

El Mercosur y las negociaciones del ALCA

Félix Peña

Desde sus orígenes, la extroversión ha sido una nota dominante en el planteamiento estratégico del Mercosur. Su finalidad política ha sido claramente colocar a los asociados en mejores condiciones para competir y para negociar en un mundo de bloques y de tentaciones proteccionistas. Sería incluso difícil imaginar un Mercosur exitoso en el largo tiempo – que es lo que en definitiva importa – si sus socios no lo pueden percibir como una plataforma, basada en una reciprocidad dinámica de intereses mutuos, para mejorar sustancialmente su capacidad para competir y negociar en el mundo.

La idea de una negociación para lograr un espacio de mayor fluidez y certidumbre, en el comercio y las inversiones en las Américas, estuvo presente en la gestación misma del Mercosur en 1990, como consecuencia del lanzamiento de la Iniciativa de las Américas, en junio de ese año, por el entonces Presidente americano, George Bush. Cuando se creó el Mercosur, uno de los motivos fue precisamente el facilitar las negociaciones que se vislumbraban con los Estados Unidos. De hecho, el primer acuerdo internacional del Mercosur fue el denominado «4+1» de consulta sobre comercio e inversiones, firmado en Washington, en junio de 1991.

Tanto los socios del Mercosur en el sur de las Américas como los Estados Unidos, Canadá y México en el norte, tienen intereses comunes derivados de su pertenencia hemisférica. De ahí que tiene sentido económico y político, el que decidieran explorar la construcción gradual de un espacio regional de libre comercio. Pero también son *global traders*, con una inserción en la economía mundial ampliamente diversificada; de ahí su interés prioritario en el fortalecimiento de los marcos multilaterales de alcance global. Pero de ahí también su interés en asegurar a la vez su proyección hacia el hemisferio, como hacia Europa, Asia y el Pacífico. En particular, ninguno de estos países podría estar interesado en algo que debilite sus alianzas con Europa y el Pacífico. Por ello es claro que busquen en todas sus alianzas, cualesquiera que sean las jerarquizaciones relativas que se establezcan entre ellas, evitar todo aquello que les de un carácter excluyente o exclusivo. Es en esta perspectiva que hay que colocar la evolución futura, probablemente paralela, de las negociaciones comerciales que el Mercosur está encarando con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con la Unión Europea.

El sur de las Américas comparte con el norte una firme vocación de apertura hacia todos los demás horizontes de la economía mundial. Hemisferio, Atlántico y Pacífico, han sido históricamente sus ámbitos naturales de proyección internacional. Nada indica que ello deba cambiar en el futuro. Ninguna propuesta de alianza entre el norte y el sur de las Américas podría desconocer, o pretender alterar tal realidad histórica, geográfica, cultural, política y económica. Por el contrario, en el caso de las relaciones entre el Mercosur, los Estados Unidos y los países europeos, lo razonable será visualizarlas en el futuro en función de un triángulo implícito de intereses económicos e incluso políticos, tal como ha sido la realidad a través de la historia. Explicitar el triángulo en los procesos de negociación que ya se han abierto, sería un acto de realismo histórico y de mutua conveniencia estratégica.

También une al norte y sur de las Américas, el hecho de compartir el interés de evitar todo aquello que pueda conducir a una mayor fragmentación y a una mayor desestabilización política mundial. En particular les une el rechazo a la dispersión de la capacidad de destrucción masiva (nucleares o químicas), de manera que queden al alcance de propuestas irracionales y fundamentalistas, de cualquier signo que ellas sean. Les une entonces, el interés vital por la estabilidad del sistema internacional, ordenado en torno a principios democráticos y de libertad.

Son tales intereses, pero también tales realidades, las que están orientando y condicionando el desarrollo de la idea de establecer, en forma gradual y equilibrada, el denominado Área de Libre Comercio de las Américas. Si bien ésta fue una iniciativa norteamericana, en su evolución posterior se ha ido transformando en una creación conjunta entre los países del NAFTA y el Mercosur. Ello se puso en evidencia en la última reunión ministerial celebrada el 19 de marzo de 1998 en San José de Costa Rica, donde se acordó el inicio de las negociaciones del ALCA, decisión luego formalizada en la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile (18-19 de abril de 1998).

Estas notas apuntan a comprender los alcances del proceso que se supone debería llevar al establecimiento del ALCA, vistos ellos en una perspectiva de la construcción del Mercosur. Para ello deben recordarse primero los lineamientos estratégicos básicos del Mercosur como un caso de regionalismo abierto, con clara dimensión política, cultural y económica, centrado en una alianza estratégica entre las dos mayores economías de Sudamérica, que responde a un planteamiento de inserción múltiple en el sistema internacional, en el que la dimensión hemisférica sólo puede comprenderse en el marco más amplio de una relación triangular con Europa y los Estados Unidos. En tal contexto se examinará luego la evolución más reciente de la construcción del ALCA y las perspectivas planteadas por el inicio de las negociaciones como principal resultado de la Cumbre Presidencial Hemisférica de Santiago de Chile.

El Mercosur: un caso de regionalismo abierto

El Mercosur es un caso de regionalismo abierto en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que tiene objetivos ambiciosos y una instrumentación caracterizada por la prudencia, la flexibilidad y el pragmatismo. Es un proceso de integración original, que no sigue necesariamente una metodología similar a la empleada en Europa, aún cuando los objetivos estratégicos sí son análogos: construir un amplio espacio regional en el que predomine la lógica de integración en el relacionamiento entre naciones soberanas, que trabajan juntas por propia voluntad, compartiendo mercados y recursos, y desarrollando instituciones y reglas comunes, con un fuerte sentido político.

El objetivo de largo plazo es el perfeccionamiento de un mercado común y una unión económica. En una primera etapa de transición (1991-1994), se acordó la eliminación gradual y automática de gravámenes, así como también de las restricciones no arancelarias al comercio recíproco. También se previó el establecimiento de un arancel externo común. Se quería así establecer las bases para el posterior desarrollo del mercado común. En la nueva etapa iniciada con el establecimiento de la Unión Aduanera en 1995, el Mercosur tiene tres prioridades estratégicas de las que dependerán su viabilidad de largo plazo como proyecto político de contenido económico: consolidar lo adquirido durante el período de transición; profundizar el esfuerzo conjunto de transformación productiva, y extrovertir la integración para potenciar ventajas competitivas y negociadoras globales.

Lo ya adquirido es mucho, si se toman en cuenta el punto de partida, la frustración de experiencias previas y la inestabilidad macroeconómica de los años precedentes que no siempre favorecían expectativas positivas con respecto a la viabilidad de la integración. La unión aduanera es hoy un objetivo en gran medida logrado, al menos en el plano formal, aunque demande unos años más el completarla y lograr que penetre plenamente en las realidades del comercio de bienes. Por otra parte, lo adquirido es precario, por lo que será necesario consolidarlo. Subsisten muchas excepciones que están poniendo de manifiesto, a la vez, asimetrías originadas en políticas sectoriales que desnivelan artificialmente el campo de juego, e insuficiencias en el esfuerzo de ajuste empresarial para competir. Tales asimetrías son por momentos significativas en materia de estímulos a la inversión. Hay además aún muchas restricciones no arancelarias – que según el Tratado de Asunción ya deberían haber sido eliminadas – y un margen amplio para la aplicación de medidas comerciales unilaterales.

El acceso a los mercados es entonces, aún en muchos aspectos, precario. No se ha revertido completamente la ancestral tendencia hacia comportamientos unilaterales restrictivos del comercio. Dos dinámicas contrapuestas, la de la reserva de mercado y la de la apertura a la competencia económica, siguen operando en el Mercosur. Es comprensible. Pero será un desafío a la voluntad política y a la calidad institucional, lograr desarrollar una disciplina comercial colectiva, que evite que la propensión que aún se observa a distorsionar y a reservar mercados pueda terminar licuando el bien público adquirido por empresarios y consumidores, que es el derecho al acceso irrestricto a los respectivos mercados. Este es uno de los grandes desafíos actuales del Mercosur. El virus de la «aladificación» – las reglas de juego se cumplen sólo en la medida de lo posible – de penetrar en la profundidad del funcionamiento práctico de la unión aduanera podría diluir con el tiempo los progresos notables alcanzados.

Frente a la afirmación gubernamental de que ahora «somos doscientos millones de consumidores», y al observar precariedades institucionales y en las reglas de juego, muchos inversores se plantearán legítimamente la pregunta: «¿es que son realmente doscientos millones?». Para responder positivamente a esta pregunta, será necesario que se ponga suficiente atención en dos cuestiones: la seguridad jurídica, para que las reglas de juego sean efectivas y previsibles, y puedan entonces ser tomadas en serio por los inversores; y la calidad institucional, para asegurar una creciente disciplina económica colectiva y la preservación de un cuadro de ganancia mutua para todos los socios.

Profundizar el esfuerzo conjunto de transformación productiva, será la tarea central y más original de la nueva etapa. Implica enfocar el Mercosur en un eje estratégico central: superar la obsolescencia tecnológica que contribuyó – junto a la indisciplina macroeconómica – a la pérdida de competitividad en los mercados mundiales, y a las consiguientes pérdidas de bienestar para nuestros ciudadanos. Será necesario para ello cultivar dos obsesiones colectivas que se deben alimentar recíprocamente – la de la estabilidad fiscal y monetaria, y la de la calidad/productividad – en todos los planos de la vida pública y empresarial.

Los acuerdos sectoriales no fueron un instrumento suficientemente utilizado en la primera etapa del Mercosur. Sólo el sector siderúrgico lo ha utilizado. Deberían ser rescatados en adelante, como el eje del esfuerzo común de reconversión productiva, transformándolos en un marco de sinergia gobierno-empresa-conocimiento, que facilite el desarrollo de alianzas empresariales, orientadas a obtener ganancias de eficiencia y productividad, y a penetrar conjuntamente los mercados mundiales. Sería conveniente explorar el potencial que se abre con la celebración de acuerdos sectoriales de exportación, para facilitar el aprovechamiento conjunto por parte de las empresas del Mercosur – especialmente las medianas y pequeñas,

menos expuestas a experiencias de internacionalización – de las oportunidades que se abrirán con los acuerdos que se han empezado a negociar en el ALCA y con la Unión Europea. Tal instrumento podría ser potenciado con instrumentos financieros basados en la experiencia y eventualmente con la colaboración de, por ejemplo, el Fondo Europeo de Inversiones.

Finalmente, la extroversión del Mercosur, consecuencia necesaria del planteamiento estratégico que lo justifica, requiere trabajar en dos planos complementarios. El primer plano, es el de las negociaciones para obtener fluidez y certeza en el acceso a otros mercados. Esto implica la idea de un Mercosur de «alianzas múltiples». Dos frentes de acción serán prioritarios: la consolidación y ampliación de los resultados de la Rueda Uruguay en el marco de la OMC; y la extensión del libre comercio en cuatro dimensiones: al ámbito sudamericano, al hemisférico (especialmente el NAFTA), al transatlántico (la Unión Europea) y finalmente, al transpacífico (la APEC). Ninguna de estas dimensiones debería ser ni exclusiva ni excluyente; todas deberían ser consistentes con la OMC y propender a un planteamiento «OMC-plus», pero dentro y no fuera de su ámbito. El Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea y los acuerdos «4+1» con Bolivia, Chile y otros socios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), son pasos positivos en esa dirección.

El segundo plano es el «trans-Mercosur», lo cual implica la idea de un Mercosur de geometría variable, con ámbitos de acción específica extensibles a otros países. Los ámbitos prioritarios deberían ser: el potenciamiento de recursos humanos (cuestión social y educacional), el transporte y la interconexión física en los ejes Atlántico-Pacífico, las redes de gasoductos y de interconexiones eléctricas, y los acuerdos sectoriales de calidad y de productividad. Chile, Bolivia, Perú y Venezuela, son los primeros socios naturales de la dimensión trans-Mercosur.

Fiel a su sentido estratégico original, el norte permanente del Mercosur debería ser siempre adquirir crecientes niveles de competitividad en los exigentes mercados de los países industrializados – sobretudo a través de la incorporación de valor agregado intelectual a la producción y a la comercialización. Para ello debe ahora trascender lo comercial, aunque en este plano es mucho lo que falta aún hacer, como lo demuestra por ejemplo el embotellamiento en las aduanas. Pero su sustento real provendrá del plano estratégico y político – en particular, la voluntad y la capacidad de la Argentina y del Brasil de profundizar los alcances de su alianza estratégica, avanzando hacia una mayor colaboración en materia de política exterior y de defensa.

La proyección internacional del Mercosur

En el largo plazo, el acceso fluído y garantizado a un mercado de doscientos millones de consumidores no sería suficiente para el esfuerzo de competitividad global de las empresas que operan en el Mercosur. Tampoco lo sería para atraer inversores y competidores globales. Se requiere entonces, en el esfuerzo de transformación productiva, una acción gubernamental deliberada – para articular con socios comerciales (actuales o potenciales; incluso los más lejanos) negociaciones que lleven gradualmente a la apertura recíproca de los mercados y a extender el ámbito espacial de la cooperación.

La idea central ha sido la de ir creando, a través de sucesivos círculos concéntricos, un *habitat* de competitividad sistémica y sectorial cada vez más amplio, en beneficio de la transformación productiva y de la competitividad de las empresas localizadas en el Mercosur que operan (o desean operar) a la escala global y regional. En tal perspectiva, la agenda para la proyección internacional del Mercosur será en los próximos años muy amplia. El objetivo es ir enhebrando, en el marco legal de la OMC, una red de acuerdos con otros países y áreas económicas, que faciliten el acceso a sus mercados para quienes operen (produciendo bienes o prestando servicios) desde los países del Mercosur.

Una primera prioridad es la de asegurar que los acuerdos de la Rueda Uruguay penetren efectivamente en la realidad. Siendo los socios principales del Mercosur *global traders*, con intereses comerciales muy diversificados, el escenario óptimo sería el de una consolidación de la OMC como eje de un amplio proceso de liberación del comercio mundial y de eliminación de las restricciones al acceso a los mercados – especialmente de aquellas que afectan al comercio de productos agrícolas y las que resultan de medidas discriminatorias unilaterales (más fácilmente aplicables por los países con mayores mercados).

El apoyo a la OMC, incluyendo su nuevo mecanismo de solución de controversias, es entonces vital para los socios del Mercosur. También lo es lograr una disciplina colectiva en relación a los múltiples acuerdos preferenciales regionales (incluyendo, por cierto, el NAFTA, la Unión Europea y el propio Mercosur) que – sin perjuicio de que reivindiquen los principios del «regionalismo abierto» – pueden transformarse en la práctica en nuevas modalidades de fragmentar mercados, especialmente por medio de las reglas específicas de origen de carácter preferencial, las normas técnicas, las condiciones de adhesión y las políticas de asociación.

Es entonces prioritario para el Mercosur, apoyar el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo de la OMC sobre los acuerdos regionales preferenciales, a fin de asegurar su

ajuste a los requerimientos del artículo XXIV e incluso facilitar el desarrollo de nuevos criterios de compatibilización, que permitan contemplar modalidades cada vez más sofisticadas de comercio administrado y de discriminación, que puedan estar encubiertas en los planteamientos de «regionalismo abierto».

Una segunda prioridad, es la de la ampliación del espacio económico abierto por el Mercosur a las otras naciones sudamericanas pertenecientes a la ALADI. Los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, y el acuerdo celebrado el 16 de abril de 1998 con la Comunidad Andina que deberá conducir a la creación de una zona de libre comercio, son los primeros pasos que ya ha dado el Mercosur en el desarrollo de una red sudamericana de libre comercio, siempre dentro del marco más amplio de la ALADI.

Una tercera prioridad la constituye la vinculación con los espacios económicos integrados del mundo industrializados, comenzando por el NAFTA y la Unión Europea, y luego el Japón y el sudeste asiático. Con estas áreas, el Mercosur tiene concentrado la mitad de su comercio exterior; y es con estas áreas que se concentran también los principales flujos de capital y de tecnología. Las relaciones con el NAFTA se encuadran, en la actualidad, en el desarrollo de la iniciativa del ALCA a la que nos referiremos específicamente en el próximo apartado. En cuanto a las futuras negociaciones con la Unión Europea, ellas deberían ser lanzadas en la Cumbre Unión Europea-América Latina-Caribe, que se realizará el 28-29 de junio de 1999, en Rio de Janeiro.

El Mercosur y las negociaciones del ALCA

Las negociaciones comerciales para el desarrollo del Área de Libre Comercio de las Américas han sido formalmente lanzadas en abril de 1998 por decisión de la Cumbre de Santiago de Chile, y deberían culminar en el año 2005. Las negociaciones se iniciarán aún cuando el gobierno del Presidente Bill Clinton no ha obtenido la aprobación del *fast-track* por parte del Congreso americano. Este hecho, si bien no impide el inicio de las negociaciones e incluso su avance durante los primeros años, podría sin embargo alterar el ritmo que a ellas se les imprima. Aún mas, de persistir su no aprobación, sería previsible la inviabilidad de que ellas concluyan con el efectivo establecimiento de un área de libre comercio (al menos en el sentido del artículo XXIV del GATT-1994). En un escenario semejante, es previsible que los demás países no encontrarían el sentido de cerrar una negociación con la administración estadounidense, ya que luego ella seguramente se reabría a raíz de la intervención del Congreso americano, obligando así a una doble negociación.

Es decir, que si bien las negociaciones podrían iniciarse sin la aprobación del *fast-track*, las dificultades se presentarían en el momento en que se encaren etapas más avanzadas. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, de acuerdo a lo previsto, la etapa final de las negociaciones se deberán desarrollar una vez iniciado el próximo período gubernamental en los Estados Unidos. Concretamente, el problema planteado por la ausencia del *fast-track* no afectaría necesariamente el avance de las negociaciones hasta el inicio de la próxima administración americana. Si para entonces el *fast-track* no hubiera sido autorizado y, en especial, si la próxima administración no demostrara un interés real o no tuviera una posibilidad efectiva de obtener el apoyo del Congreso, es difícil hoy imaginar una culminación exitosa de la idea original tal como fuera enunciada por el Presidente Bush y tal como fuera acordada en las dos Cumbres de las Américas, primero en Miami (1994) y luego en Santiago de Chile (1998).

Por otra parte, este escenario no puede dejar de ser analizado en el marco de la posición de fortaleza o debilidad de negociación que pudieran presentar los países, especialmente como consecuencia de su coyuntura económico-financiera, y en particular, de las necesidades de ahorro externo. Asimismo, el avance de las negociaciones se verá condicionado por la existencia o no de una Ronda del Milenio en la OMC, y por el resultado de las negociaciones puntuales que se deben desarrollar a partir del año 2000 en temas tales como la agricultura y los servicios.

Tanto en la Cumbre Presidencial de Miami, como en ocasión del lanzamiento de la Iniciativa de las Américas, los gobiernos del hemisferio manifestaron una clara voluntad política en aras de construir un área de libre comercio de las Américas y reconocieron la importancia, en esta tarea, de la participación del sector empresarial. De ahí la creación del Foro Empresarial de las Américas, que ha tenido una intensa participación en el desarrollo de la fase preparatoria de las futuras negociaciones.

La voluntad política de los países del Mercosur de avanzar en el desarrollo de negociaciones efectivas y equilibradas, dentro de plazos razonables y en base a los esfuerzos regionales en curso, se puso de manifiesto en ocasión de la visita que realizara el Presidente Clinton a la Argentina y el Brasil, en octubre de 1997. Desde entonces se ha podido observar el efecto catalizador que la preparación de las futuras negociaciones del ALCA ha tenido sobre el desarrollo del propio Mercosur. Ha llevado a una mayor coordinación de posiciones nacionales en las negociaciones externas y a reconocer la necesidad de profundizar el propio acuerdo de integración, en aquellos campos en los que habrá que negociar en conjunto con los Estados Unidos, tales como los servicios y las compras gubernamentales.

A su vez, el sector empresario ha percibido en las negociaciones hemisféricas una oportunidad para la apertura de nuevos mercados y el florecimiento de nuevas inversiones, sobre todo en el caso de aquellas empresas que ya se encuentran vinculadas al mercado estadounidense. Esta actitud positiva y constructiva del sector empresarial se ha visto reflejada a través de su participación en el mencionado foro empresarial y en sus propuestas de medidas de facilitación del comercio. Pero, por otro lado, el ALCA también ha sido observado como una amenaza y una fuente de mayor competencia en los mercados nacionales y subregionales, como consecuencia de las diferencias de competitividad. Ello se refleja en las recomendaciones del sector privado respecto a la cautela que se debería mantener durante las negociaciones y a la necesidad de armonizar el ritmo de las negociaciones, y sus resultados con los plazos de adecuación de las estructuras productivas de los distintos países y sectores.

En lo que refiere a las convergencias y divergencias que han presentado los gobiernos en el marco estricto de las conversaciones que se han venido manteniendo a partir de la iniciativa Bush, dichas convergencias y divergencias se reflejan en las posiciones que adoptaron en el proceso de elaboración de la declaración ministerial presentada a los presidentes del hemisferio en oportunidad de la Cumbre de Santiago. En dicha declaración, los ministros recomendaron el inicio de las negociaciones, así como sus objetivos y principios, la estructura y organización, la sede de la secretaría administrativa y la modalidad de participación del sector privado. En este sentido, cabe destacar, entre los principales puntos acordados en la reunión ministerial de San José de Costa Rica, los siguientes:

- Respecto a la estructura de la negociación, se acordó mantener las reuniones ministeriales (Conferencias Ministeriales) como órgano político del ALCA y transformar el actual Comité Preparatorio de las Negociaciones (formado por viceministros) en un Comité Coordinador de las Negociaciones – el cual tendrá entre sus funciones dirigir, coordinar y evaluar el proceso de negociación. La Presidencia rotará entre Canadá, Argentina, Ecuador y, en la etapa final, Brasil y los Estados Unidos ejercerán una copresidencia.
- Respecto a los grupos de negociación, se acordó crear nueve grupos para los siguientes temas: acceso a mercados, servicios, agricultura, subsidios, competencia económica, propiedad intelectual, pequeños países, compras gubernamentales e inversiones.
- Respecto a la Secretaría Administrativa, se acordó que su sede rotará entre Miami, Panamá y México.

El tema de la compatibilidad y de la coexistencia del ALCA y del Mercosur, así como de los demás acuerdos regionales de integración y libre comercio, ya ha tenido una respuesta por parte de los Ministros de Comercio en su Declaración de Belo Horizonte (16 de mayo de 1997). En la misma se dice que «el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida en que los derechos y las obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y las obligaciones del ALCA». En tal sentido, el Mercosur mantendrá su identidad en el ALCA habida cuenta que aspira ser un mercado común cuyas características y contenidos superan las de un acuerdo estrictamente comercial. La armonización de políticas económicas, así como las demás acciones que deban instrumentarse tendientes a la adopción de una moneda común en el Mercosur, mas allá de las dificultades que puedan significar, constituirán una señal de la profundidad que los gobiernos de los países miembros consideren que debe alcanzar el acuerdo del Mercosur.

Conclusiones

En principio, el proceso de desarrollo del ALCA será difícilmente reversible. Sin embargo su éxito no está asegurado. El pasado indica que iniciativas ambiciosas de alcance hemisférico, como la que resultara de la reunión de Presidentes de las Américas en Punta del Este (1967), son difíciles de plasmar en la realidad. Si bien en un contexto regional y global muy diferente, el ALCA no está inmune de una suerte similar: el olvido.

Tras la Cumbre de Santiago de Chile comenzará el desarrollo de las negociaciones. Deberán culminar en el año 2005 en un área de libre comercio consistente con la OMC. Este resultado final, sin embargo, dependerá de varios factores, entre los cuales tres parecen ser los más significativos: la aprobación del *fast-track* por el Congreso estadounidense, que habilite a la administración a comprometerse en negociaciones creíbles; la evolución de las futuras negociaciones comerciales en el ámbito de la OMC; y la consolidación de la ecuación crecimiento económico-democracia en los principales países latinoamericanos.

El concepto y la metodología que surgen de la Cumbre de Santiago, representan un producto más equilibrado que el planteado originalmente por los Estados Unidos. En el se reflejan ya no sólo los puntos de vista de este país (el cual desató la iniciativa), pero también los del Mercosur y los de los otros países hemisféricos, especialmente Canadá y México. Como tal, parece ser un producto más realista y viable en términos tanto económicos como políticos.

En los hechos, el ALCA sólo será viable en la medida que sea una coproducción NAFTA-Mercosur. Pero, si bien en principio parecerían menos visibles posiciones americanas que

imaginan un ALCA construido como una instancia superadora del propio Mercosur, no es posible descartar que en el futuro ellas se expresen de nuevo con fuerza. En ocasiones, manifestaciones de altos funcionarios de la administración del Presidente Clinton parecerían retornar a la tentación de una negociación individual con países miembros del Mercosur, fuera o dentro del marco del ALCA. La fuerza que pueda adquirir en el futuro tal tentación, dependerá en gran medida de la propia evolución del Mercosur, de la solidez política y económica de sus socios y, sobretodo, del apoyo que la administración americana tenga en el Congreso para impulsar negociaciones individuales de libre comercio con países sudamericanos.

Las negociaciones del ALCA que surgen de la Cumbre de Santiago no implicarían necesariamente el desarrollo de un producto contradictorio con el Mercosur. Tal como han sido los resultados de la fase preparatoria que concluyó en la reunión ministerial de San José, las negociaciones del ALCA no sólo no contradicen sino que incluso pueden contribuir a fortalecer al Mercosur. Por un lado, está garantizada su identidad preferencial en el contexto hemisférico; como también lo está la de las otras iniciativas regionales, incluyendo el propio NAFTA. Por otro lado, la necesidad de negociar en conjunto, no sólo implica un gran esfuerzo de coordinación entre los socios del Mercosur, sino que impulsa a profundizar acuerdos en cuestiones que luego serán objeto de negociación en el ALCA, tales como los servicios y las compras gubernamentales. Por lo demás, los acuerdos que el Mercosur ha celebrado en abril de 1998 con la Comunidad Andina y con los países centroamericanos, si bien aún muy genéricos, reflejan la incidencia creciente del Mercosur como protagonista clave del libre comercio hemisférico.

Esta visión más optimista, sin embargo, podría modificarse si el Mercosur no avanza sustancialmente en su necesaria consolidación y profundización. En tal caso podría verse afectada la percepción de un cuadro de ganancias mutuas por parte de sus socios, y ello aumentaría la tentación – aún cuando ella fuera ilusoria – a buscar alternativas más eficaces de inserción en la economía internacional. Ello no necesariamente tendría que afectar el concepto político del Mercosur, pero podría impactar en la idea de avanzar en el desarrollo de la unión aduanera y del mercado común. En tal sentido, el principal riesgo del Mercosur es que la actual unión aduanera pudiera diluirse, *de facto* y gradualmente, hacia un concepto más próximo al de la zona de libre comercio. Las implicancias económicas y aún políticas de tal evolución, podrían ser serias en relación al concepto estratégico que ha orientado desde su inicio el Mercosur.

En tal perspectiva el salto implícito en la idea lanzada por el Presidente Carlos Menem, en el sentido de crear una moneda común del Mercosur, tiene un profundo sentido político de

reafirmación de un verdadero proceso de integración económica, centrado en un pacto de disciplinas colectivas entre sus socios, tanto en materia de políticas comerciales, como en materia de políticas macroeconómicas y sectoriales. Si el Mercosur adopta pronto una decisión de tal profundidad estratégica, su identidad estaría sin duda preservada, cualquiera que sea la evolución futura de las negociaciones del ALCA. No implica ello que la moneda común pueda ser una realidad en pocos años. Significa en cambio la decisión de iniciar el recorrido de un camino, cuyos efectos serán positivos para el Mercosur y sus socios en términos de disciplinas colectivas, aún cuando la maduración final del proyecto lleve un número de años que pueda ser difícil de definir en esta instancia.

En tal sentido la iniciativa argentina debe visualizarse como una clara definición en favor de una identidad fuerte del Mercosur. Pero también debería visualizarse como una señal nítida de la necesidad de un esfuerzo superador de la etapa actual del Mercosur – que si bien ha logrado resultados notorios, no podría nunca considerarse como suficiente para asegurar su efectiva irreversibilidad.

También es importante resaltar que no es correcta la imagen de un Mercosur opuesto al ALCA, imagen que por momentos ha prevalecido en medios de comunicación y en formadores de opinión, especialmente en los Estados Unidos. Por el contrario, tanto la Argentina como el Brasil han sido suficientemente claros en cuanto a su interés de entablar una negociación real para el libre comercio hemisférico. Su interés ha estado orientado a promover el ALCA como el marco para una relación preferencial, equilibrada y efectiva con los Estados Unidos, consistente con los compromisos de la OMC y con los otros intereses globales del Mercosur, en especial los que lo vinculan con la Unión Europea. Por ello han defendido la idea del *single undertaking* y de los plazos originalmente establecidos. Al revés, la administración norteamericana ha sido partidaria de avanzar en aquellas cuestiones en las que pudieran lograrse acuerdos tempranos. Esto fue visualizado por el Mercosur y por muchos otros países como un elemento que podría concluir en resultados desequilibrados, con avances sólo en aquellos temas de interés de los Estados Unidos, y no en los de interés del Mercosur.

Los acuerdos logrados en San José de Costa Rica y formalizados en Santiago de Chile representan un compromiso entre esas visiones del desarrollo del ALCA. Los puntos principales de la posición del Mercosur han sido contemplados. A su vez, la copresidencia del Brasil y los Estados Unidos en la última etapa de la negociación, así como los roles atribuidos al Canadá, al México y la Argentina en el Comité de Negociaciones y en las sedes de la Secretaría Administrativa y de las principales reuniones previstas, simbolizan el reconocimiento de un indispensable «partenariado» – tanto en el plano de las ideas como de

los intereses – entre las dos áreas económicas que, sumadas, representan una proporción sustancial de la población, la superficie, la producción, las inversiones y el comercio de las Américas.

Concebido de esta forma, el proceso negociador del ALCA puede aspirar a tener el apoyo de la opinión pública, de los empresarios y sindicatos, y de las principales fuerzas políticas de los países del Mercosur. Ello no significa que pueda tener opositores. Pero significa que la mayoría lo visualizarían como una forma prudente y realista de aproximarse al desarrollo de una relación madura con los Estados Unidos, y no sólo en el plano comercial. Un retorno a visiones más simplistas e incluso ingenuas del ALCA, o del desarrollo de relaciones individuales de libre comercio con los Estados Unidos, que implicaren debilitar o diluir el concepto original del Mercosur tendría, por el contrario, fuertes oposiciones en los países socios, con consecuencias políticas y económicas difíciles de imaginar. En mi opinión, el predominio eventual de tales visiones implicaría un profundo retroceso de lo mucho que se ha avanzado en los últimos años, en términos de la creación de un entorno regional de paz y estabilidad, fuertemente favorable a la consolidación de la democracia, la transformación productiva y la inserción competitiva de los países socios del Mercosur en un mundo globalizado.

Una cuestión central en el futuro consiste en saber si efectivamente los Estados Unidos estarán en condiciones de avanzar y concretar negociaciones – tal como ellas han sido acordadas en Santiago – tanto en relación al acceso a su mercado como a la restricción del empleo unilateral y discrecional de instrumentos de política comercial externa, en especial en lo que se refiere a prácticas desleales de comercio. La experiencia de Chile con el salmón ilustra sobre la importancia práctica de esta cuestión.

Un aspecto importante del proceso preparatorio culminado en San José y en Santiago ha sido la creciente participación del sector empresario en el marco del denominado Foro Empresarial de las Américas. En este plano, también se observan aspectos positivos del ALCA sobre el Mercosur, ya que tanto la Unión Industrial Argentina como la Confederación Nacional de la Industria del Brasil han intensificado su trabajo conjunto a partir de la anterior reunión ministerial de Belo Horizonte. Ello, sin duda, tendrá proyecciones positivas sobre la participación del sector empresario organizado en el propio desarrollo de las negociaciones del Mercosur, así como en el gerenciamiento de las controversias comerciales que naturalmente se producen en su ámbito.

¿Podrá el ALCA generar suficientes efectos preferenciales en los flujos de comercio e inversión entre los países hemisféricos, especialmente entre los que integran el NAFTA y el

Mercosur? ¿Podrá generar suficientes efectos-disciplina, tanto en la aplicación de las políticas comerciales externas como en las políticas macroeconómicas, de manera a contribuir tanto a los procesos democráticos y de transformación productiva de los países latinoamericanos, como al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio en el ámbito de la OMC? Las anteriores son las preguntas cuya respuesta se irá enhebrando en el largo proceso negociador que se empezará a concretar en junio de 1998 en Buenos Aires, cuando se reúnan por primera vez los viceministros de comercio en el marco del Comité de Negociaciones del ALCA.

Como ha ocurrido en el proceso preparatorio (y sin perjuicio de la importancia de la participación de los demás países hemisféricos), el progreso del ALCA dependerá en gran medida de la calidad de la interacción que se manifieste entre los Estados Unidos con sus socios del NAFTA y el Mercosur. Quizás en tales negociaciones fructifique el gran progreso alcanzado en ocasión de la visita del Presidente Clinton al Brasil y a la Argentina, simbolizada en su contundente expresión «yo apoyo el Mercosur». A su vez, las negociaciones del ALCA, como las que se entablarán con la Unión Europea y el desarrollo de las ya concretadas con los demás países sudamericanos miembros de la ALADI, contribuirán a definir el propio perfil del Mercosur.

En nuestra opinión, el Mercosur se irá alejando del paradigma de la integración económica de base territorial, con bordes nítidos, y se acercará a un nuevo paradigma de integración – concebida como el núcleo duro de una red de acuerdos preferenciales de geometría variable y bordes indefinidos, expresión de una estrategia de alianzas múltiples que cada uno de sus integrantes lleva adelante en función de sus intereses nacionales.

En esta visión, el «efecto-preferencia» – eje de una identidad común – requerirá, para su subsistencia, acentuar con reglas de juego previsibles y efectivas el «efecto-disciplina», tanto en el plano interno de cada socio (políticas macroeconómicas, por ejemplo), como en sus relaciones recíprocas (políticas comerciales y de inversiones, por ejemplo) y en sus relaciones externas en el marco de los compromisos y las reglas de juego de la OMC. Esta visión será sustentable en la medida que se legitime en una percepción dinámica de ganancias mutuas para los socios, y en la medida que exprese una realidad de valores comunes (*like-minded countries*) en torno a los objetivos compartidos de consolidación de la democracia, de transformación productiva con equidad social y de inserción competitiva en la economía globalizada.