

# La nueva integración hemisférica: una perspectiva argentina

*por Rubén Marx*

## 1. El proceso de las cumbres de las Américas en retrospectiva

Desde la primera reunión conjunta de presidentes y jefes de Estado del continente que tuvo lugar en Miami en 1994, las cumbres de las Américas ocuparon un lugar preponderante entre las agendas de los encuentros internacionales más relevantes, tales como los de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las convenciones anuales del Grupo de los 7, y los foros de Cooperación de Asia-Pacífico (APEC), entre otros.

La Cumbre de Miami de 1994 marca un hito en la historia de la diplomacia interamericana, pues por aquel entonces casi todos los países del hemisferio ya tenían gobiernos democráticamente electos por más de veinte años. Sabemos, sin embargo, que la fragilidad institucional de algunos países puso más de una vez en duda la calidad de sus democracias. Es allí donde se coordinaron acciones lideradas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Guatemala, Haití, Perú, Ecuador y Paraguay, en momentos en que se desafiaban abiertamente a las instituciones democráticas. Producto de esa Primera Cumbre de Miami ha sido la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por 26 países, que extiende las mejores prácticas a la administración pública y propone procesos de monitoreo desde la sociedad civil. Las reformas legislativas propuestas se han extendido también a eliminar de las leyes de cada Estado la discriminación contra la mujer, y reducir en los países miembros los niveles de violencia familiar. También se ha creado la figura de un relator para la libertad de expresión dependiendo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

Habían también emprendido los países americanos una importante serie de reformas económicas que impulsaron el crecimiento en la década del '90, quedando aún por resolver graves déficit en la des-

igual distribución del ingreso en América Latina. Con respecto a la visión de integración hemisférica, es en la cumbre de Santiago de Chile, de 1998, donde se inician las negociaciones para elaborar la agenda para la creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), idea que fuera acuñada por el presidente George Bush (padre) cuando lanzara su propuesta de la Iniciativa de las Américas en 1991. Para dotar a este proceso de los instrumentos adecuados, se ha formado una valiosa base de datos económicos, sociales, laborales, y ambientales para el ALCA desde la Unidad de Comercio de la OEA, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Estos tres organismos interamericanos conformarían la Comisión Tripartita de Asistencia al ALCA.

Sin embargo, el aspecto más destacable de las cumbres de las Américas ha sido el hecho de haber elevado la agenda interamericana, reservada tradicionalmente a ministros y embajadores ante la OEA, al nivel de los líderes máximos de cada nación. Se han creado entre los mismos vínculos personales y se abrieron nuevas redes de cooperación intergubernamental, motivando a generar lazos similares entre la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en particular. Las cumbres han fortalecido a la estructura institucional interamericana, ya que se le han dado mandatos concretos a las otras organizaciones del sistema hemisférico.

## **2. Evolución desde la Cumbre de Québec: realidades y nuevos paradigmas**

### *2.1 Aspectos políticos relevantes*

Desde la Cumbre de Québec, realizada en abril de 2001, se le había renovado un mandato a la próxima Asamblea General de la OEA para la preparación de una nueva Carta Democrática Interamericana, a fin de defender la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. En tal ocasión se reiteró el compromiso de mantener la “cláusula democrática”, marginando también de las tratativas del ALCA a todos aquellos países donde no impere la democracia. Esto ha generado algunas resistencias por parte de gobiernos de países suspendidos del sistema político interamericano y por parte de otros que expresan priorizar la “democracia participativa” por encima de la “democracia representativa”.

La Declaración de Québec destacó las nuevas amenazas a la seguridad que constituyen todos los delitos relacionados con el tráfico de drogas y también se señaló a la corrupción como un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico.

Asimismo se debe observar el avance de la nueva construcción de las relaciones internacionales desde los EE.UU., signado por la preocupación por la seguridad nacional, que se ha acentuado notablemente desde el pasado 11 de septiembre de 2001, y que permite pronosticar que todos los actos de política exterior de los EE.UU. serán ponderados con ese prisma en el futuro.

En el contexto latinoamericano, la administración de George W. Bush ha definido su relación con México como la más importante. Sin embargo el presidente Fox no ha visto cumplidas sus expectativas de lograr una amnistía general para los más de 3 millones de sus conciudadanos que trabajan ilegalmente en territorio estadounidense. El Congreso de Washington se ha limitado a promulgar una ley, conocida como la Provisión 245 i, para agilizar los trámites de residencia de los mexicanos en EE.UU..

El único caso de mayor involucramiento político y militar de los EE.UU. en el área parece registrarse en el caso colombiano. Tras reasegurar los aportes económicos y logísticos para la consecución del ya establecido Plan Colombia, la administración logró que el Congreso aceptase un nuevo paquete de ayuda que contemple el uso del mismo por parte de Bogotá, extendiéndoselo no sólo a operaciones contra el narcotráfico, sino también a la lucha contra el terrorismo.

## *2.2 Principales aspectos económicos*

La Cumbre instruyó a sus ministros para que aseguren la conclusión de las negociaciones del acuerdo del ALCA para enero de 2005, y una entrada en vigor del mismo no más allá de diciembre del mismo año. Esa parte de la Declaración de Québec es plenamente coincidente con los intentos desde el Ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica de que el Área de Libre Comercio se inicie antes del 2006. En ese sentido, el presidente George W. Bush ha conseguido por escaso margen la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) por parte del Congreso —comúnmente conocida como del “fast-track”—. Ya se han generado resistencias por parte de la oposición demócrata, la cual presiona para que este tratado incluya explícitamente cláusulas de protección al medio ambiente y a los derechos laborales. Las mismas habían sido también incorporadas en 1994 al Tratado de Li-

bre Comercio de América del Norte (NAFTA), a instancias de la bancada demócrata del Senado de los EE.UU., que adhiere a una visión más limitada de la liberalización del comercio internacional.

Pero la Declaración de Québec también puntualiza que el Acuerdo del ALCA deberá ser "equilibrado, comprensivo y congruente" con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), teniendo en cuenta las asimetrías de escalas de producción y de desarrollo relativo de los países. Es precisamente el plano comercial y económico donde se genera la mayor resistencia al ALCA, en momentos que ya se está ingresando a la segunda etapa de las negociaciones para la apertura de los mercados hemisféricos.

Por otro lado, ya se habían generado disensos respecto de cómo distribuir los eventuales beneficios del aumento del flujo del comercio que traería la implementación del ALCA. Así mientras el presidente de México Vicente Fox había propuesto la creación de un Fondo de Cohesión Social, que redistribuiría fondos provenientes de la rebaja en un 5% en los gastos de defensa de las naciones americanas, Canadá y EE.UU. afirmaban que los planes sociales serán implementados de acuerdo a las políticas nacionales de cada Estado. Brasil aún lidera los condicionamientos a una aceptación del tratado, a cambio de que los EE.UU. modifiquen su política comercial y dejen de aplicar a sus importaciones restricciones arancelarias, cuantitativas, y cláusulas antidumping. También solicita el cese de los pagos de apoyos a la producción nacional para los sectores agrícolas y siderúrgicos entre otros, que han entrado en vigencia en el presente año electoral.

En el corto y mediano plazo, son desalentadores al respecto los últimos acontecimientos, en los que los lobbies de productores de cítricos de diversos estados de la Unión han impedido una mayor liberalización del mercado para los productos del Brasil; los productores argentinos han debido realizar grandes esfuerzos para no ser más perjudicados por medidas similares en ese sector.

También se consideraba un retroceso a la zona de libre de comercio, la larga indefinición en ratificar las preferencias del Tratado de Comercio Andino, por el cual los EE.UU. garantiza facilidades arancelarias, principalmente a las exportaciones textiles y a otras producciones alternativas al cultivo de drogas ilegales de esos países.

La pasividad demostrada frente a la crisis argentina también es preocupante, pues se han transferido las decisiones políticas de asistencia a una instancia previa puramente tecnocrática por parte de los funcionarios del Fondo Monetario Internacional.

Mientras tanto, y previendo la aparición de problemas serios en

las negociaciones multilaterales, tanto internos como externos, el presidente George W. Bush está tratando de hacer progresar los acuerdos bilaterales que ya se venían gestando anteriormente. Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Chile, iniciado por la administración Clinton desde diciembre del 2000. También se han mantenido conversaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y las naciones de Centroamérica.

Seguirán por tanto liderando los EE.UU. una estrategia diversificada, donde se combina los compromisos más estrechos con los socios del NAFTA, una regionalización abierta menos estricta con los socios del ALCA y la tradicional posición multilateralista favorable al libre comercio coherente con las disciplinas de la OMC.

### 3. Conclusiones

#### 3.1 *La agenda de las Américas incompleta*

Mas allá de los avances señalados, también debemos puntualizar que quedan temas de suma importancia que no han sido concluyentemente abordados por las cumbres de Presidentes de las Américas.

Así, no se han registrado avances significativos para implementar programas de mejoras educativas en el continente surgidas de la Cumbre de Santiago, debido al decreciente financiamiento de los organismos multilaterales para tales programas.

Idéntico destino han corrido las iniciativas surgidas de la Cumbre de las Américas para el Medio Ambiente de Santa Cruz de la Sierra de 1996. Este tópico presenta particulares connotaciones internacionales, dadas por la resistencia por parte de los EE.UU. a ratificar el Tratado de Kyoto contra las emanaciones industriales que producen el “efecto invernadero”, al tiempo que simultáneamente negocian amplias cláusulas ambientales en los tratados comerciales que firman con países de menor desarrollo relativo.

Pero las críticas más acentuadas contra el actual proceso de integración hemisférico provienen de otros sectores sociales, como son las organizaciones sindicales, de derechos humanos, de defensa de la mujer, de medio ambiente, de asociaciones indígenas, campesinas y de estudiantes. Un núcleo de ellas ha emitido la “Declaración de la Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas” en el 2001, donde señalan que el interés de las cumbres solamente se ha focalizado sobre la agenda del ALCA, proceso al cual se oponen por defender los intereses de los inversores de los países desarrollados en detrimento

de los países más pobres que sufren los efectos de sus deudas externas, a cuyo pago destinan más de 123.000 millones de dólares anuales en concepto de intereses. Por otra parte esos grupos desean rescatar la dimensión local de la política, de la defensa del medio ambiente y la preponderancia de la inversión directa por sobre la especulativa.

### 3.2 *Una Perspectiva Argentina*

La discusión suscitada en la Argentina, entre profundizar la participación en el MERCOSUR o avanzar en el proceso del ALCA, no parece ser demasiado realista.

El Brasil ha sido nuestro socio comercial más importante de la última década, y nuestra producción y comercio exterior se han visto beneficiados por nuestras exportaciones hacia todos los países del MERCOSUR. Los problemas y frustraciones coyunturales, no pueden ser justificación para que las administraciones del MERCOSUR sólo discutan problemas sectoriales a corto plazo, y se priven de completar el proceso de integración estipulado en el Tratado de Asunción.

La experiencia europea nos debería servir para recordar que el estancamiento del Mercado Común de la década del 70 y parte de la del 80, fue superada por una mayor propuesta de integración como la que se estableció con el Acta Unica Europea y con el Tratado de Maastricht. Una continuación del *status quo* en nuestro actual nivel de relacionamiento político y económico en la subregión, expresaría una severa incapacidad por encontrar soluciones superadoras inteligentes. El MERCOSUR, a pesar de haber sido pensado en primer lugar como un tratado de integración política y económica subregional más integral, sólo ha tenido importantes éxitos económicos y comerciales en el pasado, y se encuentra en la actualidad limitado por discusiones comerciales sectoriales. Se pierde la oportunidad de trabajar en la profundización de esquemas de integración y en generar una mayor institucionalidad del mercado común, a través de un esquema supranacional superador del modelo intergubernamental imperante.

Por otra parte, la evolución de los acontecimientos políticos y económicos en el Cono Sur de los últimos meses realzan el protagonismo que tendrá la política exterior del Brasil en fijar nuevos escenarios al interior del mercado y en las negociaciones del ALCA, donde compartirá la jefatura de las negociaciones finales con los EE.UU..

En el plano del análisis local, nuestro ingreso al ALCA será parte de una negociación multilateral, donde los intereses nacionales cier-

tamente estarán en juego. Sin embargo debemos recordar que a pesar que las inversiones directas y de cartera de los EE. UU. en nuestro país son de una relevancia indiscutible, no podemos afirmar lo mismo con respecto a nuestro intercambio comercial; la aplicación de restricciones cuantitativas, cláusulas antidumping y subsidios a la actividad agrícola y manufacturera practicadas por dicho país contra nuestras exportaciones, hace que el acceso a su mercado sea muy dificultoso. Estos son los factores que hacen recomendables que el real acceso a los mercados de los EE.UU., y en contraparte el proceso de apertura económica de nuestra subregión más allá de los actuales, sean planteados en forma conjunta desde el espacio del MERCOSUR en la negociación del ALCA. Deberían revisarse los consensos al respecto, desde las últimas alteraciones a la competitividad regional relativa, provocada por la crisis argentina y la devaluación del peso, para tener certeza de rentabilidad de tales compromisos entre los cuatro países miembros.

De igual manera la Unión Europea propondrá al MERCOSUR ofertas de asociación comercial, que también deberían ser evaluadas conjuntamente. Recordemos que nuestro país y el MERCOSUR sufren por parte de la Unión Europea problemas de acceso a los mercados a veces aún más acentuados que con los EE.UU..

Del lado de la agenda hemisférica asociada a la propuesta del ALCA, muchos desafíos aguardan a este nuevo proceso institucional generado en 1994, en el cual se discutirán sin duda todos los asuntos relevantes que determinarán el futuro del continente. Queda entonces aguardar la evolución que tendrá lugar previo a la Cuarta Cumbre de las Américas que se realizará en la República Argentina.

Pero resulta absolutamente claro que los actos de terrorismo criminal del pasado 11 de septiembre de 2001 han cambiado, y lo seguirán haciendo, la totalidad del planteo integracionista en el hemisferio, ya que la priorización política por parte de la administración de los EE.UU. siempre rozará este eje primordial. Por su parte todos los países latinoamericanos tienen ante sí la obligación de no volver a perder la oportunidad de fortalecer su desarrollo integral, esta vez apoyado en sólidos basamentos de integración sociopolítica y económica con el resto del mundo.

## Bibliografía

Bouzas, R "Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR", en A. Estevadeordal y C. Robert (eds.) (2001) *"Las américas sin barreras: negociaciones comerciales de accesos a mercados"*, BID, Washington".

- Gonçalves, R. y J. A. Castro. (1989) "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina". México: *El trimestre económico*. Vol. LVI, N° 222.
- Hoebing Joyce, Weintraub Sidney and M. Delal Baer. (1996). "NAFTA and Sovereignty. Trade-offs for Canada, Mexico and The United States". The Center for Strategic and International Studies CSIS. Washington DC.
- Salazar, José M. y Xirinachs, Maryse Robert, Editores. (2001) "Hacia el Libre Comercio en las Américas". Brookings Institution Press y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, DC.
- Schott Jeffrey J. (2001) "Prospects for Free Trade in The Americas". Institute for International Economics. Washington DC.

## Documentos

- ACTAS-ALCA Primera Reunión Ministerial de Comercio. Denver, EE.UU., junio de 1995.
- Segunda Reunión Ministerial de Comercio, Cartagena, Colombia, marzo de 1996.
- Tercera Reunión Ministerial de Comercio, Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997.
- Cuarta Reunión Ministerial de Comercio, San José, Costa Rica, marzo de 1998.
- ALCA: Quinta Reunión Ministerial de Comercio, Toronto, Canadá, noviembre de 1999.
- Sexta Reunión Ministerial de Comercio, Buenos Aires, Argentina, 7 de abril de 2001.
- "Anuario Estadístico" Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América (1996) - USDC. Washington, DC.
- Arellano, Wilfrido Morán - Marx, Rubén A. (2000). "El NAFTA y sus instituciones". Mimeo. UNLM, Buenos Aires.
- BID. Nota periódica, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Washington DC, agosto de 1996.
- Documento: LC/L 1075 CEPAL (1997). "El Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TCL). Tres Años después de entrar en Vigencia".