escenario**

Con la gestión de Duhalde en Argentina y la asunción como presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva el 1 de enero de 2003, la posición en favor de negociar el ALCA desde el bloque regional y privilegiar la relación bilateral se había tornado clara y evidente.

En el horizonte de Lula, esta alianza con el gobierno argentino despejaba los fantasmas de las rivalidades que envenenaron las relaciones en los 90 por lo que crecía la expectativa sobre un escenario más auspicioso para la construcción de una nueva agenda política en la región

Por otra parte el reconocimiento del canciller Rafael Bielsa acerca del liderazgo de Brasil en el marco de una política autónoma de integración regional, aunque recibido con modestia por su par brasileño, Celso Amorín creaba innegables posibilidades para fortalecer la política externa de Brasil y sus ambiciones de ser un actor mundial .

Tras casi 12 años de trabajosas negociaciones, el 6 de junio en Miami, Chile país asociado al MERCOSUR desde 1996, firmó un Tratado de Libre Comercio

(TLC) bilateral con Estados Unidos. Para Brasil el acuerdo Washington-Santiago fue una jugada estratégica de Estados Unidos para condicionar las negociaciones en la Asociación de Libre Comercio de las Américas al modelo del pacto chileno-norteamericano y para romper el frente progresista sudamericano que se insinuó a todas luces en la concurrencia a la asunción de Néstor Kirchner.

### **Nueva estrategia**

Cuando meses atrás había asumido Lula como presidente de Brasil, se comenzó a manejar la posibilidad de postergar los plazos de las negociaciones del ALCA.

El canciller brasileño Celso Amorín tomó la iniciativa de diseñar un cambio en la estrategia de negociación comercial de los países del Cono Sur que fue consensuada posteriormente con los diversos actores involucrados.

Implica reforzar el Mercosur, promover la integración de América del Sur a partir de la expansión del Mercosur, explorar nuevas asociaciones políticas y comerciales .sobre todo con los grandes países en desarrollo- y participar activamente de los ejercicios negociadores en curso en la OMC, en el proceso del ALCA y entre el Mercosur y la Unión Europea.

Según declaraciones del canciller Celso Amorín en las negociaciones por el ALCA tratarían de conciliar intereses "ofensivos" y preocupaciones "defensivas". Las líneas maestras del posicionamiento brasileño se redimensionaban en tres carriles:

1) la sustancia de los temas de acceso a mercados en bienes y de forma limitada, en servicios e inversiones sería tratado en una negociación 4 + 1 entre el Mercosur y los EE.UU.;

2) el proceso ALCA propiamente dicho se focalizaría en algunos elementos básicos, tales como la solución de controversias, tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo, fondos de compensación, reglas fitosanitarias y facilitación del comercio;

3) los temas más sensibles y que representarían obligaciones nuevas para Brasil, como parte de la normativa de la propiedad intelectual, servicios, inversiones, y compras gubernamentales, serían transferidos a la OMC, a ejemplo de lo que reclaman los EE.UU. sobre los temas que le son más sensibles, como los subsidios agrícolas y reglas antidumping. .

En palabras del canciller Celso Amorin los plazos no podían prevalecer sobre el contenido, y explicaba que "en lugar de aferrarse a conceptos irreales de un ALCA, en torno a los cuales el consenso se imagina inalcanzable, Brasil prefiere concentrarse en el "ALCA posible" que concilie de manera más productiva los objetivos necesariamente diferenciados de los 34 países participantes" .

### **Los hechos**

Como lo demostraron los acontecimientos posteriores, uno de los grandes giros delineados en la estrategia de negociaciones comerciales de Argentina y Brasil fue la decisión de acceder a resolver en la OMC el tema clave de los

subsidios agrícolas y al mismo tiempo presionar a Estados Unidos, proponiendo dejar también para la OMC lo que más le interesa: el libre comercio de servicios, la liberación de las compras estatales, propiedad intelectual e inversiones.

En función de esa nueva línea de política externa, Lula y Amorin anunciaron el 7 de junio, la constitución del G-3, un grupo constituido por Brasil, India y Sudáfrica, núcleo en que las "potencias intermedias tendrían un rol protagónico" al que más tarde se sumarían otros países, entre ellos Argentina, Paraguay y Chile constituyéndose en el G-20. La función de ese bloque sería disputar las políticas proteccionistas de las potencias mundiales con las mismas armas que aplican contra los países emergentes. Esto sucedería en las negociaciones de la OMC en el mes de septiembre en Cancún, en el marco de la Ronda de Doha .

El cambio en la estrategia de negociación del ALCA se hizo explícita, en una reunión "informal" a puertas cerradas de ministros de economía de la región, desarrollada entre el 12 y el 13 de junio por invitación del Representante de Comercio de los Estados Unidos, Robert Zoellick, y que se desarrolló en la vieja plantación restaurada Wye en las afueras de Washington. El objetivo de la reunión era discutir un enfoque "muy pragmático y realista", que permitiese concretar el compromiso de concluir las negociaciones del ALCA en enero de 2005. Esa fue la ocasión en la que "se destrabaron las negociaciones por el ALCA".

La mayoría de los temas sustantivos de la agenda comercial del continente se negociarían dentro del ALCA con los países de la región, pero algunos de los temas más conflictivos que podrían trabar la negociación quedarían bajo un paraguas afuera: , se derivarán a la Organización Mundial del Comercio. El acceso a mercados de bienes agrícolas e industriales y la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas serían abordados en el marco del ALCA. Pero la eliminación y/o reducción de programas de ayuda interna distorsivos del comercio de producción agropecuaria y los derechos antidumping y compensatorios –rechazados por el Mercosur- serían discutidos en la OMC . El Mercosur aceptó que eso sucediera siempre y cuando se estableciera dentro del ALCA un mecanismo de compensación hasta que no se llegase a un acuerdo a nivel mundial .

En la XXIV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, realizada en Asunción que cerró el 18 de junio se prosiguió con la estrategia de insistir en la intención de negociar en bloque el ALCA .

Desde hacía un par de años argentinos y brasileños intentaban revitalizar el modelo de relación conocido como 4+1. .Percibían que tenían más para perder que para ganar en el contexto amplio del ALCA. Es muy difícil hacer acuerdos con tantos países que tienen distintos niveles de desarrollo. En cambio sabían que había más chances de arrancar concesiones en el esquema de relación bilateral.

La decisión de adoptar el "4 más 1", con el propósito de fortalecer la posición negociadora, desconocía la voluntad de Washington de avanzar en negociaciones bilaterales, como lo había hecho con Chile semanas antes.

Durante la visita que Luiz Inácio Lula da Silva realizó a Washington, el 20 de junio, el gobierno de George Bush terminó por aceptar la realidad: el Mercosur negociaría en bloque. Por su parte, Brasil dejó de lado la pretensión insinuada hacía dos meses, de atrasar por dos años el cronograma del ALCA.

Como espejo de la política exterior norteamericana en el avance en los acuerdos bilaterales con diversos países latinoamericanos, Brasil decidió acelerar los tiempos de la integración sudamericana., una estrategia acompañada de cerca y con mucho interés por el gobierno argentino.

Lula fue quien sugirió la existencia de esa corrida por ocupar espacios antes que el ALCA este concluido. En vísperas de un viaje a Bogotá a la reunión cumbre con los presidentes de la Comunidad Andina en el mes de septiembre, Lula da Silva declaraba "Queremos convencer a Uribe que para Colombia es mejor aproximarse a la región que permanecer pegado a Estados Unidos creyendo que lo van a ayudar" .

Recomendó a Colombia asociarse al Mercosur. y agregó además, que Sudamérica debe unirse para negociar desde una mejor y más fuerte posición en distintos escenarios internacionales .

### **La reunión ministerial de la OMC en Cancún**

La quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Cancún, México, entre el 10 y el 14 de septiembre de 2003 se cerró sin alcanzar ningún acuerdo ni avanzar hacia los objetivos que se habían propuesto en la anterior Conferencia de Doha.

En Cancún tuvo un especial protagonismo, el grupo de 22 productores agrícolas G22 ó G20 plus -como prefieren llamarlo sus integrantes- que mantuvo una postura dura y enfrentó a los países desarrollados (Estados Unidos y la Unión Europea a la cabeza) por las pocas concesiones ofrecidas sobre la eliminación de las subvenciones agrícolas, de hecho también por su intento de imponer la apertura de negociaciones sobre los llamados temas de Singapur .

Durante las reuniones del G20 el ministro de Relaciones Exteriores brasileño Celso Amorín cumplió una función de coordinador, por lo que se convirtió para muchos asistentes en la cara visible del G-20.

La delegación argentina fue vista por los analistas de la cumbre en un segundo escalón dentro del grupo, escoltando a Brasil en el liderazgo del nuevo y poderoso grupo, con un profesionalismo y una firmeza mayores que los de otras cumbres, pero con flexibilidad a la hora de buscar consensos. Argentina formaba parte del grupo de países que dijeron "es necesario ver, es necesario negociar" .

El G20 nació en el marco de las negociaciones de la OMC exclusivamente enfocado a los temas agrícolas –una posición repetida una y otra vez a lo largo de las negociaciones en Cancún. Sin duda el grupo fue efectivo en varios frentes: logró una coordinación importante entre diversas naciones, se mantuvo cohesionado a lo largo de la cumbre ministerial de Cancún, despertó una fuerte corriente de simpatía entre analistas y opinión

pública...pero también generó fuerte preocupación entre las naciones industrializadas especialmente en los Estados Unidos .

Brasil consideró que la estrategia que lideró había sido un éxito. "En Cancún -dijo eufórico Lula en una reunión en Río de Janeiro ante empresarios latinoamericanos- ocurrió una novedad extraordinaria: cambió nuestra relación con el mundo desarrollado. Si bien no conseguimos aprobar lo que queríamos tampoco permitimos que ellos (Estados Unidos y la Unión Europea) aprobaran lo que querían que era consolidar la política de subsidios" .

En el contexto latinoamericano aquel G20 fue muy importante ya que congregó a muchas naciones de la región y demostró claramente los beneficios de la coordinación. El grupo contribuía a fortalecer lazos dentro de América Latina y permitía a su vez una proyección global. Toda la Comunidad Andina y casi todo el Mercosur (menos Uruguay) se alineó en esos reclamos: trece países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, México, Cuba, Costa Rica, Guatemala, El Salvador.

En el ámbito global el núcleo básico del grupo lo constituye en especial, China, India y Sudáfrica. Los otros integrantes son Egipto, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Nigeria (luego se sumó Turquía).

El papel del grupo despertó una fuerte onda de optimismo, si los miembros latinoamericanos del grupo se mantenían unidos podían encarar las negociaciones del ALCA con posibilidades de contrabalancear las posiciones de Estados Unidos.

El nuevo vuelo que estaba tomando la coordinación entre latinoamericanos seguramente fue advertido por Washington y eso explica las fuertes presiones que ejerció sobre varias naciones para que abandonaran el grupo.

Washington tomó conciencia en Cancún del poder emergente de las naciones del sur y reaccionó con fuerza. Claramente los flancos más débiles del grupo se encontraban en América Latina. El representante de comercio Robert Zoellick realizó una gira centroamericana para apurar un acuerdo de libre comercio con la región, se iniciaron coqueteos de negociaciones con Colombia, Perú y Ecuador y se preparó una posición más enérgica en el encuentro negociador del ALCA en Trinidad y Tobago. La presión de Washington fue fuerte. Como consecuencia y en pocas semanas, El Salvador, Colombia, Ecuador y Costa Rica abandonan el G20 mientras que Perú y Guatemala le restarían apoyo .

Después de Cancún el gobierno de Brasil profundizó sus diferencias con Estados Unidos sobre la creación del Area de Libre Comercio de las Américas.

Al respecto de la falta de acuerdo en la reunión de la OMC, el ministro de Agricultura Roberto Rodríguez señaló en Brasilia: "Esto abre dos hipótesis o se vuelve a discutir el fin de los subsidios agrícolas en el seno del ALCA o el ALCA se frena", concluyó el funcionario de Lula .

### **La reunión viceministerial de Trinidad y Tobago**

El escenario que se configuró en Cancún, creó un clima tenso en la reunión viceministerial que se realizó en Puerto España, capital de Trinidad y Tobago, en los primeros días de octubre de 2003.

Esta reunión -preparatoria de la ministerial de Miami- fracasó debido a las diferencias irreductibles entre Estados Unidos y el Mercosur. Era un final previsible. Estados Unidos insistió en exigir a las naciones del sur una apertura comercial asimétrica rechazando discutir los subsidios agrícolas que cierran los mercados a los países en desarrollo, reclamando al mismo tiempo negociar los temas más sensibles para su interés.

Macedo Soares, jefe de la delegación brasileña a la reunión del comité negociador de ALCA criticó la propuesta norteamericana de crear un "ALCA teológico" y sugirió en cambio un "ALCA light", de contenido mucho más reducido.

Su discurso fue el más severo pronunciado por un funcionario de Brasil desde la asunción del gobierno de Lula. Advirtió que debido a la extraordinaria asimetría entre la potencia económica de Estados Unidos y algunas de las economías menos privilegiadas en el contexto internacional no podía haber una sola vía para todos los países del ALCA. "La visión de un código comercial único para todos llevaría, probablemente a la opresión y a la exclusión, cuando lo que deseamos es la solidaridad y el desarrollo" (...) "por eso es infantil y hasta malintencionado acusar a los que llaman la atención sobre esas dificultades de utilizar una retórica destructiva", insistió el enviado de Brasilia de acuerdo con el diario Folha de San Pablo. La frase era una respuesta a las críticas del encargado de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick, y de otros funcionarios norteamericanos sobre la presunta falta de disposición de Brasil a negociar la creación del ALCA.

La frustración del proceso continental se insinuó cuando el Mercosur presentó un proyecto de declaración. Allí se describían los "camino del ALCA posible" que no eran exactamente los que imaginaba Estados Unidos. Por eso los negociadores norteamericanos no aceptaron la propuesta. Según Ross William, jefe de la delegación de la misión estadounidense, el gobierno de Bush está "comprometido con un ALCA ambicioso y que cumpla el cronograma previsto".

Los representantes norteamericanos acusaron a Brasil "retórica destructiva" y de buscar el fracaso del ALCA. También se esmeraron en diferenciar a Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. El embajador Sigal, subsecretario de Integración Económica, dijo que gracias a la acción contemporizadora de Argentina "el Mercosur logró mantener su unidad". La razón habría sido el antagonismo entre los negociadores brasileños y los delegados del gobierno de Uruguay .

### **Se buscan acuerdos para la Cumbre ministerial de Miami.**

En este marco, se preveía un nuevo fracaso de las negociaciones en Miami, y un estancamiento en las negociaciones por el ALCA. No obstante, los funcionarios de Bush continuaron con su estrategia de "ablande" sobre el



Mercosur. A veces, con meditada beligerancia: "El ALCA puede existir sin Brasil y sin la Argentina", dijo uno de los negociadores norteamericanos, primero en Brasilia y después en Buenos Aires .

De todos modos, la estrategia no surtiría los efectos esperados por Washington. Tanto Argentina como Brasil, señalaron que no modificarían sus posiciones con respecto a las negociaciones. El canciller argentino, Rafael Bielsa, declararía ante la prensa de nuestro país: "Argentina va a negociar junto con Brasil, codo con codo, los procesos de integración", reafirmando que "preferiría hacer un ALCA con Brasil que sin Brasil" .

Así se presentaba la antesala de la cumbre ministerial sobre comercio que tendría lugar a fines de noviembre en Miami. En una operación para evitar que la próxima conferencia de ministros del ALCA fracasara antes de empezar, Estados Unidos y el Mercosur intentaron acortar diferencias en una minicumbre de cancilleres que se realizó en los primeros días de noviembre, en Washington, convocada por la oficina comercial de ese país. Se reunieron con Robert Zoellick un pequeño número de países, entre ellos Argentina y Brasil.

Las diplomacias, brasileña y argentina, consideraron importante presentar nuevas ofertas para demostrar la "buena voluntad" del Mercosur para negociar y ver qué grado de reciprocidad encontraban en Estados Unidos.

Antes de su viaje a la capital norteamericana el negociador argentino Martín Redrado, había señalado que se trataba de llegar a la conferencia de ministros del ALCA, en Miami, "con un disenso ordenado". Ante la pregunta de la prensa de que clase de disenso era ese, el funcionario respondió que "nosotros hicimos propuestas para abrir nuestro mercado de servicios a cada uno de los 30 países socios del Mercosur en el ALCA. Y otro tanto se hará con inversiones. Son negociaciones bilaterales y no una oferta única y general como deseaba Estados Unidos". "En las negociaciones bilaterales tenemos más capacidad de negociación. Así, al hacer una oferta a EE.UU. podremos mejorarla si ellos a su vez nos mejoran el acceso de nuestros bienes al mercado norteamericano" .

Fue en esa reunión realizada en Washington, donde Zoellick aceptó, por primera vez, la idea de un ALCA a varias velocidades en el que quedarían excluidos de la negociación los subsidios agrícolas y las medidas antidumping como quería Estados Unidos y las reglas de juego comunes en inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual, como quería Brasil. Si ello se confirmaba en Miami, el resultado sería un ALCA, conocido como ALCA "light", que sacrificaba sus objetivos más ambiciosos. Robert Zoellick, se atrevió a decir que "la propuesta acordada por Brasil y Estados Unidos era en realidad una lápida para el ALCA" .

Previéndose que sería imposible salvar la propuesta en los términos y plazos convenidos originalmente los países encontraron una fórmula para salir del estancamiento. Estados Unidos se avino a reducir el perfil de las pretensiones en la medida que se convenció que Brasil estaba dispuesto a abandonar las negociaciones –y con él- el resto de los países del Mercosur, principalmente Argentina .

Las elecciones en Estados Unidos, en noviembre de 2004, tuvieron un rol fundamental en la flexibilización de algunas posiciones norteamericanas. George Bush procuró impedir que la reunión de Miami fracasara, pero, a la vez, instruyó a Robert Zoellick para que no arriesgase el apoyo electoral de ningún sector económico en su reelección del año entrante, minimizando los costos políticos de lo que se pudiese otorgar.

Los resultados de la minicumbre fueron un anticipo de lo que sucedería en la cumbre ministerial de Miami. Brasil y Argentina negociaron con Estados Unidos hacer un Área de Libre Comercio de las Américas "a la carta". Esto significaba que en el ALCA cada gobierno podría elegir qué incluir en negociaciones bilaterales, sin necesidad de extender los beneficios a los otros 32 socios" .

### **La octava cumbre ministerial de Miami**

La octava cumbre ministerial sobre comercio realizada en Miami durante los días 20 y 21 de noviembre de 2003, puede considerarse un éxito para la estrategia de Brasil y una derrota para Estados Unidos, aunque también para los países que han firmado un TLC con Estados Unidos.

En la antesala de la reunión las delegaciones de Chile, Canadá y México se opusieron a la propuesta acordada por Brasil y Estados Unidos, considerándola una versión "descafeinada" del tratado. Reclamaron airadamente que se mantuviese el proyecto original –que por otra parte la Casa Blanca y su representante comercial habían defendido con uñas y dientes hasta último momento-, se declararon en contra de un ALCA "light" en el que cada país podría negociar bilateralmente los temas más conflictivos. En un documento de cuatro páginas, Chile, México y Canadá dijeron que querían un acuerdo "integral, equilibrado y multilateral" .

La oposición de estos países reflejada dos cuestiones, por una parte, el temor de perder las ventajas relativas que les brindaba el hecho de contar con sus respectivos acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y por la otra de que no consideraron justo que sus países hayan tenido que pagar mayor costo por el acceso al mercado norteamericano.

La posición de Estados Unidos en la negociación de TLC se caracteriza por la imposición de políticas neoliberales, mediante la apertura sin condicionamientos a las inversiones extranjeras con libre movilidad de capitales, el control de las compras e inversiones del Estado y sobre la propiedad intelectual. Por otra parte soslaya temas vitales como la eliminación de sus medidas proteccionistas (subsidios a la agricultura y las migraciones laborales) .

Estas condiciones han sido y continúan siéndolo la principal causa de disenso entre los dos más fuertes del Mercosur y Estados Unidos,

Por la "estrategia gradualista" que finalmente se impuso, se trata de un ALCA a dos niveles uno incluye compromisos y obligaciones mínimas para todos los países, referidos a comercio de bienes y con un cronograma de liberalización que llega hasta 15 años. Permite a los países demorar el inicio de la desgravación arancelaria a productos sensibles que una importación

rápida y amplia desplazaría, por menor competitividad, como producción nacional.

En el otro nivel están los temas “duros” (compras del sector público, políticas de competencia, regímenes de inversión, propiedad intelectual, subsidios agrícolas, derechos compensatorios y otros) que podrán ser motivo de acuerdos bilaterales o regionales, con la extensión que cada signatario prefiera .

La estrategia del gobierno brasileño buscaba que el ALCA fuera menos abarcador que lo que pretende Estados Unidos, que se estableciera como un conjunto de normas generales sobre libre comercio y solución de controversias para negociar directamente en un acuerdo de 4+1 con Estados Unidos la liberalización del comercio de bienes agrícolas e industriales dejando los asuntos más importantes para ulteriores negociaciones. En este sentido su estrategia ha sido exitosa.

A tal punto fue insostenible la posición de Washigton que la reunión, pauta para dos días, concluyó en la primera jornada. El resultado fue tan obvio que incluso los esfuerzos del canciller Celso Amorín por no evidenciar la derrota estadounidense aparecieron como irónico alfilerazo adicional de una diplomacia reconocida por su ácida firmeza.

De todas maneras, Estados Unidos dejó en claro en Miami que no esperaría de brazos cruzados y continuaría con su estrategia de firmar acuerdos por separado, con los países o grupos que lo deseen. El acuerdo con los países de Centroamérica estaba avanzando y durante la misma cumbre Robert Zoellick, anunció el inicio de negociaciones con los andinos: Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.

### **La Reunión Viceministerial de Puebla.**

Después de que en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey (México), el ALCA pasara casi inadvertido en la agenda de la cita presidencial –por acuerdo o no de las partes de excluirlo-, la reunión viceministerial de comercio celebrada en Puebla, en febrero de 2004 con el objetivo de relanzar las negociaciones, no arrojó ningún resultado novedoso para el proyecto de integración hemisférica americana.

En esta oportunidad, -la reunión celebrada en Puebla-, dos grupos de países se enfrentaron con diferentes propuestas. Por un lado Estados Unidos que volvió a la carga en procura de un tratado amplio que incluya todos los temas originalmente propuestos y que cuenta con el apoyo de Canadá, México y Chile, quienes se oponen a la versión de un ALCA light manteniéndose fieles a su posición presentada en Miami.. Por el otro lado, Brasil y sus socios del Mercosur, -Argentina, Uruguay y Paraguay-, junto con Venezuela que pretenden la apertura del mercado estadounidense y un ALCA más restringido.

Nuevamente, y como venía sucediendo en cada una de las reuniones, las negociaciones se vieron obstaculizadas por el espinoso tema de los subsidios agrícolas.

Si bien Estados Unidos propuso eliminar los subsidios directos a las exportaciones agrícolas en los países del ALCA –propuesta que mantendría en Ginebra- el gobierno del presidente George W. Bush no está dispuesto a ceder en los subsidios a las exportaciones que se dan a través de créditos, seguros y garantías de crédito a las ventas de productos agrícolas, como tampoco a otorgar compensaciones a los países del hemisferio en razón de las pérdidas causadas por la ayuda que cada año se les otorga a los productores norteamericanos. Y esto es justamente lo que los países del Mercosur reclaman: la eliminación total de los subsidios, incluidos los indirectos. Vale la pena destacar que el bloque regional del Cono Sur ya había aceptado que los subsidios a la producción agrícola se discutieran en la Organización Mundial de Comercio (OMC), aunque insiste en debatir sobre el peso de la ayuda a las exportaciones norteamericanas destinadas a la región. Sin embargo, los negociadores estadounidenses al mando del número dos de la Oficina de la Representación Comercial de EE.UU., Peter Allgeier, dejaron en claro que sólo lo harán en el ámbito de la OMC y una vez que los europeos accedan a ello.

La reunión viceministerial de comercio finalizó sin lograr acuerdo sobre un paquete de derechos y obligaciones en nueve áreas de negociación para establecer el Área de Libre Comercio para las Américas en 2005. Entre los temas que distancian a dos grupos claramente diferenciados el Mercosur y el liderado por Estados Unidos, se destacan los desacuerdos en subsidios agrícolas aunque también los temas de servicios, inversiones, compras estatales derechos intelectuales y leyes de patente no resueltos.

### **Reunión de la OMC en Ginebra**

Después de la parálisis sufrida en la reunión ministerial de Cancún (México) en septiembre de 2004, los 147 países de la OMC se reunieron del 26 al 30 de julio en Ginebra para intentar llegar a un acuerdo que permitiese rehabilitar la maltrecha imagen de la organización multilateral de comercio.

Como lo había pretendido Brasil en el intento de “alivianar” las rondas comerciales el esfuerzo negociador en Ginebra se centró en el tema más controvertido: la cuestión agrícola.

Finalmente el consenso se alcanzó, y el Consejo General de la OMC aprobó en una sesión agotadora un “paquete de acuerdos marco” descriptos como un logro “verdaderamente histórico”, que establecen una base que permite a los Miembros continuar las negociaciones para concluir con éxito los compromisos del Programa de Doha para el Desarrollo lanzados en la capital de Qatar en noviembre de 2001.

En principio el acuerdo que se firmó en Ginebra menciona que los países desarrollados aceptan terminar progresivamente con la totalidad de los subsidios a las exportaciones agrícolas y que acceden a eliminar como mínimo 20% de los subsidios agrícolas que benefician a los productores

Si bien en Ginebra no se habló de fechas concretas la hipótesis de trabajo es que en la próxima reunión de la OMC en Hong Kong, se acuerde que el comienzo del desmantelamiento de los subsidios comenzará a fines de 2006

o en algún momento de 2007 y que el fin de los subsidios a la exportación deberá realizarse en un plazo razonable . Según Celso Amorín “una fecha que garantice credibilidad al proceso no puede ser de 15 años” .

Los compromisos finales que componen el paquete fueron negociados por un grupo de delegaciones clave, entre las que se encontraban representantes de todas las agrupaciones que habían tomado parte activa en la última fase de las conversaciones.

Elas conformaron el denominado G5 integrado por Brasil e India en representación del G20 (grupo de los países en desarrollo que presionan a los países desarrollados por la eliminación de los subsidios agrícolas), Australia en nombre de los grandes exportadores agrícolas y Estados Unidos y la Unión Europea que benefician a sus productores con numerosos tipos de subsidios.

Coordinó las negociaciones el Presidente del Consejo General de la OMC, Shotaro. Oshima, Embajador del Japón ante la OMC.

Esta negociación a puertas cerradas en la misión diplomática de Estados Unidos no fue bien vista por otro grupo de países que expresaron su frustración por la falta de transparencia que atribuyeron al modo en que se estaba negociando el acuerdo marco.

Pese a que algunos de ellos, por ejemplo los ministros de Brasil e India, informaban luego a sus respectivos grupos, como el G20 en ese caso, hay quienes no se sintieron debidamente representados. La Argentina no se sumó a esas quejas ya que el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales Martín Redrado, reconoció que estuvo en permanente contacto con Amorín para mostrar una posición cerrada del Mercosur. Finalmente Redrado pudo sumar a la Argentina a la mesa chica de negociaciones el último día. También se sumaron China, Corea y Tanzania (en representación de Africa) y se coincidió en que esa ronda fue la que definitivamente destrabó las negociaciones..

Los funcionarios de Brasil y Argentina se mostraron satisfechos con los resultados de la reunión de Ginebra.. El representante de la delegación brasileña, el embajador Luiz Felipe Seixas Correa dijo que Brasil fue pieza fundamental en las negociaciones con los países más ricos ..

De acuerdo con la Cancillería argentina, la posición del G20, fue la que permitió el compromiso multilateral de eliminar los subsidios a las exportaciones y de la reducción de los que se aplican a la producción en el segmento agrícola. Si bien a nivel regional el G20 se debilitaba por las deserciones inducidas por Estados Unidos, a nivel global , el núcleo esencial del grupo que incluye el peso comercial de China, India y Sudáfrica se mantenía por lo que continuaba siendo un actor de enorme peso en la OMC.

Por su parte, Martín Redrado manifestó la satisfacción del gobierno argentino con el acuerdo marco firmado: “La Argentina cumplió con todos los objetivos que tenía al llegar a Ginebra (...) lograr la reducción de los subsidios y además no hacer el canje habitual de sacrificar productos industriales por beneficios para los bienes agrícolas” .

Todo indicaba durante la semana que la ronda de negociaciones de Ginebra caminaba derecho al fracaso. Qué fue lo que hizo que en las últimas horas esto cambiara?: la intención de superar el punto muerto al que se había llegado en la Conferencia Ministerial de Cancún. De otra manera no se explica el cambio de actitud tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos de aceptar la reducción de los subsidios al agro.

Parece difícil que lo acordado en Ginebra pueda llegar a concretarse, especialmente teniendo en cuenta las elecciones presidenciales de noviembre próximo en los Estados Unidos y la renovación de las autoridades en la Unión Europea. Es poco probable que nuevas autoridades se atrevan a llevar adelante compromisos firmados por las anteriores, sobre todo teniendo en cuenta el alto costo político que puede significar la eliminación de los subsidios y medidas paraarancelarias al agro. Cabe recordar además, que el nuevo mandato presidencial norteamericano vendrá acompañado por la necesidad de renovar el fast track, lo que deberá ocurrir después de junio del 2005.

¿Qué es lo que dejó entonces la ronda de negociaciones de la OMC en Ginebra?. Sólo la firma de un documento sin plazos ni cifras, es decir los datos fundamentales que definirán la velocidad e intensidad del proceso de liberalización del comercio agrícola mundial. Esta especie de "borrador" de contrato que no implica obligaciones para ninguna de las partes, es un texto difuso donde podrán aparecer nuevas trampas. Y hay riesgos de que los productores afectados de los países desarrollados peleen contra las medidas. Para más precisiones habrá que esperar hasta que nuevamente se reanuden las negociaciones en Hong Kong, en diciembre de 2005.

## **Conclusiones**

Cabe señalar dos consideraciones: en primer lugar determinar si los cambios en la estrategia de negociaciones comerciales en el ALCA y la OMC liderada por Brasil y sus socios del Mercosur (especialmente Argentina), ha sido exitosa o no en términos de los intereses de nuestros países, tiene que ver más con nuestras propias convicciones que con los resultados concretos obtenidos. En segundo lugar, debido al dinamismo del proceso las conclusiones no pueden ser más que preliminares.

Por otra parte a esta altura parece conveniente partir del sano reconocimiento de que nuestros países, más allá de la fuerte apuesta ya tomada por el Mercosur no ocultan su interés en el acceso a otros mercados dando continuidad a su estrategia comercial multipolar de apertura y desarrollo de mercados.

En ese marco, en todos estos años, Argentina y Brasil no han estado trabajando contra el ALCA. Nuestro país ha buscado el ALCA con más desprevención y Brasil con más cautela por lo que se lo ve "arrastrando los pies" pero también ha estado caminando hacia el ALCA. Como lo ha señalado el propio canciller brasileño, el mayor interés en negociar el ALCA reside en la expectativa de acceso al mercado norteamericano, el cual, por su dimensión y dinamismo, no puede ser ignorado .

Partiendo de las anteriores consideraciones, puede advertirse que en el período analizado los gobiernos de Brasil y de Argentina han sostenido con firmeza negociaciones comerciales que no impliquen un desarme unilateral que facilite como ocurrió en el pasado el acceso a los mercados domésticos sin recibir nada a cambio.

Sus mayores prevenciones pasan por mejorar su capacidad de negociación y procurar una base para una negociación que llaman equilibrada "Hasta hoy lo que se pedía era una apertura de nuestros mercados para los productos en que los otros son competitivos y ellos no abrían sus mercados en los que nosotros somos competitivos. Ahora tenemos una base para una negociación equilibrada", declaró Celso Amorín, refiriéndose a los acuerdos de Ginebra .

### **Los logros**

Para mayor claridad analítica es conveniente diferenciar escenarios a corto y a mediano plazo.

En cuanto a las metas que se propusieron nuestros gobiernos, en el corto plazo ellas se están cumpliendo en un importante grado. La estrategia de Brasil, apoyada por Argentina ha sido exitosa en varios sentidos.

Nuestros países estaban comprometidos en un proceso ALCA que era inminente y contrario a nuestros intereses. A la fecha parece ser que los países no han sacrificado sustancia por tiempo ni aceptado acuerdos sólo porque se hayan comprometido en fechas artificiales.

Se partía de un ALCA ambicioso, omnicomprensvo, de negociación multilateral, en el que claramente se diluían los bloques regionales en la estructura de dominación hemisférica norteamericana. Excluía sectores de nuestro interés como subsidios agrícolas y medidas antidumping e incluía los temas denominados OMC plus.

Nuestra posición negociadora era muy vulnerable debido a las desinteligencias en la relación entre Argentina y Brasil y a que en América Latina y el Caribe ganaba terreno la aceptación, en tratados bilaterales con Estados Unidos, de un sistema de reglas, cuyos contenidos pretenden ir mucho más allá de los aspectos preocupantes de la propia OMC.

Ahora proponemos un ALCA en el que más allá de acuerdos mínimos, cada país puede avanzar en los temas más duros de acuerdo a su voluntad. Ya no se exigen negociaciones multilaterales, con un compromiso único y simultáneo de puesta en marcha de los acuerdos, sino que se admiten las negociaciones plurilaterales lo que permite, por una parte, dar trato preferencial a otros países de Sudamérica y América Latina en acuerdos tipo sur-sur y, por la otra, aumentar nuestra capacidad de negociación bilateral con Estados Unidos en la forma 4+1.

Brasil ha contado con el apoyo de Argentina –indispensable para negociar en bloque desde el Mercosur-. En este sentido, los cambios en la estrategia de negociaciones comerciales propuestos y liderados por el gobierno del presidente Lula, y posibles a partir del cambio de actitud de los gobiernos de Duhalde y de Kirchner han sido un acierto de ambos países.

Con referencia a lo anterior cabe tener en cuenta que en la Argentina la desregulación está muy avanzada desde los años '90 en el tema inversiones y otros temas conflictivos, es decir no tendría mayores problemas en firmar un acuerdo bilateral con EE.UU. Sin embargo, Brasil mantiene restricciones, por lo que puede presentar una posición dura a la hora de negociar, y esa es una de las razones por las cuales a Argentina le conviene negociar en alianza con el vecino. Según uno de los miembros de la delegación argentina, "consideramos que con su peso comercial vamos a obtener más concesiones" . Por otro lado, según Eduardo Sigal, a la Argentina no le conviene romper con el Mercosur. "Brasil no es sólo un enorme mercado sino que además todavía tiene cosas para negociar. Nosotros no tenemos casi nada" .

Aparece ahora un escenario de ampliación del Mercosur al resto de Sudamérica con miembros asociados entre los que se han agregado Perú –ya asociado- y Venezuela en proceso de asociación- abriéndose a Colombia y Ecuador e incluso a otros países latinoamericanos como México y Panamá .

En lo que respecta a la OMC se han restituido las negociaciones multilaterales de mutua corresponsabilidad logrando reconfigurar un escenario comercial mundial a la medida de los intereses de los países en desarrollo.

Con esta proyección, Brasil y Argentina han utilizado como instrumento para aumentar su capacidad de negociación la construcción de alianzas ad-hoc con países o grupos de países que tienen una visión y necesidades comunes sea el Mercosur o el G-20 (en el que participan países de gran peso económico como China e India) y ha desdoblado negociaciones en OMC, ALCA, Mercosur-Estados Unidos., o Mercosur-Unión Europea.

### **Los riesgos**

En opinión de los autores, en el mediano plazo puede que Argentina y Brasil entren en zona de riesgos, no previstos o no lo suficientemente explicitados por las políticas comerciales de los gobiernos neosociales, como algunos llaman a los gobiernos de Lula y de Kirchner, por contraposición a los gobiernos neoliberales de los años 90..

En primer lugar cabe poner en duda el convencimiento que tienen los países del Sur de que hay más para ganar con la apertura de mercados que con la defensa de sus propios mercados internos.

En este aspecto es conveniente preguntarse por la razón última de las concesiones realizadas por los países desarrollados en el tema agrícola.

EL 19 de marzo de 2003 Pascal Lamy, comisario europeo a cargo de las negociaciones comerciales en nombre de los 15 miembros de la Unión Europea, ante una comisión especial de la Cámara de los Comunes en Londres se refirió al "toma y daca" de las negociaciones comerciales de la siguiente manera: "Respecto del tema del acceso al mercado, debemos conceder en la agricultura, pues podemos ganar mucho en industria y servicios" .

El razonamiento hace referencia al hecho de que muchos países del sur no otorgarán concesiones en otros rubros ni avanzarán en las negociaciones de



otros temas hasta que no obtengan a cambio compromisos concretos de liberalización comercial agrícola.

Al parecer la recomendación fue tenida en cuenta en Ginebra. Al cierre de esa reunión, entre las reservas de los países desarrollados se destacó el señalamiento de que el tratamiento otorgado a la agricultura fue desequilibrado con respecto a otros temas del Programa de Doha.

Las demandas vendrán a continuación de las "promesas" -que es lo que ahora se tiene- en agricultura. Como bien señaló el Dr. Supachai "los progresos ahora realizados en agricultura proporcionarán un impulso sustancial en otras esferas importantes como las normas, los servicios, el medio ambiente, la reforma de los procedimientos de solución de controversias y la protección de la propiedad intelectual" .

Es decir la mala noticia para los precavidos es que a medida que se avanza con las promesas de liberalización agrícola se esfuma uno de los principales argumentos que los países en desarrollo, han esgrimido para evitar avanzar en otros temas de la OMC, que afectan a importantes sectores productivos o de empleo, o a la capacidad misma de regulación de sus propias economías.

Y como se juegan varias partidas simultáneas con resultados de cada una afectando a las otras, es dable esperar que los acuerdos alcanzados en la OMC contribuirán a acelerar las negociaciones con la Unión Europea y a reflotar el ALCA de su impasse.

La estrategia de Argentina y Brasil es acelerar las negociaciones en los dos ámbitos, en especial en el de Mercosur con la Unión Europea. La idea era que a partir de las buenas noticias –en palabras de nuestros funcionarios- que llegaron de la OMC, se podía revivir la fecha de firma del tratado con la Unión Europea para fin de octubre.

El segundo proyecto que encarará Argentina y el Mercosur es la posibilidad de continuar las negociaciones por el ALCA, estancadas desde Puebla. El primer paso lo dio el secretario de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick, en Ginebra, ante Redrado. Aunque reconoció que su país prácticamente se retiró de las negociaciones comerciales hasta 2005 ya que Estados Unidos ingresa en su período electoral, el hombre de George W. Bush aseguró que la reapertura de las negociaciones de la OMC permite reflotar el proyecto ALCA.

En palabras de la Cancillería argentina el compromiso de eliminar los subsidios agrícolas reduce las demandas del Mercosur en el ALCA permitiéndole acordar en otros puntos y eliminar algunos "peros" de la UE, que había supeditado avances en las negociaciones a la marcha de la ronda multilateral de comercio . Con la UE también el Mercosur quedó liberado de una demanda al haberse acordado el levantamiento de los subsidios a las exportaciones .

Estas son las metas que se están planteando nuestros países, como reiteraba el funcionario saliente Martín Redrado la estrategia es "sentarse en todas las mesas de negociación", sea Unión Europea, ALCA, China, India, Rusia, mostrando firmeza a la hora de negociar, pero también buena voluntad y disposición cuando los temas se estancan. Es un proceso de

retroalimentación progresiva, no hay retrocesos ni rectificación de rumbos previstos, sólo estancamientos y negociaciones que se destraban con más concesiones.

Y esta actitud no es privativa de los negociadores argentinos sino parece estar repitiéndose en el gobierno de Brasil, al menos en la forma en que intenta avanzar en las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre Mercosur y Unión Europea. Mientras en las negociaciones con el ALCA los diplomáticos brasileños han venido mostrando prudencia, en el caso de la Unión Europea son apresuradas e imprudentes, El mismo Lula aconsejó a sus funcionarios para que "perdieran de vista los intereses sectoriales", de modo de revitalizar el diálogo con la Unión Europea.

Brasil, liderando los países en desarrollo aspira a ser un interlocutor global e intenta establecer una relación triangular con Estados Unidos y la Unión Europea. La realidad económica indica que ambos bloques no siempre compiten, sino que a nivel comercial multilateral se ha dado un cambio significativo, Estados Unidos ha reducido sus cuestionamientos a la política subsidios de la Unión Europea presentando sus propuestas y reaccionando en forma conjunta como lo hicieron en Cancún y en Ginebra.

El sentido del movimiento es claro: Washington y Bruselas buscan reducir sus conflictos comerciales, acuerdan entre ellos y lo hacen a costa de todas las demás naciones.

En el nivel de las percepciones pareciera que hay dos mundos, el mundo real de asimetrías y conflictos comerciales diarios del Mercosur y el mundo imaginario sin conflictos de los mercados y oferentes externos.

El análisis del proceso no concluye en la certeza de la profundización e indisolubilidad de los bloques regionales. El Mercosur se ha convertido en una exitosa plataforma de negociación de su propia extinción como unión aduanera ¿Qué preferencias tendrá Argentina en el mercado brasileño cuando a mediano plazo empiecen a producir sus efectos estos acuerdos con las economías más competitivas del mundo y con los gigantes asiáticos? Tampoco concluye con que hemos logrado eludir los peligros de la apertura irrestricta de nuestros mercados a los bienes industriales y servicios, a las exigencias en cuanto a inversiones, compras estatales y propiedad intelectual.

Parece estar prevaleciendo el atractivo del acceso a los mercados externos, en otras palabras los "intereses ofensivos" por sobre las "preocupaciones defensivas" ¿qué países, sectores económicos y sociales serán ganadores o perdedores?