

El Mercado Común del Cono Sur ante la política comercial externa estadunidense y el Área de Libre Comercio de las Américas

María Cristina Rosas

Resumen

Se presenta un análisis detallado de lo que es el MERCOSUR, sus implicaciones e impactos y la relación que guarda con el TLC. Asimismo se detalla la política comercial externa de Estados Unidos que ha tenido como pilares al unilateralismo, el bilateralismo y el multilateralismo, en torno a estos esquemas integrativos: como la importancia que para el coloso del norte tiene América Latina y el Caribe. La autora afirma que el MERCOSUR ha sido considerado como la respuesta sudamericana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero con un diseño económico distinto, en un escenario de aparente fragmentación de los procesos de regionalización en el continente americano propiciada, principalmente, por el estancamiento de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y también por la necesidad, tras la denominada "década perdida", de buscar mecanismos conducentes a una reactivación de las economías latinoamericanas.

Abstract

The article presents a very deep analysis about MERCOSUR integration scheme, its implications and impacts and the relation with NAFTA. It details the US external commercial politic, that has based on unilateralism, bilateralism and multilateralism, around those two integration models; it also talks about the interest US has on Latin America and the Caribbean. The author affirms that MERCOSUR has been considered as a response to NAFTA, with a different economic design, on a landscape of apparental fragmentation of regional integration process in America, because the GATT became stagnant and because of the necessity, after the "lost decade", to look for some mechanisms to reactivate latinamerican economies.

El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) fue creado en 1991 y hacia el 1º de enero de 1995 se impulsó la unión aduanera con la implantación de un arancel externo común. Con frecuencia, el MERCOSUR ha sido considerado como la respuesta sudamericana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en un escenario de aparente fragmentación de los procesos de regionalización en el continente americano, propiciada, principalmente, por el estancamiento de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y también por la necesidad, tras la denominada "década perdida", de buscar mecanismos conducentes a una reactivación de las economías latinoamericanas.

Sin embargo, el MERCOSUR ha adquirido una interesante dinámica, propiciada, en buena medida, por las reformas económicas desarrolladas por sus miembros

(Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y por el aumento vertiginoso de las exportaciones e importaciones intra y extrarregionales. Asimismo, el MERCOSUR es coherente con los postulados de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y constituye, al decir de ésta, su acuerdo número 18.

El MERCOSUR, por otra parte, es un diseño económico distinto al TLCAN, ya que mientras éste pretende la creación de una vasta zona de libre comercio desde Alaska hasta Yucatán, alentando, asimismo, los flujos de inversiones, el primero está construyendo la unión aduanera, considerada en los análisis de los expertos en materia de integración económica, como una fase superior al establecimiento de áreas de libre comercio.

En la política comercial externa de Washington, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos signado en 1989 y el TLCAN que entró en vigor en 1994, son considerados como los modelos a seguir en el mecanismo de la Cumbre de las Américas, instituido en diciembre de ese mismo año y que en el mes de abril de 1998 atestiguó la segunda reunión interhemisférica en la ciudad de Santiago de Chile. En consideración a la manera en que los acuerdos de 1989 y 1994 han venido operando, es fácil identificar el hecho de que para Estados Unidos dos consideraciones que poco tienen que ver con un genuino proceso de integración hemisférica son más importantes. En primer lugar figura el acceso a los mercados latinoamericanos, el cual se vería ampliamente favorecido con el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, como se ha ventilado en las Cumbres de las Américas. En segundo lugar destaca el interés de la Unión Americana por hacer irreversible el modelo económico seguido por los países latinoamericanos, ya que, como ha quedado de manifiesto en el caso mexicano, para llegar a la negociación del TLCAN fue necesario efectuar cambios estructurales a la economía mexicana, siendo el acuerdo comercial estadounidense la culminación del proceso.

Esta intención por parte de Estados Unidos, en su condición de líder hemisférico y primera potencia mundial, es preocupante, sobre todo si se ponderan los costos sociales de los modelos económicos aplicados en buena parte de los países latinoamericanos. En esta lógica sería factible reconsiderar los objetivos de la política comercial externa estadounidense frente a diseños que, como el MERCOSUR, aun con las limitaciones que el modelo económico imperante suponen, plantean esquemas integracionistas teniendo como punto de partida a la unión aduanera.

La política comercial externa de Estados Unidos

Estados Unidos ha tenido como pilares de su política comercial externa al unilateralismo, el bilateralismo y el multilateralismo, y ha echado mano de esos recursos incluso de manera simultánea, a efecto de garantizar la promoción de sus intereses económicos en el mundo. Sin embargo, no sería sino hasta mediados de la década de los ochenta cuando Washington incorporó al regionalismo a su política comercial. Al parecer tomó esta decisión por tres razones básicamente:

1. el estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT;
2. las iniciativas encaminadas a profundizar la integración económica de las Comunidades Europeas, y
3. la percepción de que los procesos de regionalización con sus principales socios permitirían a Estados Unidos revertir el déficit en su balanza comercial.

El precedente lo sentó Israel, país con el que, en un lapso de seis meses (de abril a septiembre de 1985), Estados Unidos concluyó el Acuerdo para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio. Acto seguido, la Unión Americana volvió los ojos a su principal socio comercial, Canadá, y con él signó un Acuerdo de Libre Comercio en tan sólo 18 meses de negociaciones (entre 1987 y 1988). Un poco más tarde, Estados Unidos mostró interés por incorporar a México al esquema de liberalización comercial de América del Norte, y las negociaciones del texto base se dieron en 11 meses (de julio de 1991 a agosto de 1992), mientras que las de los acuerdos paralelos transcurrieron de enero a septiembre de 1993 (20 meses en total).

Sin embargo, hacia diciembre de 1993 la Ronda Uruguay se encontraba en su fase terminal, por lo que el estímulo a favor del regionalismo en la política comercial externa de Estados Unidos perdió su *momentum*. Por tanto, hacia diciembre de 1994, cuando el presidente estadounidense, William Clinton, convocó a la Primera Cumbre de las Américas en Miami, con la concurrencia de 34 Jefes de Estado y/o de gobierno del continente americano (todos miembros de la Organización de Estados Americanos, OEA) con la visible ausencia de Cuba, la creación de una vasta zona de libre comercio desde Alaska hasta la Tierra del Fuego ya no era considerada como necesaria, puesto que buena parte del acceso a los mercados latinoamericanos que Washington buscaba podría lograrse a través de la entrada en vigor de los compromisos que esas naciones contrajeron en la Ronda Uruguay. Ello explicaría también el desinterés del Congreso estadounidense en torno al otorgamiento de la autoridad del *fast track* al presidente Clinton: el regionalismo va en declive, y Estados Unidos, en cambio, recurre al *triángulo virtuoso* del unilateralismo, el bilateralismo y el multilateralismo para garantizar la promoción de sus intereses económicos en el mundo de finales de siglo y milenio.

EL MERCOSUR

La crisis económica de los ochenta fue el detonante de una asociación entre Argentina y Brasil que se materializó en 1989 en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que, a su vez, estuvo basado en la Declaración de Iguazú de noviembre de 1985. Dos años después el concepto del MERCOSUR tomaba forma con la concurrencia adicional de Uruguay y Paraguay. Es posible que los descalabros económicos vividos en el transcurso de la llamada "década perdida", debidos en buena medida a la crisis del endeudamiento externo, hayan operado como una forma de transformar la rivalidad histórica entre estos países

en integración; el conflicto en cooperación; la individualidad en regionalismo; la bilateralidad en internacionalismo, y las metas conceptuales en logros reales y plausibles.¹

El MERCOSUR de hecho difiere de buena parte de las experiencias integracionistas latinoamericanas previas, ya que éstas operaron como una extensión de las políticas de sustitución de importaciones en las que fue favorecida la industrialización al nivel nacional, por lo que la apertura de los mercados era considerada como atentatoria contra el modelo de desarrollo imperante. El fracaso de las iniciativas de regionalización efectuadas en esos años es atribuido a que las reducciones arancelarias fueron planteadas para cada producto en lo individual; al mantenimiento de altos aranceles contra terceros países; al estrecho margen de acción para que operaran economías de escala, y la no incorporación de las asimetrías en las negociaciones conducentes al desarme arancelario, pretendiendo que los países cumplieran en tiempos iguales con los objetivos establecidos.² Un hecho que no debe pasar inadvertido es que, al desaparecer la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y al instituirse en su lugar la ALADI, en 1980, ese fue el momento en que de manera coincidente se inició la crisis del endeudamiento externo en América Latina, por lo que los países de la región estaban más preocupados por resolver sus problemas económicos internos que por buscar la integración regional.³

Los integrantes del MERCOSUR, aunque en diferentes magnitudes, desde finales de los ochenta han efectuado dramáticas reformas en el terreno comercial, destacando la liberalización unilateral, quizás asumiendo que la imposición de barreras proteccionistas y el modelo de sustitución de importaciones eran mecanismos limitados, dada la globalización y la interdependencia económicas prevalecientes. De esta manera, el pragmatismo superó a la ideología. Desafortunadamente, los países industrializados,⁴ que suelen ser los principales clientes de las naciones mercosureñas, no han abierto sus economías por lo que todavía persisten los desiguales términos de intercambio Norte-Sur.⁵

¹ Bernardo Quagliotti de Bellis, "La cuenca del Plata en la geopolítica del Cono Sur", en Philip Kelly y Jack Child, *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*, Buenos Aires, Pleamar, 1988, p. 135.

² Sam Laird, *MERCOSUR: objetivos y resultados*, Tercera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay, del 29 de junio al 1° de julio de 1997, p. 1 (mimeo de la ponencia presentada).

³ También en los ochenta se desarrollaron los conflictos armados en América Central, que si bien no se llevaron a cabo en países miembros de la ALADI, sí amenazaban con extenderse a los territorios de México, Venezuela y Colombia (este último además enfrentaba guerrillas en su propio territorio). Junto con Panamá, estos tres países desarrollaron la iniciativa del llamado Grupo Contadora, con miras a buscar una solución negociada a los conflictos del istmo centroamericano, promoviendo también el freno de la intervención de las grandes potencias.

⁴ Entre los países industrializados únicamente Australia y Nueva Zelanda han llevado a cabo reformas estructurales y una apertura comercial unilateral considerable. Sin embargo, la participación de esas naciones en el comercio internacional no es significativa y tampoco son socios comerciales importantes de los países latinoamericanos.

⁵ Con todo y que el tema viene siendo debatido desde la década de los sesenta con el nacimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Véase Naheed Kirmani, "An Overview of Recent Trade Policy Developments", en Chorong-Huey Wong y

Así, el nacimiento del MERCOSUR si bien tomó en cuenta la suscripción del TLCAN y el estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT, también obedeció a un deseo explícito por reactivar la integración latinoamericana tras una década de grandes problemas políticos, sociales y económicos, en el entendido de que, tras las reformas comerciales y financieras realizadas (con más celeridad en Argentina que en Brasil en un primer momento), podrían establecerse economías de escala que a su vez atraerían la inversión extranjera y posibilitarían un incremento en la competitividad, mejorando asimismo el poder de negociación de estos países ante sus socios comerciales extrarregionales.

Baste mencionar que en el establecimiento del arancel externo común, la tarifa promedio que se instituyó en el MERCOSUR hacia enero de 1995 fue del 10.7 por ciento, inferior al arancel promedio que tenían con anterioridad Argentina (30 por ciento en 1989), Brasil (51 por ciento en 1988) y Uruguay (arriba del 100 por ciento en 1978).⁶ Esto fue posible gracias a que el proceso de regionalización mercosureño fue posterior y/o simultáneo al cambio estructural en los países de la región, lo cual garantiza, en principio, que se buscará una compatibilidad entre los objetivos del MERCOSUR y los de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Entre 1990 y 1997, el comercio intrarregional entre los países que hoy integran el MERCOSUR pasó de 4 mil a 20 mil millones de dólares.⁷ Esto significa que una quinta parte del comercio internacional de los países que integran el MERCOSUR se da entre ellos mismos. Esta cifra a menudo es presentada como la prueba fehaciente de que los socios del MERCOSUR incurren en desviaciones de comercio que perjudican a terceros. Sin embargo, si se analizan con cuidado los conceptos relativos a la desviación y la creación de comercio, se encontrará que el MERCOSUR ha creado relaciones comerciales. La controversia estriba en que considerando la experiencia de la Unión Europea, donde alrededor de tres cuartas partes del comercio internacional que efectúan sus miembros es entre ellos mismos, se teme que otros procesos de regionalización evolucionen de manera análoga. Sin embargo, todavía resulta difícil cuantificar y medir la desviación de comercio y la creación de comercio, si bien, uno de los casos más documentados respecto a desviaciones de comercio es la Federación Rusa. En la actualidad, Rusia ha sido incapaz de generar comercio. La creación de comercio sugiere tratos con nuevos clientes o profundizar los vínculos existentes, en tanto la desviación significa cambiar de clientes sin un aumento cuantitativo ni cualitativo del comercio. Si bien Rusia se ha esmerado por intensificar sus vínculos con Occidente, esto ha ocurrido de manera simultánea a la reducción de sus relaciones con los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Europa Oriental.

A partir de 1991, Rusia disminuyó su comercio con Europa Oriental y lo incrementó con Europa Occidental, a pesar de que los rusos y los europeos orientales carecían de divisas convertibles para comerciar fuera de los esquemas del Consejo de Ayuda

Naheed Kirmani (editores), *Trade Policy Issues*, Washington D. C., International Monetary Fund, 1997, p. 17.

⁶ Sam Laird, *Ibid.*

⁷ "The road from Santiago", en *The Economist*, 11 de abril de 1998, p. 26.

Mutua Económica (CAME). Así, en 1993 el comercio entre Moscú y Europa Oriental había caído en un 20 por ciento respecto a la etapa previa a la *perestroika*. Asimismo, la participación de Europa Oriental en el comercio exterior de Rusia pasó de un 44 por ciento en 1990 a un 24 por ciento en 1993.⁸

Contrario a lo que ocurre en la Federación Rusa, el MERCOSUR ha desarrollado relaciones económicas muy intensas⁷⁰ a nivel extrarregional. Hacia 1986, sus exportaciones al mundo ascendían a 30 mil 549 millones de dólares, en tanto para 1995 se habían duplicado llegando a 70 mil 29 millones. Las importaciones, por su parte, pasaron de 21 mil 726 millones en 1986, a 79 mil 859 millones de dólares en 1995, por lo que la balanza comercial mercosureña es deficitaria, como puede observarse en los cuadros 1 y 2. Con Estados Unidos y la UE la balanza es desfavorable para Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y con Japón es ligeramente de superávit.

Cuadro 1
Comercio exterior del MERCOSUR, 1986-1995
(Exportaciones en millones de dólares)

Exportaciones	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Mundial (millones de dólares)	30.549	34.133	44.875	46.550	46.403	45.896	50.467	54.122	61.893	70.029
Intra-MERCOSUR	8.6	7.4	6.6	8.2	8.9	11.1	14.3	18.5	19.5	20.5
Total extra-MERCOSUR	91.4	92.6		91.8	91.1	88.9	85.7	81.5	80.5	79.5
Otros de ALADI	7.8	6.8		7.2	7.1	9.1	10.5	10.3	9.9	9.8
Estados Unidos	21.7	24.3	21.8	19.7	20.8	17.1	17.1	17.6	17.5	15.2
Unión Europea	27.4	27.6	29.9	29.5	31.7	32.2	30.3	26.7	27.0	25.5
Japón	6.2	5.4	5.9	5.8	6.0	6.6	5.4	5.2	4.9	5.1
Resto del mundo	28.3	29.6	28.8	29.6	25.6	23.9	22.4	21.8	21.2	24.0

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Cuadro 2
Comercio exterior del MERCOSUR, 1986-1995
(Importaciones en millones de dólares)

Importaciones	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Mundial (millones de dólares)	21.726	24.133	23.126	26.056	29.298	34.264	40.632	48.082	62.218	79.859
Intra-MERCOSUR	12.3	10.8	13.2	15.1	14.5	15.13	18.4	19.6	19.9	18.1
Total extra-MERCOSUR	87.7	89.2	86.8	84.9	85.5	84.7	81.6	80.4	80.1	81.9
Otros de ALADI	7.2	7.6	6.4	7.1	6.9	7.2	7.1	5.9	5.7	6.1
Estados Unidos	20.3	18.4	18.5	19.9	19.2	21.2	22.1	22.0	22.0	22.1
Unión Europea	25.0	25.8	24.7	22.5	22.2	23.1	23.6	23.9	27.4	27.5
Japón	6.7	6.3	6.9	7.0	7.0	6.4	5.5	5.5	4.6	4.7
Resto del mundo	28.5	31.1	30.3	28.4	30.2	26.8	23.2	23.1	20.4	21.5

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

⁸ Constantine Michalopoulos y David G. Tarr (editors). *Trade in the New Independent States*, Washington, D. C., The World Bank Group/UNDP, 1994, p. 325.

El ALCA y el MERCOSUR

En 1990, cuando el mandatario estadounidense George Bush dio a conocer la *Empresa para la Iniciativa de las Américas*, la respuesta de los países del continente fue entusiasta. La iniciativa surgía al finalizar la "década perdida" y se proponía impulsar la reactivación de las economías latinoamericanas, básicamente a partir de las siguientes consideraciones:

1. Deuda. Bush planteó la disminución del débito oficial contraído por los países del Sur con el gobierno estadounidense y el otorgamiento de 7 mil millones de dólares concedidos en condiciones más favorables que en los mercados, así como 5 mil millones de dólares en préstamos otorgados a precios de mercado a efecto de facilitar las operaciones *swap*, para canjear deuda por inversión.

2. Inversión. Bush propuso la constitución de un nuevo fondo de 300 millones de dólares anuales, de los cuales Estados Unidos aportaría 100 millones que serían administrados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para garantizar nuevos préstamos en la renegociación de deuda con la banca privada.

3. Libre comercio. Se planteó el establecimiento de una vasta zona de libre comercio en el continente americano en el transcurso de la siguiente década, siendo prioritaria, en ese momento, la negociación con México que derivaría más tarde en el TLCAN.⁹

El TLCAN fue negociado en el último año de gobierno de George Bush, pero éste perdió la reelección, y la ratificación definitiva del tratado comercial estadounidense se dio hasta finales de 1993, una vez que el gobierno de William Clinton dispuso la suscripción de acuerdos paralelos con temas que habían sido soslayados en el texto base del acuerdo, como la cooperación laboral y en materia ecológica.

Al entrar en vigor el TLCAN existía todavía en la administración Clinton el interés por suscribir un acuerdo comercial hemisférico, sobre la base de que, dadas las aceleradas reformas económicas efectuadas por los países de América Latina, sería pertinente crear un mecanismo que las ratificara e hiciera permanentes, constantes y virtualmente irreversibles. Jeffrey Garten, subsecretario de comercio durante la primera administración de Clinton, lo ha expuesto en los siguientes términos:

- al firmar el tratado [de libre comercio], México se obligó a una amplia variedad de políticas económicas, incluyendo la disminución de sus barreras comerciales y la venta de sus empresas paraestatales. La importancia de estos compromisos se hizo evidente cuando México cayó en una profunda recesión en 1995 y el gobierno mexicano no abandonó las reformas prometidas.¹⁰

Así, en diciembre de 1994, Clinton convocó a la Primera Cumbre de las Américas a los siguientes países del hemisferio occidental: Antigua y Barbuda, Argen-

⁹ Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, México, Alianza/CONACULTA, 1991, p. 264.

¹⁰ Jeffrey E. Garten, *The Big Ten. The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives*, New York, Basic Books, 1997, p. 151.

tina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. En esa reunión se ratificó el regionalismo en la política comercial estadounidense al anunciarse la institución del ALCA a más tardar para el año 2005. A manera de preámbulo al ALCA —se dijo—, Chile sería incorporado al TLCAN y se llevarían a cabo reuniones ministeriales para establecer los rubros que serían negociados en la zona continental de libre comercio.¹¹

Sin embargo, días después de la celebración de la Cumbre, México padeció los estragos de una severa crisis financiera que rápidamente produjo una recesión, materializada en la caída del producto nacional bruto (PNB) en 1995 a razón de menos siete por ciento. El escandaloso superávit comercial que Estados Unidos mantenía con México se tornó en déficit al deprimirse la demanda en el mercado mexicano y buena parte de los beneficios que los artífices del TLCAN habían vaticinado se diluyeron ante la necesidad de que el presidente de Estados Unidos orquestara un paquete de rescate financiero en beneficio de México por 51 mil millones de dólares sin la aprobación del Capitol Hill.

Los costos políticos para la administración Clinton, tanto de la firma del TLCAN como del paquete de rescate financiero, fueron muy altos. En 1996 se llevaron a cabo elecciones presidenciales, y el mandatario estadounidense, que buscaba la reelección, segregó el debate sobre el TLCAN, el ALCA y la adhesión de Chile al tratado comercial norteamericano. Asimismo, el presidente Clinton se vio imposibilitado de solicitar a su Congreso la autoridad del *fast track* la cual es indispensable para que el titular del ejecutivo negocie acuerdos comerciales, los cuales sólo podrán ser aprobados o rechazados por los legisladores en el Congreso, mas no modificados. De hecho, a efecto de posponer cualquier comentario en torno a las relaciones de Estados Unidos con América Latina, el presidente Clinton se abstuvo de visitar a los países latinoamericanos (ni siquiera México fue anfitrión de alguna visita de Clinton, a pesar de la aparente prioridad del TLCAN para su administración en los primeros cuatro años del gobierno demócrata).

William Clinton fue reelecto para un segundo periodo, pero nuevas necesidades comerciales reclamaron su atención, de manera que la incorporación de Chi-

¹¹ En junio de 1995, en el marco de la Primera Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Denver, se establecieron siete grupos de trabajo (en torno a acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y economías más pequeñas). En marzo de 1996 se llevó a cabo la Segunda Reunión Ministerial de los países del ALCA, esta vez en Cartagena de Indias, Colombia. En dicha reunión se crearon cuatro nuevos grupos de trabajo (sobre compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; servicios y política de competencia) que se sumaron a los siete ya existentes y se designaron coordinadores de cada uno (a El Salvador correspondió el de acceso a mercados; a Bolivia, procedimientos aduaneros y reglas de origen; a Costa Rica, inversión; a Canadá, normas y barreras técnicas al comercio; a México, medidas sanitarias y fitosanitarias; a Argentina, subsidios, antidumping y derechos compensatorios; a Jamaica, economías más pequeñas; a Estados Unidos, compras del sector público; a Honduras, derechos de propiedad intelectual; a Chile, servicios, y a Perú, políticas de competencia).

le al TLCAN fue pospuesta, mientras los países del MERCOSUR echaban a andar la unión aduanera, y el 15 de diciembre de 1995 suscribían un acuerdo de cooperación interregional con la Unión Europea.

En las cumbres ministeriales encaminadas a dar vida y forma al ALCA se manifestaron cada vez con mayor frecuencia las diferencias de opinión entre Estados Unidos y Brasil, sobre todo por los conceptos que subyacen al área hemisférica de libre comercio, abocada a buscar el acceso a los mercados, y los que en principio postula el MERCOSUR, que parece inclinarse a favor de la integración latinoamericana y a un acercamiento con Europa Occidental como contrapeso a la influencia estadounidense en el continente americano.¹²

De ahí que se hiciera necesario instrumentar una Segunda Cumbre de las Américas, esta vez en Santiago de Chile, el país al que se le habían hecho múltiples promesas que no se cumplieron. La Cumbre se efectuó los días 18 y 19 de abril de 1998 y mostró un cambio de estrategia de parte de la política comercial externa estadounidense hacia América Latina. En principio, el presidente Clinton anunció que se abandonaría la idea de incorporar a Chile al TLCAN y que en cambio se buscaría la suscripción de un acuerdo bilateral entre Washington y Santiago.

Por otra parte, el titular del ejecutivo estadounidense no fue capaz de presentar a su Congreso la solicitud de la autoridad del *fast track* antes del advenimiento de la Segunda Cumbre de las Américas, debido a que otros temas de singular importancia (tales como el paquete de rescate financiero a las economías de Asia Oriental y el aumento de las contribuciones estadounidenses al Fondo Monetario Internacional (FMI), además, claro está, de la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a Hungría, Polonia y la República Checa (recientemente aprobada en Capitol Hill) y naturalmente la reforma a la Organización de las Naciones Unidas y el pago de cuotas atrasadas a la institución), eran asumidos como más importantes. En aras de poder debatir estos temas en el Congreso, el presidente Clinton hubo de sacrificar el *fast track*, y dado que 1998 fue un año de elecciones legislativas, se vio poco probable que el tema fuera considerado en la agenda presidencial y en la de los legisladores.

En Santiago de Chile, el mandatario estadounidense ratificó el compromiso de impulsar el ALCA para el año 2005, pero todo parece indicar que se procederá a partir del esquema de los ejes y los rayos (*hub and spoke*) que confluyen a un mismo centro o eje (Estados Unidos), pero sin que exista una coordinación entre los rayos (los países del hemisferio). Este peligro ya había sido advertido por Canadá, que logró incorporarse a las negociaciones del TLCAN en febrero de 1991 a efecto de impedir que un acuerdo comercial entre Estados Unidos y México derivara en que los productos mexicanos compitieran contra los canadien-

¹² Martín Arocena, "Common Market of the Southern Cone (MERCOSUR)", en Ana Julia Jatar y Sidney Weintraub (editors), *Integrating the Hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Washington D. C., Inter-American Dialogue, marzo de 1977, p. 176.

ses en el mercado estadounidense, en condiciones desventajosas para el país de la hoja de arce. Al participar en el TLCAN, Canadá se aseguró de tener voz y voto en cada una de las etapas del proceso negociador y resguardó buena parte de sus intereses en el mercado de la Unión Americana frente a México.

Esto sin embargo parece más difícil en el caso del ALCA. Si bien los países del MERCOSUR mantienen una estratégica relación con la Unión Europea y presentan una menor dependencia respecto a Estados Unidos, su poder de negociación frente a Washington es limitado. Para Brasil o Argentina (y ni qué decir de Uruguay y Paraguay) sería extremadamente difícil involucrarse en la negociación bilateral que Estados Unidos planea entablar con Chile, por lo que el esquema del eje y los rayos seguramente será una realidad.

La importancia de América Latina y el Caribe para Estados Unidos

Hay que ponderar el relativamente bajo peso específico que tiene América Latina (excepción hecha de México) en el grupo de los socios comerciales de Estados Unidos. Para éste, cuatro son los países que se ubican en la cúspide entre sus socios comerciales: Canadá, México, Japón y la República Popular China (en ese orden). Si bien hay países latinoamericanos para los que los intercambios de bienes y servicios con Estados Unidos son importantes (como Venezuela, los centroamericanos y Colombia), en el cono sur prevalece una amplia diversificación de las relaciones comerciales de esas naciones con el mundo, particularmente entre quienes integran el MERCOSUR. Sólo México, en América Latina, reviste importancia para la economía estadounidense, sin olvidar que hay una amplia gama de temas en la agenda bilateral (como el combate al narcotráfico, el ecocidio y las migraciones indocumentadas), que colocan a la República Mexicana en la cúspide de la atención por parte de Washington, antes que a cualquier otra nación latinoamericana. De otra manera no podría entenderse cómo es que Chile, país al que Bush mencionó explícitamente en su *Empresa para la Iniciativa de las Américas* como modelo económico latinoamericano, todavía no ha establecido un acuerdo comercial con Estados Unidos, pese a que en la Primera Cumbre de las Américas se contrajo un compromiso entre México, Washington y Ottawa para convertir al país sudamericano en el cuarto socio del TLCAN. No importa, en la práctica, qué tan bien haya evolucionado la economía chilena a los ojos de Washington, ni siquiera de cara al llamado *efecto tequila*: Chile no tiene la relevancia económica y política de México.

Asimismo, aunque en promedio el 40 por ciento de las exportaciones latinoamericanas se dirigen al mercado estadounidense, salvo México, los países del área son menos dependientes de éste en dicho rubro. Baste mencionar que de las siete economías latinoamericanas más grandes, México y Venezuela destinan más de la mitad de sus exportaciones a Estados Unidos (por ejemplo 72 y 51 por ciento respectivamente, en el periodo 1989-1991) y ambos tienen en el petróleo a su principal producto de exportación. Colombia es otro país que canaliza buena

parte de su comercio a Estados Unidos (43 por ciento del total), mientras que Perú efectúa el 23 por ciento. Brasil vende a aquel país 23 por ciento de sus exportaciones, a la vez que Argentina y Chile sólo destinan a ese mercado el 12 y el 18 por ciento respectivamente. Uruguay, por otro lado, es el país que enfrenta los aranceles más altos respecto a otras naciones latinoamericanas en el mercado estadounidense (40 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos son motivo de aranceles del 5 por ciento), si bien, en términos absolutos, los uruguayos destinan apenas el 10 por ciento de sus ventas totales a la Unión Americana.¹³

Cuadro 3
Destino de las exportaciones latinoamericanas

País	1980			1992		
	Primer socio	Segundo socio	Tercer socio	Primer socio	Segundo socio	Tercer socio
Brasil	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos
Panamá	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina
Chile	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos
Perú	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina
Colombia	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
Ecuador	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
México	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
Venezuela	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
Costa Rica	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
El Salvador	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
Honduras	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
Guatemala	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea
Nicaragua	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea
Bolivia	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos
Paraguay	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos
Uruguay	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos
Argentina	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos

Fuente: Comtrade.

¹³ Pekka Valtonen, "El TLC y el hemisferio occidental: implicaciones y perspectivas", en *Relaciones Internacionales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 72, octubre-diciembre de 1996, pp. 70-74.

Cuadro 4
Fuente de las importaciones latinoamericanas

País	1980			1992		
	Primer socio	Segundo socio	Tercer socio	Primer socio	Segundo socio	Tercer socio
Brasil	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
Colombia	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
Ecuador	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
México	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
Venezuela	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina
Costa Rica	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
El Salvador	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
Honduras	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
Panamá	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
Guatemala	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea
Nicaragua	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea
Bolivia	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea
Chile	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos
Paraguay	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos
Perú	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea
Uruguay	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos
Argentina	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina	América Latina	Unión Europea	Estados Unidos

Fuente: Comtrade.

Un hecho digno de mención es que, a pesar de que Estados Unidos promueve el diálogo inter-hemisférico, en el terreno comercial no ha renunciado a aplicar sanciones a los países latinoamericanos y caribeños, no obstante que esas prácticas han sido ampliamente condenadas por la comunidad internacional, por su

cariz extraterritorial en algunos casos (como ha ocurrido con la llamada *Ley Helms-Burton*), o bien, por su carácter punitivo (como se ha manifestado en la *Sección especial 301*).¹⁴

¿Por qué resulta importante la *Super 301*, por ejemplo para México? Porque ya en una ocasión, México fue incorporado a la "lista negra", siendo designado "país prioritario" debido a la inadecuada protección de los derechos de propiedad intelectual (ver cuadro 5). Este incidente se suscitó en 1989 y aunque México fue borrado de la lista luego de que en 1990 se comprometiera a modificar la legislación sobre patentes, hoy nuevamente ha hecho su aparición el fantasma de la *Super 301* y por la misma razón: la propiedad intelectual.

El problema en la actualidad estriba en que Estados Unidos argumenta que México no cumple con los compromisos contraídos en el TLCAN y en la OMC referentes a la propiedad intelectual, en tanto falta transparencia en los procedimientos legales y rapidez en los mismos por parte de las autoridades mexicanas. Otro rubro que le ha sido criticado a México es la "piratería" que, dicen los estadounidenses, rara vez es castigada en el país y ocasiona pérdidas millonarias a las empresas productoras de *software*, de discos compactos y de videos, violando, en consecuencia, los derechos de autor de diversas empresas del vecino país.

La embestida de Estados Unidos con la bandera defensora de la propiedad intelectual incluye a otros países latinoamericanos como Paraguay, Argentina, la República Dominicana, Guatemala y Perú, además de Canadá. Sin embargo, la inclusión de México y Canadá en la lista de "países prioritarios" no deja de llamar la atención, sobre todo debido a la existencia de mecanismos para la resolución de las controversias tanto en el TLCAN como en la OMC. A pesar de ello, Estados Unidos se resiste a abandonar sus prácticas comerciales unilaterales, por lo que la *Super 301*, de ser aplicada de nueva cuenta por Washington, contribuirá a enrazer la relación con sus socios en el hemisferio.

¹⁴ Desde la década de los setenta, Estados Unidos echó a andar el unilateralismo, bajo la forma de iniciativas como la *Sección 301*, la *Super 301* y la *Sección Especial 301*. La manera en que operan dichas legislaciones ha llevado a que los socios de Washington definan a ese país como promotor de un *unilateralismo comercial agresivo*.

En el marco de estas "normas", Estados Unidos publica una lista de países (socios) que en su opinión incurren en prácticas comerciales desleales. El representante de Comercio de Estados Unidos, una vez publicada la lista, posee la facultad de establecer un periodo de 12 a 18 meses, dependiendo del caso, para resolver satisfactoriamente el problema, o bien, para tomar represalias comerciales contra sus socios *infractores*. La *Super 301* expiró en 1990, aunque el presidente Clinton se ha mostrado proclive a poner en vigor una *Super 301 Ampliada*, según se desprende de los comentarios vertidos sobre el particular, cuando en 1992 contendía por la presidencia estadounidense: "[la *Super 301*] es una disposición que ha permitido que Estados Unidos obligue a la apertura de mercados externos. Nuestros competidores necesitan saber que no toleraremos prácticas comerciales desleales que eviten que nuestros agricultores, trabajadores y empresarios vendan productos en el exterior y fomenten empleos en casa. Hemos obtenido muchas promesas vacías en torno al comercio; lo que queremos ahora son resultados." Adicionalmente, Clinton expresaba en esa ocasión que deseaba "lograr la aprobación de una *Super 301* más poderosa: si otras naciones se niegan a jugar conforme a nuestras reglas comerciales, nosotros jugaremos con base en las de ellas".

Cuadro 5
Casos en que Estados Unidos aplicó la Sección 301, la Super 301 y
la Sección Especial 301 contra América Latina
(al 1° de enero de 1991)

Año de inicio	País afectado	Motivo de la controversia	Curso que tomó la controversia
Sección 301 1975	Guatemala	Las legislaciones de embarque se presume que discriminaban los intereses transportistas de Estados Unidos.	La petición se revocó tras consultas bilaterales.
1977	Brasil Corea del Sur China Japón	Los acuerdos de Japón con Brasil, Corea del Sur y China en torno a la seda presuntamente restringían el acceso de la seda estadounidense al mercado japonés.	Japón modificó sus restricciones en 1977 y el caso terminó en 1978.
1979	Argentina	El gobierno argentino estableció que en el comercio marítimo la adquisición de seguros debería contratarse con aseguradoras argentinas.	El caso se suspendió en 1980. Es posible que se renueven las consultas.
1981	Argentina	Se alegó la ruptura de un acuerdo con Estados Unidos al imponer restricciones a la exportación de piel.	Estados Unidos incrementó las tarifas a la importación de piel. El caso terminó.
1982	Brasil Japón Corea del Sur Taiwán	Restricciones a las importaciones de calzado de plástico presuntamente negaban acceso al mercado a los exportadores estadounidenses.	Brasil ofreció liberalizar el sector en 1985. Caso pendiente.
1983	Brasil España Portugal	Subsidios a la exportación y restricciones cuantitativas en frijol de soya presuntamente restringen exportaciones de Estados Unidos.	Estados Unidos solicitó consultas adicionales. Caso pendiente.
1984	Argentina	El monopolio del servicio postal argentino en el correo aéreo se consideraba una barrera irracional a los servicios postales.	Argentina eliminó las restricciones en 1985.
1985	Brasil	La política computacional, se alega, que restringe la inversión y las importaciones, subsidia la producción y viola derechos de propiedad intelectual. El Representante de Comercio de Estados Unidos inició la querrela.	Las sanciones se suspendieron en 1988. El caso terminó en 1989 cuando Brasil disminuyó sus restricciones.

Cuadro 5
Casos en que Estados Unidos aplicó la Sección 301, la Super 301 y
la Sección Especial 301 contra América Latina
(al 1° de enero de 1991)
(continuación)

Año de inicio	País afectado	Motivo de la controversia	Curso que tomó la controversia
1986	Argentina	Los distintos impuestos a la exportación de frijol de soya presuntamente subsidiaban la exportación de productos de soya.	Argentina planea erradicar los impuestos a la exportación. Caso suspendido.
1987	Brasil	Las leyes de patentes farmacéuticas dan una inadecuada protección a los propietarios de patentes de Estados Unidos.	Estados Unidos aplicó sanciones en 1988. Las sanciones se suspendieron en 1990 luego de que Brasil se comprometiera a mejorar la protección de patentes.
1988	Argentina	Las leyes de patentes farmacéuticas dan una inadecuada protección a los propietarios de patentes de Estados Unidos.	Estados Unidos se pronunció contra las políticas argentinas y amenazó con sanciones. Argentina se comprometió a mejorar la protección de patentes.
Sección Super 301			
1989	Brasil	Brasil fue designado "país prioritario" debido a su régimen de restricciones a las importaciones que presuntamente niegan acceso a mercados a los exportadores estadounidenses.	Brasil fue borrado de la lista de "países prioritarios" luego de una revisión de su legislación comercial en 1990.
Sección Especial 301			
1989	Brasil México	Designados como "países a observar prioritariamente" debido a la inadecuada protección de los derechos de propiedad intelectual de Estados Unidos.	México fue borrado de la lista de "países a observar prioritariamente" en 1990 luego del compromiso de que modificaría su legislación para la protección de patentes.
1989	Argentina Chile Colombia Venezuela	Designados como países "a observar" debido a su inadecuada protección de los derechos de propiedad intelectual de Estados Unidos.	No se desarrolló acción alguna.

Fuentes: Adaptado de un documento del SEIA titulado "The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988: Its Impact on Latin America and the Caribbean", SP/DCC. I. T., núm. 3 (Caracas: SEIA, 1988) y U. S. International Trade Commission, *Operation of the Trade Agreements Program, 42nd Report, 1990* (Washington, D. C.: USITC Publication 2403, July 1991).

Las relaciones de Estados Unidos con el MERCOSUR

A pesar de que los países miembros del MERCOSUR participan en el mecanismo de la Cumbre de las Américas, el establecimiento de acuerdos comerciales concretos con Estados Unidos ha sido difícil. Este país es el que más ha enfatizado que la existencia del MERCOSUR propicia la desviación de comercio. Asimismo, con frecuencia Argentina y Brasil han sido sancionados por la política comercial de Estados Unidos. En el primer caso con la imposición de barreras al flujo de carne argentina al mercado estadounidense (embargo que recientemente se levantó, luego de estar en vigor a lo largo de casi todo el siglo), y en el caso brasileño por la escasa protección de la propiedad intelectual.

Aun así, los analistas perciben como logros potenciales para el MERCOSUR en una negociación comercial con Estados Unidos los siguientes aspectos:

1. Mantener el acceso al mercado. Estados Unidos tiene uno de los mercados más importantes del mundo y se estima que este hecho *per se* es un estímulo para una negociación comercial.
2. Mejorar las relaciones bilaterales. A pesar de la enorme asimetría que existe entre Brasil y Estados Unidos, es evidente que las relaciones bilaterales no han alcanzado un nivel de cordialidad, en parte por las razones expuestas a lo largo del presente trabajo. Argentina, si bien mantiene una cooperación amplia con Estados Unidos, se encuentra atrapada entre las exigencias de Brasil y los beneficios potenciales de un mayor acercamiento con la Unión Europea. Se estima que un acuerdo comercial Estados Unidos-MERCOSUR ayudaría a mejorar la relación bilateral.
3. Evitar las desviaciones de comercio. Estados Unidos se considera a sí mismo el país más afectado por las presuntas desviaciones de comercio en que incurre el MERCOSUR, por lo que un acuerdo comercial ayudaría a elevar los intercambios de bienes y servicios entre las partes.
4. Evitar la discriminación. Este aspecto se relaciona con el anterior. La dinámica del MERCOSUR y sus relaciones con Bruselas sugieren que Estados Unidos está siendo discriminado por los países sudamericanos, apreciación que no es del todo razonable si nuevamente se observa la escasa importancia que en términos absolutos tienen los mercados *mercosureños* entre los socios comerciales de la Unión Americana. Aun así, los países del MERCOSUR no querían exponerse a nuevas sanciones comerciales por parte de Washington.¹⁵

¹⁵ Roberto Bouzas, "Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una evaluación preliminar", en Roberto Bouzas y Nora Lustig (editores), *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 192.

Cuadro 6
MERCOSUR

Comercio total UE-México y UE-MERCOSUR 1990-1995 (miles de ecus)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
México	6 890 782	7 879 682	8 653 682	8 653 119	9 385 307	8 238 020
MERCOSUR	18 954 605	19 960 126	19 844 032	21 284 999	27 693 447	36 600 000
Importaciones de la UE de México y de la UE de MERCOSUR 1990-1995 (miles de ecus)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
México	2 957 315	3 051 444	2 930 878	2 345 687	2 626 205	2 753 379
MERCOSUR	13 677 863	13 824 245	12 989 075	11 779 787	14 772 275	16 700 000
Exportaciones de la UE a México y de la UE a MERCOSUR 1990-1995 (miles de ecus)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
México	3 883 967	4 828 238	5 722 241	5 866 330	6 759 099	5 484 642
MERCOSUR	5 276 742	6 135 881	6 854 957	9 505 212	12 921 172	20 150 000

Nota: El tipo de cambio promedio del ecu frente al dólar en el periodo 1990-1995 fue de 1.226 ecus por dólar.

Sin embargo, las críticas al MERCOSUR han estado a la orden del día. En febrero de 1997, el Banco Mundial dio a conocer un trabajo elaborado por Alexander Yeats con un título muy sugerente: *¿Justifica el desempeño comercial del MERCOSUR las preocupaciones en torno a los efectos de los acuerdos comerciales regionales?*¹⁶ La respuesta que da Yeats a esta interrogante es afirmativa, por lo que los países miembros del MERCOSUR se apresuraron a hacer un análisis crítico al trabajo referido, dado que todo apuntaba a acusar a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay de incurrir en prácticas proteccionistas. Posiblemente Yeats quiso usar al MERCOSUR como el ejemplo de un proceso de regionalización que no necesariamente es compatible con las metas del multilateralismo comercial que enarbola la OMC. Sin embargo, hay otra gama de casos que pudieron ser utilizados, sobre todo en torno a las prácticas proteccionistas en que incurren los países industrializados como sucede en la Unión Europea, área en la que casi el 70 por ciento de su comercio internacional se efectúa entre sus propios miembros.¹⁷

¹⁶ Alexander Yeats, *Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?*, The World Bank, International Economics Department, International Trade Division, Policy Research Working Paper 1729, febrero de 1997, 33 pp.

¹⁷ Para revisar el debate que suscitó el análisis de Yeats véase Félix Peña, "¿Sólo un debate académico?", en *Archivos del Presente*, año 2, núm. 7, enero/febrero/marzo de 1997, pp. 167-170; Roberto Devlin, "En defensa del MERCOSUR", en *Archivos del Presente*, año 2, núm. 7, enero/febrero/marzo de 1997, pp. 171-175, y Miguel Rodríguez Mendoza, "¿De cuál MERCOSUR se trata?", en *Archivos del Presente*, año 2, núm. 7, enero/febrero/marzo de 1997, pp. 177-184.

Hacia 1991, cuando el MERCOSUR todavía no contaba con la unión aduanera, se suscribió un acuerdo marco con Estados Unidos que hasta la fecha se mantiene estancado. Todo parecería indicar que en términos de beneficios potenciales de una relación comercial, el MERCOSUR estaría más interesado en un acercamiento con la Unión Europea, máxime si se considera que en 1996 ésta superó a Washington como el mayor inversionista extranjero en los mercados *mercosureños*, a la vez que se afirma que según estudios prospectivos de la Fundación Getulio Vargas de Brasil, para el MERCOSUR será más benéfico y redituable un acuerdo interregional con Bruselas que la participación en el ALCA.¹⁸

Consideraciones finales

La relativamente menor dependencia que tienen los países del MERCOSUR hacia Estados Unidos ha permitido configurar escenarios alternos al TLCAN y al ALCA, siendo el principal el que se ha venido desarrollando especialmente luego de la firma del acuerdo interregional con la Unión Europea en diciembre de 1995. Si bien formalmente Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay están invitados al mecanismo de la Cumbre de las Américas, los beneficios de una asociación con Estados Unidos siguen siendo severamente cuestionados.

Parte del problema estriba en que tanto el ALCA como la Cumbre de las Américas aparecen a los ojos de las naciones del hemisferio occidental como iniciativas de Washington: Estados Unidos las preside y ha establecido la agenda de las negociaciones, además de que los participantes son únicamente los miembros de la OEA, sin la concurrencia de Cuba, pese a la gran importancia económica que reviste la mayor de las Antillas.

La evolución del TLCAN y del MERCOSUR cada vez se bifurca más. Un ejemplo de ello es la propuesta que existe entre los países sudamericanos *mercosureños* de crear una moneda única, lo cual revela la notable influencia que sobre ellos ejerce la Unión Europea. A pesar de lo aventurado que pueda parecer en este momento dicha propuesta, es claro que de llevarse a cabo implicará la búsqueda de consensos entre sus miembros, sobre todo entre Argentina y Brasil. En contraste, cada vez que en América del Norte se ha tocado el tema ha sido para sugerir que Canadá y México adopten como moneda de curso legal el dólar estadounidense, prácticamente sin mediar concertación política alguna.¹⁹

¹⁸ "The road from Santiago", *Ibid.*

¹⁹ Cada vez se escuchan con mayor frecuencia entre los países miembros del Mercado Común del Cono Sur, y especialmente en Argentina y Brasil, argumentos que sugieren la integración de una moneda única producto de la coordinación de políticas macroeconómicas. Contrario a lo que podría pensarse, el tema no es nuevo sino que se remonta a los orígenes del proceso mismo de regionalización. Sin embargo, nunca como ahora ha sido tan debatido, quizá porque a siete años del inicio del *Plan de Convertibilidad* en la Argentina y a más de tres años de que Brasil diera a conocer el *Plan Real*, los dos países disfrutaban de una baja inflación y ello disminuye los temores naturales a dar un paso tan importante como la integración monetaria.

El MERCOSUR, por su parte, tiene importantes limitaciones. Existen profundas asimetrías entre sus miembros, y la apertura unilateral desarrollada por los países que integran esta iniciativa no ha sido correspondida recíprocamente por sus principales socios comerciales.

También es entendible que luego de que la agenda de negociaciones para echar a andar el arancel externo común se ha agotado, es natural que los socios *mercosureños* se pregunten qué tipo de asociación desean y sobre todo a dónde pretenden llegar. No es necesario insistir en que el debate entre las naciones sudamericanas también se aviva ante el advenimiento de la moneda única en la Unión Europea.

El paso para la moneda única en el MERCOSUR (así como también en la Europa comunitaria) es la coordinación de políticas macroeconómicas. ¿Por qué coordinar? Primero, porque la dinámica regionalizadora de los países ubicados en la Cuenca del Plata es muy intensa, generando una interdependencia estructural y estratégica, lo cual significa que cada vez más Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay deben ponderar el impacto sobre la región de las decisiones que formulan o intentan articular en lo individual. También la reputación y credibilidad del MERCOSUR están en juego, máxime cuando Estados Unidos insiste en hacer del hemisferio occidental un Área de Libre Comercio de las Américas para el año 2005, con reglas y procedimientos diametralmente distintos a los aplicados en el MERCOSUR. Diversos expertos sudamericanos advierten que en la práctica el MERCOSUR corre el riesgo de ser *diluido* por el ALCA. Esta situación remite a una realidad incuestionable: mientras que la globalización propicia que los países adopten políticas de *adaptación*, los procesos de regionalización en ciertos momentos deben coordinar políticas, tanto a nivel micro como macroeconómico, a efecto de definir su propia personalidad y prioridades en un entorno cada vez más transnacionalizado, desregulado y estandarizante.

¿Qué justificaría que Argentina y Brasil dieran el paso decisivo hacia la unión monetaria? Roberto Lavagna, economista de la Universidad de Buenos Aires, y Fabio Giambiagi, gerente de macroeconomía del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, citan las siguientes ventajas:

1. *Mayor garantía de estabilidad inflacionaria*, asociada a la fuerza del marco institucional en el que la unificación monetaria se debe establecer, lo que incluye un Banco Central unificado y el compromiso internacional de los países miembros ante los demás socios del acuerdo (Uruguay y Paraguay) de conservar la situación fiscal bajo control.
2. *Caida en las tasas reales de interés*, particularmente las de largo plazo asociadas a la disminución del riesgo-país y del riesgo-devaluación, dada la pérdida parcial de poder de discrecionalidad de las autoridades nacionales.
3. *Reducción de la incertidumbre cambiaria*, intrínsecamente asociada a la desaparición de las monedas nacionales. Éstas quitan transparencia y disminuyen grados de competencia en el mercado común elevando además los costos de operaciones de protección contra el riesgo cambiario en el comercio regional.
4. *Eliminación de costos de transacción* en las relaciones económicas de los países que unifican sus monedas.
5. *Mayor estímulo a la inversión productiva* ligado a la estabilidad económica y cambiaria. Se piensa también que habría una mejora en los niveles de ahorro y de la asignación de los recursos de inversión.
6. *Manifestación de una voluntad común* e incremento de la capacidad de influencia en la escena internacional.

Tanto Lavagna como Giambiagi admiten que es prematuro que Argentina y Brasil se comprometan a unificar sus monedas o incluso a adoptar un sistema de banda cambiaria intrarregional, si bien conceden que hay más riesgos en no hacer nada dejando las cosas como están. De ahí que propongan una alternativa de lo que ellos llaman *convergencia coordinada* representada por la definición conjunta de algunos parámetros macroeconómicos básicos. Véase Roberto Lavagna y Fabio Giambiagi, "MERCOSUR. Hacia la creación de una moneda común", en *Archivos del Presente*, abril/mayo/junio de 1998, pp. 45-61.

Un problema particular lo reviste Paraguay. Sus instituciones políticas son frágiles y un deterioro en las mismas podría tener efectos devastadores en todo el proceso integracionista en el cono sur.

Estados Unidos, por su parte, parece haber perdido interés en el establecimiento del ALCA, como lo prueban el retardo en la solicitud de la autoridad del *fast track* por parte del presidente Clinton al Congreso estadounidense, y también el hecho de que se asume que buena parte del acceso a los mercados del continente será plausible una vez que se apliquen los compromisos suscritos en el marco de la Ronda Uruguay. Así, la meta del 2005 para el establecimiento del ALCA parece excesivamente optimista, considerando que en la actualidad Washington no desarrolla negociaciones específicas con ningún país del hemisferio (salvo las que ya existen con México y Canadá en el marco del TLCAN). Incluso la llamada *paridad-TLCAN (NAFTA parity)*, que Estados Unidos ofreció a los países del Caribe y Centroamérica para compensarlos por los efectos adversos que sobre ellos ha tenido el TLCAN, se encuentra en un punto muerto.

Así, se vislumbra una nueva fragmentación de los procesos de regionalización en el continente americano, siendo el TLCAN y el MERCOSUR los dominantes, y en cuyo entorno gravitan (y gravitarán) el resto de las naciones del hemisferio.