Negociaciones Comerciales Externas

Adrián Makuc

Adrián Makuc es Licenciado en Economía Política, con una Especialización en Política comercial y Negociaciones comerciales internacionales.

El principal objetivo de este artículo es describir el estado de las distintas negociaciones comerciales externas (NCE) que está llevando la Argentina en la actualidad. En una primera instancia, el autor refleja la historia de las NCE y la génesis de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Acto seguido, presenta el contexto internacional actual en el cual se desarrollan las negociaciones, caracterizado por acuerdos comerciales multilaterales en la OMC, los enmarcados en la creación de espacios de libre comercio, y los definidos en el ámbito de dos o más países.

Según el autor, la decisión de la Argentina de enmarcar sus principales NCE como socio de Brasil debe evaluarse a la luz de los resultados obtenidos, tanto como consecuencia de la puesta en vigencia de los acuerdos que se hayan alcanzado con terceros países como respecto del desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR.

En este sentido se sostiene que los elementos disponibles hasta la fecha no permiten llegar a una conclusión definitiva ni absoluta respecto de los beneficios obtenidos por la Argentina o los costos que implica para nuestro país actuar como socio-aliado estratégico de Brasil. En términos políticos, la alianza estratégica funciona y no presenta fisuras o inconvenientes mayores, y en apariencia se mantiene sólidamente.

Introducción

¿Por qué hace falta hablar de las negociaciones comerciales externas (NCE)? La razón simple es la importancia de conocer un aspecto de la política comercial del país, que siempre da a lugar a confusiones, errores o malas interpretaciones. Además, para el autor, es una forma de compartir la preocupación causada por una serie de hechos que pueden agruparse en tres áreas de la siguiente forma:

a. La economía y la política internacional de principios del siglo XXI pueden caracterizarse a partir de la existencia de una única potencia dominante que ejerce el liderazgo político, militar y económico. Sin embargo, esta potencia no puede impedir ni encontrar una solución a graves problemas que afectan al mundo actual y que se manifiestan en el terrorismo, la pobreza y la creciente desigualdad entre los países desarrollados y el resto del mundo.

b. La República Argentina tiene grandes dificultades para definir objetivos y cursos de acción claros y precisos que reflejen los intereses nacionales en lo político, lo social y lo económico-comercial, en un marco donde la mayor preocupación del país y de sus autoridades se concentra en la recuperación económica y social interna y en la forma de enfrentar los compromisos de la deuda externa, tanto pública como privada.

c. La República Argentina ha ratificado el objetivo estratégico de construir el MERCOSUR y ha decidido crear un eje y una alianza directa con las autoridades de la República Federativa de Brasil sobre la base de posiciones compartidas en materia política, social y económica. Las ideas y lineamientos de las autoridades brasileñas fueron acompañadas y apoyadas por las autoridades argentinas en forma manifiesta desde el 2° semestre del año 2003, tanto en lo que respecta a las decisiones sobre el futuro del MERCOSUR como en las cuestiones relativas a la definición de los objetivos y la conducción de las negociaciones comerciales externas. Sin embargo, en el transcurso del año 2004 se han registrado una serie de diferencias en la conducción del proceso de integración del MERCOSUR, en la vinculación del proyecto subregional con la propuesta Comunidad Sudamericana (lanzada el 9-12-04) y con respecto a la forma de tratar problemas comerciales bilaterales y sectoriales en el marco de una integración económica incompleta y con asimetrías económicas no resueltas entre sus países miembros.

Para iniciar la reflexión sobre las NCE es necesario describir lo que está ocurriendo, dónde estamos parados al comenzar el año 2005. Esto es, conocer las principales negociaciones de este momento, y que puede suponerse se prolongarán en el futuro inmediato; así como las que podrían iniciarse en el corto plazo y proyectarse hacia un futuro más lejano.

A partir de allí, deben tratarse ciertos temas que generan preocupaciones legítimas para cualquier observador de las NCE de la República Argentina. Algunas cuestiones que cabe destacar son la definición de los objetivos que pretende lograr el país en las NCE; la capacidad de acción y coordinación de los sectores público y privado para responder a las exigencias de estas negociaciones; los resultados obtenidos en las negociaciones concluidas recientemente y los posibles resultados de las negociaciones actualmente en curso.

En otras palabras, este análisis intentará describir con objetividad la realidad de las NCE y evaluar si la forma de conducir las mismas por parte de las autoridades nacionales es la más conveniente para los intereses nacionales en este momento y en el futuro inmediato; las razones o fundamentos para llevar a cabo negociaciones y sus objetivos y los motivos para decidir acompañar las posiciones de nuestro socio principal en el MERCOSUR en el marco de dichas negociaciones (aún cuando sea evidente que, en muchos casos, los resultados eventuales podrían ser negativos para nuestro país).

La brevedad de estos comentarios no permite profundizar en la situación económica actual de la Argentina más allá de los hechos de conocimiento general y sus características principales. Del mismo modo, tampoco podría adentrarse en los detalles del estado actual de la economía y la política internacionales más allá de las tendencias evidentes o fácilmente identificables.

Primera Parte

1. Un panorama de las NCE

Una definición breve de negociaciones comerciales entre países puede formularse señalando que son tratativas entre dos o más países sobre aspectos de sus relaciones en materia de comercio o intercambio de bienes, comercio de servicios, flujos de inversiones y una variada serie de medidas normativas derivadas de políticas nacionales de los respectivos países que pueden ser de interés para la actividad de los agentes económicos radicados o a radicarse en dichos mercados.

Estas negociaciones denominadas *comerciales* no incluyen las negociaciones financieras ni las relativas al endeudamiento externo de los países, tanto con organismos financieros multilaterales como con instituciones financieras públicas o privadas de terceros países.

La Argentina se halla inmersa en distintos tipos de NCE según el nivel o la complejidad de las mismas. En cuanto al nivel, desde el punto de vista de la cantidad de los países participantes, podrían diferenciarse las negociaciones multilaterales, las plurilaterales y las bilaterales. En cuanto a la complejidad, las NCE que se desarrollan en el ámbito multilateral de la OMC pueden considerarse las más abarcativas por los temas ya incluidos en las mismas o por los que podrían llegar a formar parte de ellas; así como por el hecho de contar con la participación de los casi 150 países que son miembros de dicha organización. En un escalón comparativamente inferior de complejidad, deben ubicarse las NCE relativas a la creación de áreas o espacios de libre comercio (ALC) entre muchos, algunos o solamente dos países. Estas NCE pueden diferenciarse por su contenido y dependen en gran medida de las definiciones que adoptan los países negociadores respecto de los alcances que tiene el área de libre comercio que se trata de crear como resultado de la negociación.

Las principales NCE en las que participa la Argentina son las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC; las negociaciones para la creación de un área de libre comercio de las Américas (ALCA); las negociaciones para crear una asociación interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea; las negociaciones para crear un área de libre comercio con la India y las que se han propuesto a México para un objetivo similar (ALC).

Entre las perspectivas inmediatas se encuentran negociaciones con países de América Central y el Caribe, así como las negociaciones para crear acuerdos de libre comercio con Egipto y Marruecos. Además, cabe destacar las relaciones con la República de Corea, la posible negociación comercial con la República Popular China y profundizar en materia comercial las relaciones actualmente existentes con la Federación Rusa.

En el curso del año 2003 se concluyeron negociaciones con la República del Perú, en agosto y con las Repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador en diciembre. Las mismas se desarrollaron en el marco del Acuerdo para la creación de un área de libre comercio entre el MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) firmado en diciembre de 2002.

En el curso del año 2004 se completaron las negociaciones del ALC con Colombia, Ecuador y Venezuela en el mes de agosto. El acuerdo se pondrá en vigencia en el marco de la ALADI a medida que los países completen los procedimientos de incorporación a sus ordenamientos jurídicos nacionales.

Cabe una aclaración sobre este panorama de las NCE donde actúa nuestro país. Estas NCE se están desarrollando, salvo en el caso de las correspondientes a la OMC, como negociaciones que realiza el MERCOSUR en forma conjunta o en bloque. Esto es así porque el MERCOSUR se autocaracteriza por constituir (o pretender que es) una unión aduanera por propia decisión y consecuentemente llevar a cabo estas NCE con otros países como un bloque o negociador unificado o individual frente a las otras partes en las negociaciones de que se trate.

Esta aclaración es de gran importancia por cuanto muchos de los problemas existentes, reales o potenciales, en las negociaciones están vinculados con la definición de la posición negociadora que debe adoptar el MERCOSUR como bloque o conjunto en cada una de los ámbitos negociadores.

Además de las NCE que se acaban de reseñar, la Argentina se halla en negociación permanente a nivel bilateral con algunos países con los cuales mantiene relaciones económico-comerciales y con otros con los cuales mantiene acuerdos bilaterales que aún no han sido reemplazados o sustituidos por nuevos acuerdos negociados por el MERCOSUR como bloque o conjunto o unión aduanera por autodefinición. Un ejemplo de estas negociaciones es el que surge de las relaciones bilaterales de la Argentina con los EE.UU.; otro es el de las relaciones de la Argentina con Cuba.

En el caso de las negociaciones bilaterales con los EE.UU., la situación que se plantea es de características particulares. La Argentina ha aceptado que las negociaciones sobre la posibilidad de crear un ALC entre el MERCOSUR y los EE.UU. deben insertarse en el marco de las negociaciones del ALCA (ver más adelante). Sin embargo, teniendo en cuenta la existencia de comercio bilateral y de bienes y de determinados problemas en ese contexto, ambas partes han puesto en marcha un ámbito para tratar estos temas comerciales bilaterales y procurar soluciones. De parte de los EE.UU., esto significa que se acepta tratar cuestiones vinculadas con la Administración (el Poder Ejecutivo) y que pueden ser decididas sin necesidad de contar con autorización del Congreso para desarrollar una negociación comercial propiamente dicha con la Argentina.

En el caso de Cuba, el ingreso de este país en el Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI, ha dado lugar a los países miembros a negociar en forma bilateral con el nuevo participante. La Argentina y los demás países del MERCOSUR han procedido de esta forma y se ha concluido una negociación que es un paso previo a una futura que deberá encarar el MERCOSUR en conjunto. Esta negociación de un Acuerdo de Alcance parcial de Complementación Económica (ACE) consiste por el momento en un acuerdo de *preferencias fijas* por el cual las partes se conceden determinadas preferencias sobre los derechos de importación de una lista de bienes acordada según el interés mutuo.

2. El contenido de las NCE: un poco de historia

El auge de las negociaciones comerciales actuales es una forma de responder a una tendencia o movimiento económico político dominante en la década de 1990, y que podría caracterizarse como una globalización de las actividades económicas por encima de las fronteras de los países o estados nacionales y en forma independiente de los mismos. En algún momento, este fenómeno poco claro y difícil de caracterizar que es la *globalización* parecía o pretendía o era presentado por algunos actores interesados como la solución de todos los males económicos del mundo actual. Entre las innumerables y oscuras definiciones del fenómeno que se ha dado en llamar *globalización económica,* debe o puede destacarse la existencia de organizaciones económicas (empresas) que se expandieron de tal forma de cubrir con sus actividades prácticamente todo el planeta. Una mención muy especial cabe a las instituciones financieras y a los movimientos de capitales facilitados por el impresionante desarrollo de la tecnología informática y de las telecomunicaciones. Los mercados de valores y acciones y obligaciones de todo tipo comenzaron a operar 24 horas sin interrupción y los capitales a desplazarse prácticamente sin aviso previo de un mercado a otro, afectando a los países independientemente de la voluntad de los respectivos gobiernos. Un hecho que facilitó esta circunstancia fue el endeudamiento externo de gobiernos y particulares en los mercado internacionales mediante la colocación de títulos de deuda de todos los tipos imaginables.

Estos hechos que fueron conformando las actividades globalizadoras se fueron sucediendo en forma coincidente y especialmente a partir de la finalización de la llamada *guerra fría* y el ascenso y la posterior consolidación de una posición de liderazgo político-militar y económico indiscutido por parte de los Estados Unidos. En efecto, al mismo tiempo se registraba la desaparición de la URSS y el surgimiento de nuevos países que se fueron constituyendo de la separación de las anteriores repúblicas que formaban parte de la ex URSS (denominados posteriormente *economías en transición*) y aparecían las llamadas *economías emergentes* representadas por países cuyas economías habían mostrado un desarrollo notable en los años de la década de 1980, especialmente en el sudeste de Asia. Finalmente, cabe agregar la progresiva inserción de la República Popular China en la economía mundial hasta llegar a ser actor principal de las relaciones económicas internacionales.

En el marco del comercio internacional, este fenómeno tuvo un reflejo en la creación de la Organización Mundial de Comercio, OMC, a partir del 1-1-95 y fue el resultado de una extensa serie de negociaciones iniciadas en 1986 en virtud del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que regulaba desde 1948 las relaciones comerciales entre los países miembros de la organización de facto con el mismo nombre. El conjunto de acuerdos que surgieron de esa negociación

multilateral denominada Ronda Uruguay (1986-1994), ya no se refirió únicamente a aspectos relativos al comercio de bienes entre los países miembros sino que se amplió al comercio de servicios, a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio e incluso a ciertos aspectos referidos a las inversiones con efectos en el comercio de bienes y servicios.

En consecuencia, en el contexto multilateral, quedó abierta la puerta para que nuevas negociaciones se ocupen de todos estos temas y de otros adicionales que muchos países de mayor desarrollo consideran que deben ser excluidos en el sistema de reglas multilaterales de la OMC. Este es el caso de las cuestiones relativas a comercio e inversiones, defensa de la competencia, facilitación de comercio y compras gubernamentales.

Simultáneamente con estas negociaciones en el ámbito multilateral de la OMC, a nivel regional se fueron registrando desde los años de la década de 1980 movimientos dirigidos a la creación de espacios económicos y/o político-económicos entre países afines por la geografía o por la necesidad de proteger los intereses nacionales que se podían ver afectados o ya estaban sufriendo el impacto de una nueva forma de participación en el mercado mundial derivada de esta tendencia creciente a la globalización de las actividades económicas de la década de 1990.

Los países de las distintas regiones del mundo, América Latina, África, Asia y Oceanía estaban poniendo en práctica diferentes modelos de política económica para buscar el crecimiento de su producción de bienes y de servicios, el consumo interno y las inversiones como forma de mejorar el nivel de vida de sus poblaciones.

A fin de contrarrestar, en la medida de lo posible estos problemas de la inserción o participación en el mercado mundial y en la globalización económica, muchos países, sobre todo en América del Sur, fueron desarrollando y dando lugar a la aparición de los llamados acuerdos comerciales regionales que fueron dando vida a procesos de integración económica y/o comercial en las distintas regiones de América, África y Asia.

3. El contexto internacional

A principios del año 2005, nos encontramos a diez años después de iniciada la actividad de la OMC, y a prácticamente quince años desde que se comenzara a hablar o plantear la problemática de la globalización, de las economías emergentes y de las economías en transición (las ex repúblicas de la desaparecida Unión Soviética). En estos momentos, el escenario de la economía y las relaciones económicas internacionales está plagado de dificultades y conflictos profundos. La razón principal debe buscarse entre dos situaciones extremas que parecen caracterizar el panorama internacional actual:

> En un extremo tenemos a los EE.UU., indiscutiblemente el país que lidera el mundo en este siglo XXI, en materia de desarrollo económico, dominio político y militar sobre todos los restantes países, tanto desarrollados como en desarrollo y menos adelantados. Este dominio se ha acrecentado luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la definición de la guerra al terrorismo a escala planetaria como prioridad absoluta.

Así lo demuestran la intervención en Afganistán y la guerra en Irak que, llevó a la eliminación de Saddam Hussein y a un nuevo gobierno propio de un país que debe ser reconstruido en medio de una guerra no declarada.

> En el otro extremo debe ubicarse una cantidad indefinida de países y sobre todo de personas que viven por debajo de los niveles denominados *de pobreza* y que no cuentan con los ingresos suficientes ni las condiciones mínimas requeridas para poder satisfacer sus necesidades básicas de comida, techo, trabajo y salud.

Entre ambos extremos se encuentran una multitud de países cuyo nivel de desarrollo económico medido por los indicadores tradicionales podría dar lugar a creer que no tienen este problema social extremo de la pobreza. Este conjunto incluye desde países desarrollados hasta países en desarrollo, con un nivel de producto per cápita y de ingreso per cápita respetable, hasta los países directamente pobres y son todos ejemplos de una realidad que muestra los enormes problemas derivados de una globalización de las actividades económicas que pretendía imponerse a todos los países sin prestar atención a las consecuencias sociales, culturales, etc.

Esta realidad muestra una deuda social que ha crecido tanto o más que la deuda externa de la mayoría de los países. La paradoja es que el endeudamiento externo ha crecido de manera impresionante en el caso de todos los mismos países en los que se ha propagado y acrecentado la existencia de estas condiciones de pobreza.

Los efectos de la globalización están en el centro de las discusiones de todos los foros internacionales y la explicación es relativamente simple. El estallido del problema se registra una vez que se ha producido y expandido el fenómeno globalizador y que los agentes económicos han obtenido ganancias de las actividades globalizadoras. Todo se hizo sin pensar en las consecuencias de orden social sobre los países en los que se desarrollaban estas acciones empresarias de diverso tipo. La reacción y el rechazo comenzaron a manifestarse a través de un ataque intelectual y académico a las instituciones emblemáticas de la globalización económica como los organismos multilaterales de crédito y los sistemas de reglas multilaterales vigentes para el comercio y las inversiones.

A partir de allí, las protestas se extendieron en forma de manifestaciones callejeras tendientes a impedir la realización de reuniones de estas organizaciones y a través de la actividad de las organizaciones no gubernamentales que actúan en representación de países y personas que supuestamente no pueden hacer oír su voz y/o que tienen gobiernos que no representan estas posiciones a pesar de los problemas de las sociedades civiles respectivas.

Las cuestiones relativas a los efectos sociales, la participación de la sociedad civil en los procesos de decisión y, en particular, en las NCE, así como el creciente y destacado papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en todo el mundo y reivindicando una diversidad de temas de distinta índole, son hechos relevantes en esta nueva etapa de las relaciones económicas y políticas internacionales. Por ello, no es posible soslayar estas nuevas circunstancias para la realización y definición de las NCE en todos los ámbitos y niveles, desde el más simple hasta el más complejo.

4. Los Temas Multilaterales

Los acuerdos de la OMC que surgieron de la Ronda Uruguay cubren los principales temas objeto de discusión en el marco de las nuevas negociaciones iniciadas recientemente bajo el auspicio de esta organización y conocidas como Ronda del Desarrollo de Doha.

Estos acuerdos se refieren a los diferentes aspectos del desarrollo del comercio de bienes y sus disciplinas derivadas del acuerdo original sobre aranceles y comercio (GATT) de 1948; al comercio de servicios en general y de ciertos sectores en particular como los servicios financieros y de telecomunicaciones por su particular relevancia; a los derechos de propiedad intelectual en lo vinculado con el comercio y a los procedimientos para la solución de las controversias entre los países miembros que fueron puestos en vigencia en 1995.

Uno de los temas más destacados de estas negociaciones multilaterales que se iniciaron en noviembre de 2001 en Doha, Qatar, como resultado de las discusiones de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, es el del comercio de productos agropecuarios y su liberalización. El interés que ha concentrado esta problemática ha superado inclusive las discusiones impulsadas por los países en desarrollo y menos adelantados con respecto a la *implementación* (forma de cumplir) de los acuerdos de la Ronda Uruguay y a la atención de distintos aspectos vinculados con las necesidades de potenciar el desarrollo económico de los países más pobres (sin olvidar el tema del endeudamiento externo de los mismos).

5. Los temas de las ALC, los Acuerdos Comerciales Regionales y los Procesos de Integración Económica

La definición generalmente aceptada en la actualidad de zona o área de libre comercio es el resultado de una evolución desde el concepto original planteado hace más de 50 años que se refería exclusivamente al comercio de bienes entre dos o más países. Ahora, para la mayor parte de los países que se plantean negociar un Acuerdo de creación de un área de libre comercio deben incluirse cuestiones relativas a una serie de temas como los siguientes: comercio de bienes y de servicios, compras gubernamentales, inversiones, defensa de la competencia, derechos de propiedad intelectual y solución de controversias.

La decisión de crear una ALC debe ser tomada por dos o más países para que se inicie una negociación partiendo de una serie de elementos básicos que constituyen los objetivos a lograr en cada uno de los temas objeto de negociación. En el momento de iniciarse las negociaciones también es posible definir lineamientos o modalidades a seguir en las mismas con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados de forma más expedita o comparativamente simple en el tiempo. Por ejemplo, si la decisión es eliminar los derechos de importación para los bienes a cubrir, el plazo y el ritmo o velocidad para la eliminación de los derechos de importación, entre otros.

La importancia de las definiciones que se acuerdan en el momento de lanzar las negociaciones para obtener como resultado un Acuerdo de Libre Comercio puede apreciarse rápidamente al observar y analizar distintos casos o experiencias. Cuanto

más claras han sido las definiciones acordadas inicialmente y los respectivos mandatos de negociación, mejores han sido los resultados para los países participantes en medir los términos de sus intereses económico-comerciales y en el equilibrio de las concesiones y de los derechos y obligaciones contenidos en el resultado final de las negociaciones y la puesta en vigencia posterior de los mismos.

Segunda Parte

1. Las decisiones de la Argentina

Las autoridades de la República Argentina han partido de un reconocimiento de la situación encontrada en el momento de asumir las responsabilidades de gobierno nacional el 25 de mayo de 2003. Esto significa que, así como han aceptado la responsabilidad de los compromisos derivados del endeudamiento externo del país, también lo han hecho con los derechos y obligaciones que corresponden a nuestro país como miembro de la OMC y los compromisos asumidos en el actual marco normativo del MERCOSUR tal como se ha ido conformando desde su creación en 1991 con la firma y ratificación parlamentaria del Tratado de Asunción por parte de los Estados Parte que son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Para considerar la situación actual de las NCE, estas definiciones son de fundamental y trascendental importancia puesto que determinan el contenido de los objetivos y las acciones que es posible desarrollar en los diferentes ámbitos negociadores.

Efectivamente, la participación en la OMC implica la aceptación de los términos de las disciplinas establecidas en los respectivos acuerdos de la organización y el respeto de los compromisos asumidos en función de los mismos. Los instrumentos de la política comercial a utilizar en el país por las nuevas autoridades deberán ser acordes con los derechos y obligaciones existentes en el marco del sistema multilateral de reglas. En consecuencia, la República Argentina es parte de la realización de la actual ronda de negociaciones en el ámbito de la OMC, tal como fue decidida con la participación de la representación argentina en oportunidad de la IV Conferencia Ministerial celebrada en Doha, Qatar en noviembre del año 2001. En ese contexto, el interés principal de nuestro país está concentrado en los resultados que pueda obtener en el campo de la liberalización del comercio de los productos agropecuarios. Sin embargo, no cabe descuidar el desarrollo de los demás temas objeto de estas negociaciones que tienen o pueden llegar a tener un impacto importante sobre la actividad económica interna del país y sobre sus relaciones comerciales internacionales.

La participación en el MERCOSUR conlleva el compromiso de respetar los derechos y obligaciones emanados del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Brasilia y el de Olivos y los demás instrumentos legales básicos aprobados por el Consejo de Ministros y el Grupo del Mercado Común, los organismos principales junto con la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) en el campo económico y comercial de las relaciones entre los cuatro Estados Parte de este proceso iniciado en 1991.

En el transcurso del año 2000, los países miembros discutieron y llegaron a un acuerdo sobre la realización de negociaciones comerciales externas con terceros países. Este acuerdo no incluía las negociaciones multilaterales en el marco de la

OMC, aunque siempre se ha considerado necesario e imprescindible mantener una coordinación de las posiciones de los cuatro países en el contexto de los temas objeto de discusión en ese foro del cual cada uno es miembro a título individual.

El acuerdo del año 2000 consistió en limitar temporalmente la posibilidad de que los Estados Parte del MERCOSUR llevaran a cabo negociaciones en forma individual y que, una vez transcurrido ese plazo (30-06-2003) toda otra negociación debía ser encarada por el MERCOSUR en conjunto y/o en bloque.

Las autoridades argentinas que iniciaron su gestión de gobierno el 25-05-03 decidieron profundizar el acuerdo básico que dio origen al proceso de integración del MERCOSUR y propusieron a las autoridades de la República Federativa de Brasil un trabajo conjunto que renovara y ratificara la alianza estratégica entre ambos países, en beneficio de sus intereses económicos internos y externos. En lo interno, la posibilidad de compartir y eventualmente profundizar los vínculos y la coordinación de acciones entre las autoridades económicas de ambos países, con el objetivo de mayor crecimiento económico y desarrollo social. En lo externo, la presentación y participación en las NCE que ya estaba encarando el MERCOSUR o las que fuera a encarar en el futuro en forma conjunta.

La situación precaria de la economía argentina y los efectos de la terrible crisis institucional y económica de diciembre del año 2001, llevaron a nuestro país a considerar que el vínculo privilegiado con Brasil era fundamental para la recuperación política, económica y social. El presidente Duhalde ya había actuado en este sentido durante el año 2002 y posteriormente cuando asumieron las nuevas autoridades electas en Brasil el 01-01-2003. El presidente Kirchner inició sus encuentros con el presidente Lula desde el comienzo mismo de su mandato el 25 de mayo de 2003, con una visita al Brasil el 11 de junio del mismo año.

Para el análisis de la materia de las NCE, estas consideraciones son determinantes a los fines de una comprensión de las acciones de las autoridades argentinas. En este sentido, es de fundamental relevancia entender o al menos intentar entender las acciones, definiciones y objetivos de las autoridades brasileñas en materia de MERCOSUR y de negociaciones con terceros países y/o bloques de países.

Teniendo en cuenta las declaraciones públicas de las autoridades de Brasil, los objetivos que mantiene el país en materia de política exterior, incluyendo la política comercial externa, están estrechamente ligados con la búsqueda, obtención y consolidación de un rol de liderazgo de los países en desarrollo y menos adelantados en defensa de sus intereses políticos, económicos y sociales frente a los intereses representados por la potencia dominante a nivel mundial, los EE.UU. y sus aliados más o menos cercanos.

El hecho de que las autoridades argentinas hayan decidido acompañar a las autoridades brasileñas en materia de NCE es un hecho que merece ser analizado a la luz de los objetivos que procura alcanzar nuestro país en el contexto del MERCOSUR y en sus relaciones económico-comerciales con terceros países. El objetivo de una creciente inserción y participación en el mercado mundial podría resumirse en el interés por obtener los mayores beneficios posibles para el desarrollo de la actividad económica interna y para mejorar el nivel de vida de los habitantes del país. El proyecto de integración del MERCOSUR es un proceso que se inició porque se consideraba fundamental para que la participación en el mercado mundial se

fuera construyendo desde una base más competitiva para la producción nacional y que esa mayor participación facilitara, promoviera y alentara las inversiones necesarias para la modernización tecnológica de la industria nacional productora de bienes y de los sectores prestadores de servicios.

En este sentido, otra de las razones fundamentales del MERCOSUR está vinculada con el poder de negociación en bloque frente a terceros países. Para la República Argentina, la participación en el MERCOSUR es crucial en la perspectiva de alcanzar más acceso a los mercados para sus bienes y servicios y sobre todo una mayor liberalización del comercio internacional de productos agropecuarios, dado que el peso relativo del bloque es claramente superior al de nuestro país individualmente.

A la luz de estas breves consideraciones, las negociaciones en el marco multilateral y las que se llevan a cabo a niveles inferiores (plurilateral o bilateral) deberían estar orientadas por el objetivo que procura alcanzar nuestro país. Del mismo modo, la evolución del proceso de integración del MERCOSUR debería ser evaluada en función de los beneficios que se derivan para el país a nivel político, económico y social. El análisis político no es tema de estas reflexiones, aunque está claro que, para la política exterior de la Argentina, el MERCOSUR es un objetivo estratégico y que la voluntad política manifestada oportunamente ha sido y seguirá siendo ratificada y reafirmada por las actuales autoridades.

Estas afirmaciones se basan en un análisis de las acciones y declaraciones de las autoridades. Se supone que esto es así, aunque no está escrito en ninguna parte en estos términos y en todo caso, es una opinión del autor.

A la luz de lo anterior, parece haber un conflicto latente derivado de la aceptación argentina del liderazgo de Brasil, pero en forma parcial y, a veces, con cierta resistencia e incluso con brotes de contrariedad.

Por ello, en materia económica y, en particular, en lo referido a NCE, caben algunos comentarios, por un lado, con respecto a la marcha del proceso de integración y, por el otro, con relación a la forma de actuar en materia de NCE del MERCOSUR con terceros países.

2. El Proceso MERCOSUR

La situación interna del proceso de integración muestra características muy particulares a fines del año 2004. Estas características especiales sólo pueden apreciarse con una breve reflexión sobre las diferencias entre las economías de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR.

El principal socio del proceso cuenta con una economía que tiene un grado de desarrollo suficiente para poder funcionar en forma independiente de las economías de los restantes y proyectarse al mercado mundial desde sus propias bases nacionales. Con excepción de la Argentina, cuya economía tiene un tamaño relativo importante en condiciones normales de funcionamiento[1] (lejos de lo ocurrido desde la devaluación de enero 2002), los otros dos socios tienen economías cuyo funcionamiento y sus relaciones con terceros en materia de comercio de bienes, servicios e inversiones no generan preocupaciones a las autoridades brasileñas.

[1] normal *sería con un razonable nivel de actividad medido por el crecimiento del PBI general y sectorial, empleo y equilibrio externo. Esto no ocurre hace mucho tiempo, pero en particular desde 1998 se registró un período de recesión prolongado y difícil que sólo ha podido ser superado con las tasas de crecimiento de los años 2003 y 2004.*

Al mismo tiempo, dado el tamaño del mercado brasileño, muchas empresas argentinas han crecido sobre la base de ventas de bienes con ese destino y muchas empresas brasileñas se han convertido en actores principales en el mercado argentino. Esto último ocurre por presencia directa o por exportaciones desde Brasil. En ambos casos, se generan problemas cuando las economías de Brasil y la Argentina no crecen o están en crisis generales o parciales. En los momentos de crisis de Brasil, las empresas argentinas exportan menos y, por el otro lado, deben soportar el ingreso de bienes brasileños que no pueden ser exportados a terceros países. En los momentos de crisis de la Argentina, las empresas que exportan a Brasil pretenden vender todo lo posible con ese destino y las que compiten con bienes brasileños en la Argentina no admiten el ingreso de esta competencia.

Si esto es así cuando una de las principales economías está en crisis, la situación se complica mucho más cuando ambos países tienen dificultades económicas internas y/o externas que derivan y causan una caída en los niveles de actividad medidos en términos de los respectivos PBI.

La paradoja que se ha presentado durante el año 2004 es que las relaciones entre los dos socios mayores del MERCOSUR han atravesado momentos difíciles y críticos, aun cuando el desempeño de ambas economías se ha mostrado altamente positivo en términos de crecimiento del PBI, evolución de los precios internos, niveles de ahorro y de consumo, entre otros indicadores de uso común para estas mediciones.

El proceso de recuperación de la actividad económica en la República Argentina, y, en particular, la necesidad de superar los enormes niveles de desempleo y de pobreza en el país que salió de la crisis de fines de 2001, ha sido el foco principal de atención de las autoridades económicas nacionales. Por esta razón, aunque la economía de la República Federativa de Brasil también ha crecido en este lapso, los conflictos en el comercio de bienes entre ambos países se han multiplicado. Lamentablemente, ni el marco normativo existente en el MERCOSUR, ni la imaginación creativa de las autoridades políticas y técnicas han podido encontrar vías o vehículos idóneos para encausar estos problemas en la relación bilateral.

Estas dificultades en las relaciones comerciales bilaterales argentino-brasileñas han sido uno de los hechos destacables durante el año 2004 y, aunque no han modificado la decisión argentina de acompañar a Brasil en la búsqueda de consolidar su liderazgo en el MERCOSUR, han empañado otras acciones brasileñas como el lanzamiento de la comunidad sudamericana y las aspiraciones para ocupar posiciones dominantes en la política internacional.

El liderazgo brasileño es un factor fundamental para el funcionamiento del MERCOSUR. Dicho liderazgo se manifiesta a través de las facilidades que puede dar Brasil a Uruguay y Paraguay a cambio de su aceptación de este liderazgo. Esta situación se vincula directamente con la toma de posición en las negociaciones externas, aunque también influye en la dinámica del proceso de integración.

Un ejemplo de estas decisiones de las autoridades brasileñas puede verse en lo acontecido en oportunidad de la reunión del Consejo de Ministros del MERCOSUR realizada en Montevideo en diciembre de 2003. Las decisiones adoptadas por los ministros pueden sintetizarse diciendo que los representantes de Uruguay y Paraguay han obtenido lo que buscaban y, en menor medida, la República Argentina ha podido resolver temporalmente un problema relativo a las importaciones

de bienes de capital y de bienes de informática y telecomunicaciones. El resultado para Brasil ha sido un éxito porque ha mantenido la unidad del MERCOSUR que estaba amenazada de distintas formas por los planteos de Paraguay para recibir un trato diferencial por sus asimetrías y por los de Uruguay para contar con facilidades para importar y reducir aranceles independientemente de la discusión sobre el Arancel Externo Común.

Algo similar ha ocurrido durante el año 2004, tanto en el primer semestre con la presidencia pro tempore de la Argentina, como en el segundo con la presidencia pro tempore de Brasil. Todo el año ha estado signado por las aspiraciones de liderazgo de Brasil como centro de interés y objetivo geopolítico. Una muestra de las dificultades cruzadas que se generan entre los problemas internos no resueltos del MERCOSUR y las NCE con terceros países ha surgido de la negociación con la Unión Europea (UE). La UE ha planteado claramente que el acuerdo de libre comercio debe estar condicionado por la existencia de libre circulación de bienes en el MERCOSUR. La realidad es que los bienes que ingresan al MERCOSUR por un Estado Parte (EP) deben abonar nuevamente el arancel para ingresar luego a otro. Este hecho, conocido como *Doble Cobro del AEC*, ha sido uno de los temas de mayor discusión en el MERCOSUR, en particular por los reclamos planteados por Paraguay por su situación de mediterraneidad.

Otra situación igualmente compleja se creó a raíz del 10° aniversario del Protocolo de Ouro Preto (POP) y la pretensión de Brasil de contar con un nuevo POP para diciembre de 2004 y celebrar los 10 años con su firma. Para abreviar las interminables discusiones y reuniones dedicadas al tema, digamos que Brasil proponía acordar sobre una serie de temas *institucionales* ya existentes en cierta medida o forma y la República Argentina fue esbozando una posición que finalmente cristalizó en la necesidad de discutir algunas bases fundamentales del proceso de integración y reconocer la situación de crisis con medidas o instrumentos para una transición hasta alcanzar efectivamente las condiciones que definen una unión aduanera y un mercado común.

El resultado fue nada. En aras de la unidad del MERCOSUR, todo sigue como hasta ahora; es decir, tenemos problemas. Esto es cierto aunque en diciembre de 2004 se haya podido acordar un programa de trabajo con plazos para eliminar el fenómeno del *Doble Cobro del AEC*.

Para Brasil, esta unidad del MERCOSUR es importante para ser presentada ante terceros, independientemente de su contenido económico-comercial. La base económica de Brasil no depende de los demás países del MERCOSUR en lo esencial. Para los demás es exactamente al revés, incluso para la Argentina y más en el contexto de la crisis reciente y en el pleno proceso de una recuperación que se ha iniciado en 2003 y continuó en 2004. Las negociaciones externas son importantes para todos porque abren una perspectiva de crecimiento del PBI impulsado por las exportaciones e interesan especialmente a Brasil que pretende lograr grandes objetivos geopolíticos y no solamente acuerdos económicos o comerciales.

La realidad es que la realización de negociaciones externas se ve dificultada por los problemas internos del MERCOSUR. La presentación como *unión aduanera* es una ficción porque el Arancel Externo Común es un arancel teórico que tiene cuatro realidades prácticas a nivel nacional. Existen problemas internos relacionados con el comercio de bienes y con el comercio de servicios. En materia de bienes, las

diferencias en los niveles arancelarios realmente aplicados por cada EP respecto del AEC y la política común siguen en pie junto con el *doble cobro* para circular y otros obstáculos de diversa índole (en general no arancelarios). Las asimetrías económicas entre los países y, en especial, entre la Argentina y Brasil no pueden superarse solamente con una solución precaria o peor aún aparente para enfrentar conflictos en el comercio que surgen de las diferencias macroeconómicas estructurales.

Los acuerdos en el comercio de servicios están condicionados porque el Protocolo de 1997, sobre el que se han basado las negociaciones de limitado alcance que se han llevado a cabo, aún no ha tenido aprobación parlamentaria en los 4 EP. El Protocolo de Compras Gubernamentales (diciembre 2003) y su reglamento (diciembre 2004) deben ser sometidos a los respectivos Congresos Nacionales para poder entrar en vigencia.

En resumen, los problemas internos del MERCOSUR no desaparecerán por un acto de magia ni aunque se avance en materia institucional o se constituya el parlamento del MERCOSUR como se ha propuesto para el futuro inmediato. La única forma de superar estos inconvenientes en el proceso de integración es con cambios reales en las reglas de juego y las normas vigentes en el MERCOSUR para atender las necesidades de las economías de los países miembros y no solamente las cuestiones políticas.

3. El MERCOSUR y las NCE

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, se presentan a continuación algunos comentarios sobre la actuación del MERCOSUR en las negociaciones externas, enfocando la atención sobre algunas de las principales negociaciones en curso o recientemente concluidas.

a. OMC

En el marco de la OMC se están desarrollando las negociaciones lanzadas por decisión de la 4ta Conferencia Ministerial celebrada en noviembre de 2001.

Uno de los aspectos centrales de esas negociaciones se refiere al comercio de productos agropecuarios y los aspectos contenidos en los llamados *tres pilares* que comprenden los subsidios a las exportaciones, las medidas de ayuda a la producción interna y el acceso a los mercados (aranceles y medidas no arancelarias).

Ante las posiciones asumidas por los EE.UU. y la Unión Europea en este campo en el mes de agosto de 2003, un grupo de países liderados por Brasil, India, la República Popular China, Sudáfrica y la Argentina decidió adoptar una posición diferente en esta materia, inclusive diferenciándose de la exhibida hasta ese momento por el Grupo Cairns de países exportadores sin subsidios que venía actuando desde 1986. Este hecho fue uno de los rasgos o acontecimientos distintivos de la 5ta Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en Cancún en septiembre de 2003.

El interés de Brasil por el liderazgo de este grupo de países es parte de la estrategia de las autoridades de este país a nivel internacional y coincide con el posicionamiento asumido en el marco de las negociaciones que se desarrollan en el hemisferio occidental para la constitución de un área de libre comercio de las Américas o ALCA y en las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea.

En efecto, las autoridades brasileñas han procurado desde hace mucho tiempo constituirse en el punto de referencia o de concentración de los esfuerzos de los países en desarrollo en distintos ámbitos internacionales en general. En el marco de estas negociaciones de la OMC, la participación de los representantes de Brasil se ha guiado constantemente por este objetivo y, en el mejor de los casos, ha compartido o buscado la compañía de los socios del MERCOSUR en estas actividades.

En el contexto de la negociación sobre comercio de productos agropecuarios, Brasil ha encontrado la oportunidad para ensayar una alianza práctica orientada a obtener determinados objetivos en estas negociaciones. Si pudiera probar que funciona podría ser la base para explorar la posibilidad de extender estos movimientos a otras áreas. Por ejemplo, en el escenario que se abrió a partir del fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003, Brasil ha impulsado las acciones tendientes a revivir una negociación entre países en desarrollo en el marco del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC)[2]. El SGPC no había producido grandes resultados hasta la fecha y tiene limitaciones en cuanto a los países que han adherido y la naturaleza de los compromisos que asumen.

[2] *Acuerdo firmado por un conjunto de países en desarrollo en 1989. Incluye a la India, Rumania, Brasil y la Argentina entre otros, aprobado por ley en la Argentina.*

Aprovechando el hecho de que la próxima conferencia de la UNCTAD se realizaría en San Pablo, Brasil, en el mes de junio de 2004, los representantes brasileños pusieron en marcha una tarea tendiente a que en esa oportunidad se lanzaran nuevas negociaciones en el marco del SGPC y, en particular, para que la República Popular China se adhiriera a este sistema, pues era uno de los países que no habían participado del mismo.

El lanzamiento de las negociaciones en junio de 2004 se registró como un acontecimiento de gran relevancia económica y política, con presencia de una multitud de jefes de Estado y de Gobierno de muchos países en la X Conferencia de la UNCTAD. Este hecho se sumó a las acciones desarrolladas por Brasil en el curso del 1er semestre de 2004 para resucitar la ronda de negociaciones de Doha en el marco de la OMC, tanto con el impulso del Grupo de los 20 como con la participación en un reducido grupo de países (EE.UU., UE, India y Australia) que se fue reuniendo sucesivamente desde abril hasta julio de 2004 a nivel ministerial. El resultado de estas gestiones fue una decisión aprobada por el Consejo General de la OMC el 31-07-04[3] y que sentó las bases para poder retomar las negociaciones que se habían estancado y casi congelado desde septiembre de 2003.

[3] *Documento OMC: WT/GC/W/535.*

El acuerdo alcanzado fue presentado por el Ministro C. Amorim como un *triunfo* de la diplomacia brasileña. Es cierto que contiene avances importantes en el campo agrícola (un compromiso para eliminar subsidios a las exportaciones) pero queda por negociar la fecha final y la forma de llegar allí, así como otra serie de temas que deberán resolverse entre los negociadores antes de (o para la) Conferencia Ministerial que se prevé para diciembre de 2005 en Hong Kong.

Los Países en desarrollo (PED) interesados en los temas de desarrollo obtuvieron compromisos para discutir todos los aspectos que habían quedado pendientes en septiembre de 2003 y, sobre todo, que no se trataran las cuestiones llamadas *nuevos temas*[4], salvo la facilitación del comercio y con ciertas condiciones los Países desarrollados (PD) obtuvieron un compromiso para avanzar en la negociación de aranceles para bienes no agrícolas, aun cuando restan por definir varios aspectos relevantes y que corren paralelos con el avance en la negociación sobre comercio agrícola.

[4] *Comercio e Inversiones, Comercio y Defensa de la Competencia, Compras Gubernamentales y Facilitación de Comercio. Ver Boletín Techint N° 298.*

En el mismo sentido, la Decisión del 31-07-04 da impulso a la negociación sobre comercio de servicios y es un tema de gran interés para los países desarrollados.

b. ALCA

Las negociaciones iniciadas en marzo de 1998 para la constitución de un área de libre comercio se fueron desarrollando en los nueve grupos de negociaciones creados oportunamente y registraban procesos desiguales hasta el momento en el que se presentó la necesidad de colocar sobre la mesa las ofertas referidas a la liberalización del comercio de bienes y servicios, así como las correspondientes a inversiones y compras gubernamentales. En febrero de 2003, los países participantes presentaron en su mayoría ofertas en materia de bienes y en forma parcial en las demás áreas de negociación.

Las ofertas en materia de bienes presentadas por los EE.UU. diferenciaron entre los países participantes y, en particular, respecto del MERCOSUR, la presentación mostraba un trato comparativamente peor que al resto. En vista de ello, las autoridades brasileñas que habían asumido recientemente (el 01-01-2003 se había instalado la administración federal del nuevo presidente Lula) propusieron a los socios del MERCOSUR que no se presentaran ofertas en materia de servicios, inversiones y compras gubernamentales. A pesar de ello, Uruguay y Paraguay hicieron sus presentaciones de oferta en materia de servicios.

A continuación y durante los meses que siguieron hasta la reunión de Ministros de Comercio del hemisferio que se llevó a cabo en Miami, EE.UU., en noviembre de 2003, los representantes brasileños reunieron el consenso de los socios a fin de que el MERCOSUR planteara la necesidad de una revisión de los objetivos y la estructura de las negociaciones para la constitución del área de libre comercio de las Américas. Una de las cuestiones centrales de este planteo es el interés de obtener concesiones de los EE.UU. para facilitar el acceso de bienes y al costo que dichas concesiones pueden tener en términos de apertura o liberalización en materia de servicios, inversiones y compras gubernamentales en Brasil y en el MERCOSUR en general.

La discusión planteada por Brasil y el MERCOSUR tuvo un impacto directo en las tareas de los grupos de negociación y en todo el proceso negociador. Las reuniones de Viceministros del ALCA en el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) (Julio y Octubre 2003) y por último la de los Ministros de Comercio del Hemisferio se dedicaron a encontrar una salida a esta situación de crisis. Cabe destacar que la presidencia del proceso de negociación del ALCA es ejercida en forma conjunta por los EE.UU. y Brasil desde noviembre de 2002 y hasta el final de las negociaciones originalmente previsto para el 01-01-2005.

Estos hechos ocurridos desde el año 2003 son un claro ejemplo de la conducta brasileña en el ámbito internacional y de su enfrentamiento con los EE.UU. por el liderazgo en el hemisferio. Utilizando el ALCA, Brasil se plantó como interlocutor privilegiado de los EE.UU. en la última etapa de las negociaciones y buscó que los países de América del Sur acompañaran estas posiciones. Sin embargo, los EE.UU. se dedicaron a negociar y concluir un acuerdo de libre comercio con Chile y con los países de América Central y en el mismo momento de la reunión ministerial de Miami, a presentar una oferta para iniciar una negociación similar con los países de la Comunidad Andina de Naciones –CAN– (excepto Venezuela). Estas negociaciones siguieron durante 2004, aunque con dificultades.

A partir de la Declaración Ministerial de Miami (noviembre 2003), el proceso negociador del ALCA trató de estructurarse de manera tal que exista un *conjunto básico de derechos y obligaciones* para los 34 países y compromisos adicionales que resulten de negociaciones y acuerdos que puedan alcanzar dos, tres o más países. La definición del contenido del *conjunto básico* quedó a cargo del CNC que se reunió en Puebla, México, los primeros días de febrero de 2004.

La posición de Brasil, que el MERCOSUR y, en particular, la Argentina acompañan, se concentra en lograr un acuerdo con los EE.UU. para obtener el mejor acceso posible para las exportaciones de bienes a ese mercado y conceder lo menos posible en materia de servicios e inversiones. Un factor clave es la eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios en el hemisferio.

El CNC de Febrero de 2004 no pudo lograr un acuerdo sobre el contenido y los alcances del *conjunto básico de derechos y obligaciones* y quedó suspendido a la espera de reuniones informales que alcanzaran los términos de un consenso que deberá someterse a aprobación formal de los 34 países a nivel de Viceministros.

En marzo y abril de 2004 se celebraron encuentros informales de viceministros convocados por los copresidentes (Brasil y EE.UU.) sin lograr resultados positivos y sólo concentraron las diferencias, primero en 3 temas (luego se agregó un cuarto).

Estos 3 aspectos se refieren al tratamiento de los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios, los alcances de la negociación sobre servicios y los términos de la negociación sobre derechos de propiedad intelectual. El cuarto aspecto se agregó en las reuniones posteriores que celebraron los copresidentes solos y con el MERCOSUR porque la diferencia que se mantiene en pie enfrenta a Brasil y EE.UU. Se trata de la definición del universo de bienes que son objeto de compromiso y si hay o no exclusiones.

c. Unión Europea

En 1995 se formó un Acuerdo de Asociación Interregional entre MERCOSUR y la UE que preveía un acuerdo para la liberalización del comercio entre ambas partes y que debía ser negociado una vez ratificado el Acuerdo en el marco del Consejo de Cooperación. La estructura negociadora se estableció recién en noviembre de 1998, luego que la UE definiera su mandato negociador y se emitiera una Declaración Conjunta en junio de 1999 en ocasión de la Cumbre UE-América Latina celebrada en Río de Janeiro, Brasil.

El acuerdo a negociar cubre los temas de un ALC, incluyendo comercio de bienes y sus disciplinas, comercio de servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, defensa de la competencia y solución de diferencias. Para ello, se conformó un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) que inició sus tareas con un esquema de 3 grupos técnicos en Buenos Aires en abril del año 2000. A partir de julio de 2001 comenzó una larga serie de reuniones del CNB dedicadas a las llamadas *ofertas* de ambas partes con respecto a la eliminación de derechos de importación para bienes, liberalización del comercio de servicios, disciplinas sobre inversiones y compras gubernamentales. Antes de esa fecha, la UE no había querido tratar el tema de bienes y, en particular, los bienes agrícolas y el MERCOSUR respondió negándose a tratar el comercio de servicios. Se había trabajado en el conocimiento de la situa-

ción de las reglas de política comercial en cada parte y se había comenzado una redacción de textos de los distintos capítulos del futuro acuerdo.

Las ofertas de la UE de Julio de 2001 y las del MERCOSUR de octubre del mismo año aún no dieron lugar a una discusión que, en gran parte, se mantiene hasta la fecha (enero de 2005). En materia de bienes, cuál es el alcance de la eliminación de aranceles, si hay bienes que se excluyen o no se desgravan; el ritmo y plazos de la desgravación; la liberalización de los sectores de servicios en el caso del MERCOSUR; las condiciones de acceso a mercado en materia de inversiones; la existencia de una oferta MERCOSUR en materia de compras gubernamentales. Una de las cuestiones centrales en el campo de los bienes fue y sigue siendo el acceso almacenado de la UE de productos agropecuarios de interés del MERCOSUR y el tratamiento de los subsidios.

La negociación atravesó varias etapas y conflictos. La primera se resolvió en la Cumbre de Madrid (mayo de 2002) con una declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno que instruyó a los Ministros respectivos a reunirse para acordar un Programa de Trabajo con el fin de confirmar las negociaciones estancadas por la diferencia entre las ofertas iniciales y la falta de oferta de la UE para productos agrícolas de interés del MERCOSUR. El programa acordado en julio de 2002 previó sucesivas reuniones en las que se avanzó claramente desde el lado del MERCOSUR presentando una oferta de bienes con una amplia cobertura (medida en términos de comercio) y ofertas en materia de servicios e inversiones entre marzo y mayo de 2003. La poca reacción de la UE en materia agrícola puede explicarse por la cercanía de la Conferencia Ministerial de la OMC que se realizó en Cancún, México, en septiembre de 2003. Dado el fracaso de esa Conferencia, una nueva reunión MERCOSUR-UE (noviembre de 2003) a nivel de Ministros acordó tratar unas *modalidades sobre productos agrícolas* que ofrecería la UE. Entre diciembre de 2003 y mayo de 2004, la UE realizó una oferta sobre ciertos productos agrícolas de interés del MERCOSUR y el MERCOSUR mejoró su oferta en bienes, en servicios y en inversiones, aunque sin presentar nada sobre Compras Gubernamentales. En las reuniones del CNB celebradas en junio y julio de 2004 no hubo avances entre los crecientes reclamos (condicionamientos) de la UE y la insatisfacción del MERCOSUR por las limitaciones de la nueva oferta de la UE de mayo de 2004.

Las posteriores *reuniones técnicas* que se llevaron a cabo en agosto y septiembre de 2004 no lograron el objetivo deseado de concluir estas negociaciones antes del 31 de octubre, fecha que se había marcado como límite debido al cambio de la Comisión Europea a partir del 01-11-04 y a la ampliación de la UE de 15 a 25 miembros que había entrado en vigor el 01-05-04.

La reunión de Ministros del MERCOSUR y los Comisarios Lamy y Fischler de la UE que se llevó a cabo en Lisboa, Portugal, el 20 de octubre de 2004 fue un último intento para alcanzar un resultado satisfactorio para ambas partes en esta negociación. Sin embargo, este esfuerzo de último momento no pudo superar las diferencias que se habían manifestado nuevamente en las últimas reuniones (septiembre de 2004) y en las últimas ofertas revisadas de ambas partes.

La declaración de los Ministros y Comisarios rescata lo hecho y proyecta seguir la negociación en el futuro inmediato y realizar una nueva reunión de ese nivel ministerial en el primer trimestre de 2005.

d. Comunidad Andina de Naciones

En función de lo expuesto con respecto al proceso de negociaciones del ALCA, las autoridades brasileñas han actuado durante el segundo semestre de 2003 con el objetivo de concluir acuerdos de libre comercio con los países de la CAN, excepto Bolivia, con la cual se había firmado un acuerdo del MERCOSUR en el año 1996.

En primer lugar con Perú, y luego con Colombia, Venezuela y Ecuador, se concluyeron negociaciones y se llevaron a cabo actos formales de firma de acuerdos que, en realidad, no pudieron entrar en vigencia por los inconvenientes derivados del apuro negociador mostrado en forma distintiva y evidente por las autoridades brasileñas en el proceso.

Estos hechos solamente pueden ser entendidos a la luz del objetivo buscado por Brasil en el marco del proceso de negociación del ALCA. En el mismo sentido, la explicación de muchas de las concesiones realizadas a los países andinos no puede entenderse en otra perspectiva que la derivada de la finalidad de lograr la conclusión de estas negociaciones y la firma de los acuerdos respectivos.

El Acuerdo con Perú, firmado en agosto de 2003, requirió una serie de negociaciones de cada Estado Parte del MERCOSUR que sólo pudo completarse en los primeros meses del año 2004. La excepción fue Uruguay, que no pudo concluir su negociación hasta la fecha (enero de 2005).

El Acuerdo con Colombia, Venezuela y Ecuador firmado en diciembre de 2003 no pudo ser concluido en todos sus detalles de listas de productos, y anexos respectivos hasta agosto de 2004. Desde entonces hasta diciembre de 2004 se extendieron las tareas necesarias para la protocolización en ALADI y, a partir de allí, se podrá ir poniendo en vigencia a medida que cada país incorpore este acuerdo a su legislación nacional respectiva.

e. India - SACU

El Acuerdo firmado con la India el 25 de enero de 2004 y las negociaciones con este país y con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) para llegar primero a un acuerdo de preferencias fijas y posteriormente a un acuerdo de libre comercio constituyen uno de los centros de interés de la diplomacia brasileña. La alianza con la India y Sudáfrica es fundamental para los objetivos planteados por Brasil en el marco internacional, tanto en las Naciones Unidas como en los organismos internacionales como la OMC y la UNCTAD.

Un ejemplo de esta alianza es la creación y la acción del Grupo de los 20 en el marco de la OMC (ver más arriba). Pero no es el único. Junto con la República Popular China, los cuatro países han desempeñado un papel destacado en una diversidad de organismos internacionales sobre la base de su importancia y peso específico propio así como por el hecho de representar los intereses de sus respectivas regiones (América, África y Asia). Aunque el conjunto de países en desarrollo no es homogéneo ni política ni económicamente, la búsqueda de los 4 líderes (Brasil, República Popular China, India y Sudáfrica) ha dado resultados porque los denominadores comunes que plantea han logrado una adhesión bastante masiva (el caso del combate al SIDA y el enfrentamiento con las empresas multinacionales titulares de patentes de medicamentos es una buena demostración de lo expuesto).

Las negociaciones entre MERCOSUR e India tuvieron un primer resultado en diciembre de 2004 al concluirse un Acuerdo de Preferencias Fijas que cubre 450 productos de cada parte y sólo resta la firma formal y la puesta en vigencia posterior debería ser inmediata.

Las negociaciones con la SACU llegaron a acordar un texto de acuerdo de preferencias fijas que se aplicaría a un universo de cerca de 1.000 productos de cada parte (que aún resta terminar de confeccionar en detalle). Las reglas de origen a aplicar y el universo definitivo de productos debería concluirse en los primeros meses del año 2005.

4. El futuro inmediato

La Argentina ha decidido acompañar y apoyar las posiciones de las autoridades brasileñas en las negociaciones comerciales externas. Esta decisión debe evaluarse a la luz de los resultados obtenidos, tanto como consecuencia de la puesta en vigencia de los acuerdos que se hayan alcanzado con terceros países como respecto del desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR.

Los elementos disponibles hasta la fecha no permiten llegar a una conclusión definitiva ni absoluta respecto de los beneficios obtenidos por la Argentina o los costos que implica para nuestro país actuar como socio-aliado estratégico de Brasil. En términos políticos, la alianza estratégica funciona y no presenta fisuras o inconvenientes mayores, y en apariencia se mantiene sólidamente.

Uno de los principales desencuentros en el contexto político sudamericano fue el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana el 9 de diciembre de 2004 para conmemorar el aniversario de la última batalla del proceso de independencia de América del reino de España en 1824 y recrear la idea de Simón Bolívar. El presidente de la Argentina no estuvo presente al lado del presidente de la República Federativa de Brasil para compartir el liderazgo de este proceso que pretende crear un espacio económico-político en América del Sur y consolidar la posición de Brasil.

El nivel de las relaciones políticas con Brasil tiene que permitir el logro de resultados que beneficien la actividad económica argentina, la producción de bienes y servicios, el empleo, las exportaciones, las nuevas y mayores inversiones en infraestructura, etc. Si ello no ocurre, los resultados políticos no son suficientes.

Las diferencias entre ambos países tienen un reflejo directo en el desarrollo del comercio bilateral y los conflictos que van surgiendo en ese ámbito, por pequeño que sea su significado en el total del comercio de bienes. Estas diferencias económicas son el resultado de los pocos avances logrados en el proceso de integración en materia de coordinación macroeconómica y de eliminación (relativización) de las asimetrías que existen entre ambas estructuras económicas y las políticas de ambos gobiernos respecto a las mismas. Si no se van encontrando formas de resolver estos problemas bilaterales, el avance del proceso de integración del MERCOSUR será reducido y la relación entre la Argentina y Brasil será cada vez más conflictiva.