

La Argentina entre el Mercosur y el ALCA

La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano

*Mario Rapoport**

En este trabajo el autor examina las posibilidades de desarrollo de la Argentina a partir de los procesos de integración regional. Para ello realiza un estudio con perspectiva histórica a fin de comparar la actual experiencia en integración que propone el Mercosur y las posibles ventajas o desventajas que supone el ALCA, tratando de aclarar si ambos proyectos son o no compatibles y cuál resulta más conveniente para la Argentina. También se analiza especialmente las posibles consecuencias de la nueva ley agrícola de Estados Unidos sobre la economía argentina, en tanto se considera que su implementación tendrá amplios efectos distorsivos en el comercio y la producción agrícola.

Para el estudio del Mercosur el autor se basa sobre la experiencia recorrida por la región en los últimos años. En este caso se dispone de estadísticas de comercio que facilitan la tarea. En tanto, para estudiar las posibles ventajas del ALCA el autor se vale de algunas hipótesis de trabajo, porque el ALCA no es más que una conjetura y por lo tanto no ha pasado todavía al terreno de los hechos. Utiliza, en este caso, herramientas que provee el análisis económico, tanto en materia de integración como de comercio, pero sobre todo los hechos que constituyen la historia, las experiencias pasadas, los viejos intentos de integración americana y las políticas proteccionistas. El caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), aunque no se estudie expresamente, es un ejemplo a tener en cuenta, por ser este acuerdo la base sobre la que se pretende erigir al ALCA, puesto que “la normativa del NAFTA constituye, para Estados Unidos y Canadá, según declaraciones de ambos gobiernos, un piso mínimo para las negociaciones”.

* Director del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Este trabajo forma parte de un proyecto Ubacyt, 2001-2003. Agradezco la colaboración de Vera Chiodi y Verónica Robert.

“...el águila cuyas garras nos ofrecen la sarcástica oferta del comercio libre y recíproco...”

“La relación de un país con Estados Unidos es algo semejante a estar en la cama con un elefante, se debe tener cuidado de asegurarse de que no se dé vuelta sobre usted mientras duerme”²

1. Introducción

En diciembre de 1994 en el contexto de la cumbre de las Américas realizada en Miami con la asistencia de treinta y cuatro países americanos³ se presentó la propuesta de los Estados Unidos de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con el objetivo de integrar las economías del Hemisferio Occidental en un acuerdo único de libre comercio. Los jefes de estado y de gobierno de estos países acordaron el establecimiento de dicha área, en la cual se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y a la inversión, previendo la finalización de las negociacio-

nes para el año 2005.

Para la Argentina el ALCA se presenta en un momento en el que el Mercosur parecería estar perdiendo dinamismo. Ese proyecto de libre comercio continental implica una población de 800 millones de habitantes (13,6% de la población mundial), un PIB *per cápita* de 12.990 dólares, exportaciones totales por 1,23 billones de dólares (el 22% de las exportaciones del mundo) y una extensión geográfica de 39.797.000 de km² (30% de la superficie mundial)⁴. No obstante las magnitudes por sí mismas no conforman un argumento convincente para la adhesión al acuerdo. Más allá del encanto de los grandes números es necesario un análisis detallado de sus implicancias en materia no sólo económica sino estratégica, y describir el alcance de sus efectos tanto en el corto como en el largo plazo.

En este trabajo se examinarán las posibilidades de desarrollo de la Argentina a partir de los procesos de integración regional. Para ello se realizará un estudio con

¹ Diario *El Nacional* 4 de octubre de 1889.

² Extraído de una declaración de Pierre Trudeau ex primer ministro de Canadá.

³ Los países que conforman las negociaciones del ALCA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, 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. La voz oficial del ALCA habla de “las treinta y cuatro democracias de América”. Deliberadamente Cuba no está entre ellos.

⁴ Cf. Guillermo Rozenwurcel *Los países del Mercosur buscan su lugar en el mundo. El ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales*. Opciones Prosur, Friedrich Ebert Stiftung 2001

perspectiva histórica a fin de comparar la actual experiencia en integración que propone el Mercosur y las posibles ventajas o desventajas que supone el ALCA, tratando de aclarar si ambos proyectos son o no compatibles y cuál resulta más conveniente para la Argentina. También, analizaremos especialmente las posibles consecuencias de la nueva ley agrícola de Estados Unidos sobre la economía argentina, en tanto consideramos que su implementación tendrá amplios efectos distorsivos en el comercio y la producción agrícola.

Para el estudio del Mercosur nos basaremos sobre la experiencia recorrida por la región en los últimos años. En este caso disponemos de estadísticas de comercio que facilitan la tarea. En tanto, para estudiar las posibles ventajas del ALCA debemos valernos de algunas hipótesis de trabajo, porque el ALCA no es más que una conjetura y, por lo tanto, no ha pasado todavía al terreno de los hechos. Utilizaremos, en este caso, herramientas que nos provee el análisis económico, tanto en materia de integración como de comercio, pero sobre todo los hechos que constituyen la historia, las experiencias pasadas, los viejos intentos de integración americana y las políticas proteccionistas. El caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

(NAFTA), aunque no se estudie expresamente, es un ejemplo a tener en cuenta, por ser este acuerdo la base sobre la que se pretende erigir al ALCA, puesto que "la normativa del NAFTA constituye, para Estados Unidos y Canadá, según declaraciones de ambos gobiernos, un piso mínimo para las negociaciones"⁵.

2. Antecedentes históricos

2.1 El panamericanismo

Los intentos de integración en América no han sido pocos. La Primera Conferencia Panamericana lanzada por el secretario de Estado, James G. Blaine, en Washington en 1889 proponía una unión aduanera para las Américas. En aquella ocasión las discusiones se extendieron por más de seis meses, desde el 2 de octubre de 1889, día en que se abrió la conferencia, hasta el 19 de abril del año siguiente cuando se le dio clausura. Los temas tratados abarcaron desde la uniformidad del sistema de medidas y pesos hasta la generalización de una moneda común, pasando por el arbitraje y la unión aduanera y otras cuestiones como reducciones arancelarias unilaterales. El éxito de la conferencia fue limitado o nulo. Los representantes argentinos, Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana (ambos futuros presidentes) se opusieron siste-

⁵ Cf. Enrique Arceo, *ALCA neoliberalismo o pacto colonial*, Central de los Trabajadores Argentinos CTA, 2001.

máticamente a todas y a cada una de las propuestas planteadas por los representantes norteamericanos. Sáenz Peña, en uno de sus discursos, puso de relieve el carácter geopolítico más que económico de la conferencia: citó para ello a un senador estadounidense que afirmaba que “los estados hispanoamericanos comenzarán entregándonos (a los Estados Unidos) las llaves de su comercio, para terminar entregando las de su política”, y concluyó su intervención contraponiendo al lema de la doctrina Monroe “América para los americanos”, la de “América para la humanidad”⁶. De hecho, la historia ya había demostrado recientemente que la política económica exterior estadounidense, si bien proclamaba los principios de igualdad -nación más favorecida (*equality*) y reciprocidad (*reciprocity*), no los aplicaba en la práctica. “Esto es, EUA ganó acceso a los mercados de Japón y China en términos de igualdad entre los principales extranjeros más privilegiados, pero los japoneses y chinos no ganaron igualdad en Estados Unidos.”⁷

La importancia de Europa para la economía argentina hacía imposible asumir una actitud diferente y tanto Sáenz Peña como Quintana

actuaron en consecuencia. El carácter de las economías estadounidense y argentina era en aquel entonces -como lo sigue siendo en la actualidad- fuertemente competitivo. Estados Unidos empezaba a presentar rasgos de su potencialidad industrial a la vez que continuaba siendo un importante productor de productos agropecuarios. Resultaba evidente que su objetivo era el de desplazar a Europa de su comercio con América. Sáenz Peña explicaba que el intento de crear una zona de mercado libre americana podría llegar a provocar “una guerra de un continente contra otro, diez y ocho estados independientes, aliados para excluir de la vida comercial a esa misma Europa que nos tiende su mano, nos envía sus fuertes brazos y *complementa* nuestra existencia económica, después de proporcionarnos la civilización”⁸.

No obstante, el fracaso de la Primera Conferencia Panamericana no fue consecuencia exclusiva de la oposición de los demás países; la misma representación de Estados Unidos no era homogénea, pues había intereses comerciales e industriales divergentes. Las diferencias se dejaron ver durante la conferencia y fueron oportunamente

⁶ International America Conference, 1889-1890 (IAC) *Minutes of the Conference*. Citado por T. F. McGann *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914*, Buenos Aires, 1960.

⁷ Eckes Alfred E. Jr.; *Opening America's Market, U.S. Foreign Trade Policy since 1776*. The University of North Carolina Press 1995.; pp 26.

⁸ IAC *Minutes*. Citado por T. F. McGann, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano...*

mente señaladas por Quintana y Sáenz Peña⁹. Las ideas de Blaine sobre la reciprocidad no eran ciegamente aceptadas por todos sus compatriotas. A pesar de que encontró apoyo interno para la implementación de políticas orientadas a la exportaciones de manufacturas, algunas de sus propuestas nunca fueron votadas en el Congreso, donde los partidarios de la protección a la industria local se resistieron¹⁰.

Sin embargo, este primer intento de acercamiento entre los dos países no fue el único, y las relaciones económicas transitaron caminos difíciles en los años venideros. En este sentido, el contexto internacional fue determinante para la configuración de las estructuras productivas y comerciales y, en efecto, Estados Unidos fue adquiriendo un rol cada vez más importante en la economía mundial, no sólo en el sector agropecuario sino también en el industrial.

2.2. El esquema triangular y el proteccionismo norteamericano

Después de la primera guerra mundial, con la declinación del Imperio Británico, pudo observarse

una gran penetración de los intereses estadounidenses, comerciales, financieros y empresarios en el sur del continente (**cuadro Nº 1**). Esto tuvo un impacto especial en la Argentina que, por aquella época, comenzaba a abandonar los vínculos privilegiados que había sostenido con Gran Bretaña durante el siglo XIX. En este contexto, da comienzo una relación triangular con dos socios a cambio de uno: los Estados Unidos, por un lado, y Gran Bretaña y más tarde Europa continental, por el otro, como se ve claramente en el período 1914-1930. En este caso, mientras el grueso de las exportaciones se dirigían a Europa y el Reino Unido, Estados Unidos tenía un peso decisivo como proveedor de bienes manufacturados y de capital.

Pero este esquema triangular todavía hoy continúa, aunque con características distintas, por la importancia que adquirió el comercio intra-Mercosur, como se muestra en el **cuadro Nº 2**.

La relación triangular que se dio históricamente en el comercio exterior de la Argentina se debe en buena parte a la estructura exportadora del país. Es preciso seña-

⁹ Manuel Quintana ante un intercambio de palabras entre Coolidge y Esteef afirmó: "La delegación de los Estados Unidos carece de instrucciones de sus gobiernos con respecto a este asunto vital ... La actitud sostenida por la delegación de los Estados Unidos lo confirma plenamente... Un delegado no representa sino a una nación -una nación no tiene sino un solo voto- y en presencia de estos hechos me pregunto: ¿Cómo puede una sola delegación ofrecer dos opiniones, dos ideas, dos planes tan completamente distintos que se contradicen claramente?" IAC *Minutes*. Citado por T. F. McGann *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano...*

¹⁰ Cf. Eckes Alfred E. Jr.; *op.cit.*

Cuadro Nº 1. Comercio Argentino con Gran Bretaña y los Estados Unidos. En porcentaje

Año	Gran Bretaña		Estados Unidos	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1914	29.3	34.1	12.2	13.5
1915	29.6	29.8	16.1	24.8
1916	29.4	28.3	20.9	29.2
1917	29.4	21.9	29.4	23.3
1918	38.1	24.9	20.6	33.8
1919	28.7	23.6	18.4	35.5
1920	26.8	23.4	14.7	33.2
1921	30.6	23.3	8.9	26.9
1922	22.2	23.5	11.8	22.1
1923	24.5	23.7	11.6	20.9
1924	23.1	23.4	7.1	22.0
1925	23.9	21.8	8.3	23.5
1926	25.1	19.3	9.1	24.8
1927	28.2	19.4	8.3	25.4
1928	28.6	19.6	8.3	23.2
1929	32.2	17.6	9.8	26.3
1930	36.5	21.0	6.0	15.8

Fuente: Anuarios de comercio exterior de la República Argentina

lar que en todo este largo período de casi cien años, las relaciones con Estados Unidos fueron muy poco complementarias y en ocasiones altamente conflictivas. Estados Unidos nunca dejó que los productos argentinos entraran en sus mercados mientras que la Argentina se fue haciendo cada vez más dependiente de las importaciones de productos estadounidenses, sobre todo en lo que se refiere a bienes de capital con alto contenido tecnológico. Por ejemplo, ya antes de 1914, “los

granjeros norteamericanos se quejaron de problemas en el acceso a las exportaciones. Con las mejoras en los fletes y las comunicaciones, se incrementó la competencia en el mercado europeo de oferentes como Australia, la Argentina, Canadá y Rusia, en *commodities* tales como harina y trigo. En el continente, los asuntos de seguridad y las presiones políticas de los granjeros contribuyeron a aplicar medidas más proteccionistas en los años anteriores a la primera guerra mundial”¹¹.

¹¹ Alfred E. Eckes Jr. *Op. Cit.*; p 62.

Cuadro Nº 2. Comercio exterior de la Argentina con el Mercosur, el NAFTA y la Unión Europea 1989-2000. En millones de U\$S

Año	Exportaciones FOB			Importaciones CIF			Saldo		
	Mercosur	NAFTA	UE	Mercosur	NAFTA	UE	Mercosur	NAFTA	UE
1990	1832.6	2101.7	1816.7	833.4	968.9	500.1	999.2	1132.8	1316.6
1991	1977.1	1551.2	1953.4	1738.2	1744	788.5	238.9	-192.8	1164.9
1992	2326.9	1638.3	3731.8	3676.3	2817.2	3633.3	-1349.4	-1178.9	98.5
1993	3684	1562.5	3646.4	4028.7	3483.9	4139.2	-344.7	-1921.4	-492.8
1994	4803.7	2083.5	3890.5	4783.8	4819.2	6139.6	19.9	-2735.7	-2249.1
1995	6769.7	2026.9	4465.6	4602.7	4856.6	6024.5	2167	-2829.7	-1558.9
1996	7918.4	2470.6	4562.6	5809	5565.7	6901.8	2109.4	-3095.1	-2339.2
1997	9596.7	2554.4	3992.8	7612.7	7155.7	8320.9	1984	-4601.3	-4328.1
1998	9410.8	2701.3	4602.1	7939.1	7217.8	8620.2	1471.7	-4516.5	-4018.1
1999	7071.3	3173.8	4712.6	6298.8	5776.9	7119.2	772.5	-2603.1	-2406.6
2000	8401.8	3764.5	4691.2	7199.3	5675.2	5784.1	1202.5	-1910.7	-1092.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Se pueden citar varios ejemplos de vieja data respecto de las dificultades que encontró la Argentina para exportar a los Estados Unidos.

- Hacia 1867 el parlamento de EUA cerró virtualmente la importación de lanas argentinas al dictar la ley de Lanasy Manufacturas de Lanasy. Este producto era el rubro principal dentro de la estructura exportadora de la época y Estados Unidos absorbía una cuarta parte de las colocaciones argentinas¹²
- En 1921 el presidente de EUA W. H. Harding pidió al Congreso una ley de emergencia tarifaria señalando: “creo en la protección a la industria norteamericana

na y es nuestro propósito que Norteamérica prospere primero”. En consecuencia en 1922 se promulgó el arancel (*Tariff act*) Fordney-McCumber, que representaba volver a los niveles de protección previos a la primera guerra mundial y afectaba entre otras cosas el comercio de carnes, cereales y frutas¹³.

- A pesar de que hacia mediados de la década de los '20 el mercado estadounidense no era de volumen importante para las exportaciones de nuestro país, prometía incrementos sustanciales. Sin embargo, en septiembre de 1926, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos emitió una disposi-

¹² Cf. Juan C. Chiaramonte, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina*, Buenos Aires, 1986.

¹³ Cf. Alfred E. Eckes Jr. *Op. Cit.*

ción por la cual se prohibía la entrada de carnes frescas o refrigeradas de regiones con aftosa, perjudicando especialmente a la economía argentina cuyas principales zonas ganaderas se consideraban afectadas por esta enfermedad aun cuando muchos de esos productos eran aceptados en el Reino Unido y Europa continental. “El conocimiento científico era común a ambos países. ¿Es que estos conocimientos eran suficientemente concluyentes para justificar el embargo o esta medida fue solamente consecuencia de las presiones proteccionistas de los productores estadounidenses? Y si es que los conocimientos eran concluyentes ¿cuál habría sido la razón que impidió a Gran Bretaña imponer también un embargo igualmente estricto?”¹⁴. En efecto, esta medida hacía peligrar el comercio de carnes entre la Argentina y Gran Bretaña. Sin embargo, Londres no aplicó las mismas políticas que el país del norte, en tanto esto hubiese perjudicado seriamente su economía doméstica que podía resultar afectada por un aumento del costo de vida. En este episodio en-

cuentra su justificativo el lema de “comprar a quien nos compra” enarbolado por la Sociedad Rural Argentina, que constituye el primer antecedente del acuerdo comercial más importante firmado por la Argentina en la década siguiente: el controvertido tratado Roca-Runciman.

- En diciembre de 1930 el Congreso de Estados Unidos instrumentó el arancel Smoot-Hawley. Esta ley arancelaria es calificada como la que impuso las tarifas más altas en la historia de ese país. Aunque esto no sea cierto porque en el siglo XIX hubo en promedio aranceles mayores, fueron sin duda los niveles de protección más elevados del siglo XX¹⁵. Sabemos que “la Smoot-Hawley Act incrementó la tasa promedio de bienes importados de la Argentina entre un 15,2% a un 31,9% en 1931...” mientras que “las exportaciones argentinas a EUA. se redujeron entre un 74% y 75% entre 1929 y 1931. Hubo así en la Argentina una considerable agitación pública contra Estados Unidos..”¹⁶
- Otro incidente sucedió durante la implementación del programa de reconstrucción europea en la

¹⁴ O’Connell, Arturo; “La fiebre aftosa, el embargo sanitario norteamericano contra las importaciones de carne y el triángulo Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos en el período entre las dos guerras mundiales”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 26, Nº101 (abril-junio 1986).

¹⁵ De acuerdo con la ley arancelaria de Smoot y Hawley las tarifas promedio llegaban a 59,1% en 1932 no obstante, mayores fueron los niveles de cien años antes: el promedio arancelario para 1830 fue de 61.7%. Cf. Alfred E. Eckes Jr. Op. Cit.

¹⁶ Alfred E. Eckes Jr. Op. Cit.; p 125.

posguerra (el llamado "Plan Marshall"), donde los países latinoamericanos contaban con participar como proveedores de productos agropecuarios. No obstante ninguno de ellos pudo incorporarse, ya que Estados Unidos, cuyo poder en la orientación de las compras era determinante dado que era quien proveía las divisas, no autorizó la concreción de tales negocios que perjudicaban la colocación de sus excedentes agrarios.

2.3. Los primeros acuerdos latinoamericanos

Además de la Unión Aduanera de las Américas o el actual proyecto del ALCA, también surgió una segunda opción que políticamente estuvo en la mente de los libertadores Simón Bolívar y José de San Martín, y que se expresó de distinto modo a lo largo del siglo XIX y empezó a desarrollarse como idea a partir del siglo XX.

El llamado ABC entre la Argentina, el Brasil y Chile en 1915 constituyó una alianza política de estos tres países para actuar en un frente común respecto de los conflictos continentales. Aunque algunos autores sugieren que el ABC se constituyó por influencia de Estados Unidos que deseaba tener un bloque amigo en la región, en los hechos aparecía como una forma de contrabalancear el poderío norteamericano y en años posteriores, como en la década de

1950, se reflota la idea del ABC en este sentido. Además, no obstante el objetivo político del tratado, éste dejaba abierta la posibilidad de un acuerdo económico entre los tres países a través de un régimen de comercio preferencial y concesiones recíprocas de comercio¹⁷.

Por otra parte, se multiplicaban al mismo tiempo las propuestas de distintos economistas de la región de las cuales la más importante es la del argentino Alejandro Bunge, en 1909, que propone la creación de una Unión Aduanera del Sur, integrada en primer lugar por la Argentina y el Uruguay ("La Unión del Plata"), a la que se sumarían luego el Paraguay, Chile, Bolivia y el Brasil. Las ideas de Bunge fueron perfeccionándose y las publicó en 1940 como un capítulo de su libro *Una nueva Argentina*.

Unas décadas más tarde se formó finalmente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, que dio lugar luego a la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI. En febrero de 1960 se creó la primera de ellas bajo la iniciativa de la CEPAL, procurando gestar una integración económica que diera prioridad a los intereses de la región. La idea que sustentaba este proyecto era que las economías latinoamericanas lograsen una expansión de sus mercados nacionales sin someterse a las fuertes turbulencias

¹⁷ Cf. Mario Rapoport y colaboradores. Op.Cit.

de la economía mundial y evitando, sobre todo, el progresivo deterioro de los términos de intercambio. Se suponía que la liberalización e intensificación de los intercambios regionales contrarrestarían las deficiencias del comercio exterior en su conjunto, en marcha hacia la posible conformación de una unión aduanera continental.

Sin embargo, a pesar del éxito relativo de sus primeros años, la ALALC encontró sus límites en la incapacidad de alcanzar grandes objetivos y en los fuertes vínculos que los distintos países tenían todavía con las principales potencias económicas. Luego de fracasos en las negociaciones, la suspensión de contratos vigentes y un período de relativo estancamiento la ALALC pasó a una etapa "informal" donde los "proyectos" reemplazaron a los "compromisos". Bajo estas premisas se firmó en agosto de 1980 el tratado

de Montevideo que dio origen a la ALADI.

Pero esta nueva asociación se transformó pronto en una suma de acuerdos bilaterales extensibles a terceros países con problemas de desigualdades en el desarrollo económico de cada país parte y su debilidad permitió que años más tarde se firmara el Acuerdo de Asunción punto de partida del Mercosur, de características muy diferentes.

Todos aquellos intentos de integración (**cuadro N°3**) tuvieron el mismo objetivo: crear mecanismos de protección que defendieran el comercio, la producción y el empleo en el continente, frente al avasallador impulso del gigante norteamericano. El ideal bolivariano de una América latina unida podría algún día ser alcanzado mediante un acuerdo regional firmado por la totalidad de las economías de la región.

Cuadro N° 3. Comercio de la ALALC en millones de dólares

Años	Comercio intra ALALC (a)	Comercio del resto del mundo (b)	a / b
1960	567.2	7347.9	8%
1965	834.1	9516.0	9%
1970	1264.1	12786.0	10%
1975	4010.2	29740.0	13%
Variaciones			
65/60	47%	30%	14%
70/65	52%	34%	13%
75/70	217%	133%	36%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CEPAL Anuario estadístico de América latina y el Caribe, 1989.

2.4. Creación y desarrollo del Mercosur

El Mercado Común del Sur, que abarca cuatro países (la Argentina, el Brasil, el Uruguay y el Paraguay) y dos países asociados, Chile y Bolivia) es actualmente, la culminación más exitosa en América latina de aquellas iniciativas. Pese a todas sus imperfecciones, controversias y falta de institucionalización este proceso de integración regional constituye para la Argentina el área donde se lograron los mayores progresos en materia de inserción internacional.

El Mercosur cuenta con un eje principal, la Argentina y el Brasil, del estado de cuyas relaciones va a depender su éxito o su fracaso: el Brasil pasó a ser, en poco tiempo, el principal mercado para las exportaciones argentinas y la Argentina el segundo mercado en importancia para su vecino. El comercio interregional experimentó así, desde los primeros acuerdos de integración, hacia fines de la década de los '80, un notable incremento de más del 20% anual, que quintuplicó el crecimiento del comercio extra-zona.

A pesar de las dificultades de los últimos años por la crisis y devaluación en Brasil y la caída de la convertibilidad y la profunda recesión de la Argentina, el comercio entre los dos países siguió sosteniéndose y representando un porcentaje significativo del comercio exterior de cada uno de ellos, aunque entre 1999 y el 2001 cayera

en volumen. En 2001 las exportaciones e importaciones fueron para la Argentina de 6205 millones de dólares y 5277 millones, respectivamente, con un saldo positivo para el país del Plata de 928 millones (**cuadro Nº 4**). Lo que nos interesa demostrar, sin embargo, son los profundos lazos comerciales y económicos que se establecieron entre las dos naciones en apenas una década y su incremento sostenido.

Por otra parte, el Mercosur juega una activa participación en el conjunto de las exportaciones argentinas y cobra una relevancia mayor si se analiza su composición sectorial: del 30% que la Argentina exporta al Mercosur cerca la mitad corresponde a manufacturas industriales, que son productos de mayor valor agregado. A ello debemos agregar que las exportaciones argentinas a Chile también tienen una participación importante en el comercio argentino (cerca del 10%), realzando la importancia de la región. Respecto de los otros bloques, las exportaciones hacia ellos en conjunto se elevan a poco más del 30% de las ventas totales, y de ellas la Unión Europea cuenta con una importancia relativa mayor. En cuanto a su composición podemos destacar que la UE, en términos relativos, compra más productos argentinos de carácter primario y manufacturas de origen agropecuario que manufacturas de origen industrial y combustibles. En el caso del NAFTA, en cambio, se observa

Cuadro Nº 4. Comercio argentino con el Brasil, 1987-98 (en millones de dólares)

Año	Importac. de Brasil (A) ¹	Variac. relativ.	Particip. en las importac. totales argentinas brasileñas (%)	Particip. en las exportac. totales brasileñas (%)	Exportac. a Brasil (B) ²	Variac. relativ. importac. totales argentinas brasileñas (%)	Particip. en las exportac. totales brasileñas (%)	Saldo de la balanza comercial con Brasil (B-A)	Corriente de comercio (A+B)	Balanza comercial argentina total
1987	831,8	--	14,29	3,17	574,69	--	9,04	-257,09	1406,47	541
1988	979,4	17,75	18,40	2,90	707,10	23,04	7,74	-272,28	1686,49	3.813
1989	722,1	-26,27	17,19	2,10	1.238,99	75,22	12,94	516,87	1961,10	5.373
1990	645,1	-10,66	15,82	2,05	1.399,68	12,97	11,33	754,54	2044,82	8.275
1991	1.476,2	128,81	17,84	4,67	1.614,68	15,36	13,48	138,51	3090,85	3.703
1992	3.040,0	105,94	20,44	8,49	1.731,63	7,24	14,15	-1308,36	4771,61	-2.635
1993	3.658,8	20,36	21,80	9,49	2.717,27	56,92	20,76	-941,51	6376,05	-325
1994	4.135,9	13,04	19,16	9,50	3.661,97	34,77	23,12	-473,90	7797,83	-5.751
1995	4.041,1	-2,29	20,08	8,69	5.591,39	52,69	26,67	1550,26	9632,53	841
1996	5.170,0	27,94	21,76	10,83	6.805,47	21,71	28,58	1635,43	11975,50	49
1997	6.767,3	30,89	22,12	12,77	7.941,29	16,69	30,27	1174,01	14708,56	-4.019
1998	6.747,1	-0,3	21,49	13,20	8.034,17	1,17	30,39	1287,06	14781,28	-4.963

Elaboración propia.

FUENTE: INDEC, FIDE y Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil.

¹ FOB en el Brasil.² FOB en la Argentina.

Cuadro N° 5. Estructura de las exportaciones argentinas durante 2001 en porcentajes

	Productos primarios	Manufacturas de origen agropecuario	Manufacturas de origen industrial	Combustibles y energías	Total
Mercosur	4.6%	3.2%	15.0%	5.3%	28.2%
Chile	0.6%	1.0%	2.3%	6.6%	10.4%
Resto de ALADI	0.8%	1.2%	2.1%	0.4%	4.6%
NAFTA	1.2%	3.3%	5.5%	3.7%	13.7%
UE	5.7%	8.1%	3.2%	0.2%	17.2%
ASEAN	1.0%	1.8%	0.3%	--	3.2%
China	3.2%	0.9%	0.4%	0.1%	4.5%
Corea Rep,	0.8%	0.3%	0.1%	0.4%	1.6%
Japón	0.8%	0.3%	0.3%	--	1.4%
India	0.1%	1.5%	0.1%	--	1.7%
Medio Oriente	1.9%	1.7%	0.3%	0.1%	4.1%
Sudáfrica	0.2%	0.6%	0.4%	0.03%	1.2%
Resto	2.0%	4.1%	1.1%	1.0%	8.2%
Total	23%	28%	31%	18%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC

una situación diferente por la imposibilidad de colocar productos agrarios en el mercado estadounidense.

Como se puede observar en el cuadro N° 2, el crecimiento del comercio de la Argentina con el continente americano presenta asimismo grandes asimetrías. El Mercosur tuvo un lugar mucho más destacado que el NAFTA, tanto como destino, cuanto como origen de los flujos de comercio. Esta evolución es notoria en lo que respecta a las importaciones, las que se incrementaron entre 1989 y 2000 en un 465% desde el NAFTA y en un 728% desde el Mercosur, alcanzando en estos últimos años el 28,5% de las exportaciones

totales.

Sin embargo, donde tal disparidad se hace aún más evidente es en lo referente a las exportaciones argentinas. Allí, el incremento cercano al 490% para el Mercosur contrasta con un menos dinámico 171% para los países del NAFTA. En ese sentido, la última cifra es incluso ligeramente inferior al crecimiento de las exportaciones totales de la Argentina en el período, que se elevó al 174% (**cuadro N° 5**).

Este comportamiento refleja tanto la evolución de las estructuras productivas de los principales países involucrados como tendencias con una larga raíz histórica.

El Brasil tuvo a lo largo de buena parte del siglo XX una importante participación en el comercio exterior argentino, lo que señalaba de antemano la potencialidad de un mercado ampliado¹⁸. Desde este punto de vista, la eliminación de las trabas al comercio mutuo permitió la profundización de la complementación de diversas ramas en ambas economías, así como un mejor aprovechamiento de economías de escala y el desarrollo de una división del trabajo en la producción de algunas empresas instaladas en los dos países, particularmente en el sector automotriz¹⁹.

3. El ALCA: posibles efectos para la economía argentina

3.1. El comercio argentino-norteamericano

Estados Unidos no ha sido jamás un mercado importante para la Argentina, mientras que, por lo contrario, este país fue un cliente importante para los vecinos del norte y, por lo tanto, el comercio argentino con EUA ha tenido un carácter históricamente deficitario como se puede observar en el **cuadro Nº 6**.

Como vemos, en los últimos años el mejoramiento general de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos ha implicado un

incremento del intercambio comercial bilateral en aproximadamente un 200% en la última década (1990-2000). No obstante, cabe destacar que este aumento significativo se ha debido, en mayor medida, al incremento de las exportaciones estadounidenses a la Argentina y no tanto al aumento de nuestras exportaciones a aquel país (**gráfico Nº 1**). Este balance negativo ha llevado a que la Argentina haya acumulado un déficit comercial con los Estados Unidos, durante el período 1991-2000, de unos 24.000 millones de dólares. Si analizamos el comercio de la Argentina con el Mercosur y el NAFTA vemos que ocurre una situación muy parecida en relación con esta última región tal como vimos más arriba.

En lo que se refiere al sector agropecuario argentino, en particular, enfrenta una situación doblemente difícil, por un lado, porque existen productos agropecuarios competitivos con el país del norte, situación que se agrava con el avance de la biotecnología y, por otro lado, como veremos, por la profundización del proteccionismo estadounidense. Ejemplo de esto lo encontramos en los principales productos exportados por ambos países. Para la década de los noventa, se han elaborado los siguientes gráficos en donde se verifica que, ante incrementos en la participación de las exportacio-

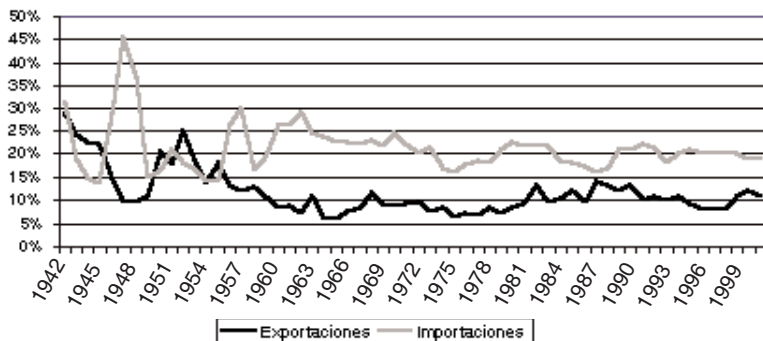
¹⁸ Cf. Instituto para el Modelo Argentino Informe Económico Nº 2. Noviembre 2001.

¹⁹ Cf. Mario Rapoport y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000*, Macchi, Buenos Aires, 2000.

Cuadro Nº 6. Comercio exterior con los Estados Unidos (1943-2001, años seleccionados) en millones de dólares

Años	Exportaciones		Coeficiente de i como demandante	Importaciones		Coeficiente de incidencia de EUA proveedor	Saldo con EUA como
	Totales	EUA.		Totales	EUA		
1943	603	146	24	238	45	19	101
1949	1.045	112	11	1.181	175	15	63
1953	1.125	213	19	1.179	135	11	78
1959	1.009	108	11	992	191	19	83
1963	1.365	154	11	988	242	24	88
1969	1.612	144	9	1.576	346	22	202
1973	3.234	260	8	2.136	462	22	202
1979	7.810	569	7	6.700	1.049	16	480
1983	7.836	755	10	4.504	973	22	218
1991	12.146	1.210	10	8.403	1.845	22	635
1992	12.399	1.325	11	14.982	2.468	16	1.143
1993	13.269	1.264	10	16.872	3.076	18	1.812
1994	16.023	1.737	11	21.675	4.373	20	2.636
1995	21.162	1.804	9	20.200	4.207	21	2.403
1996	24.043	1.975	8	23.855	4.748	20	2.774
1997	26.430	2.204	8	30.450	6.095	20	3.891
1998	26.441	2.212	8	31.404	6.227	20	4.016
1999	23.285	2.653	11	25.508	4.996	20	2.343
2000	26.409	3.156	12	25.243	4.785	19	1.629
2001	26.655	2.908	11	20.310	3.781	19	873

Elaboración propia. Fuente: INDEC

Gráfico N° 1. Exportaciones e importaciones con EUA en % del comercio exterior 1942-2001

Elaboración propia. Fuente: INDEC

nes argentinas dentro del total mundial²⁰, se produjeron caídas en la participación respectiva de los EUA y viceversa. Esto aporta evidencia empírica a la tesis de competitividad entre las economías argentina y norteamericana (gráficos 2a, 2b, 2c).

3.2. *Trabas al comercio en la economía estadounidense: principales instrumentos*

En el pasado el proteccionismo estadounidense era sobre todo tarifario, aunque también usaba mecanismos distintos, como el embargo sanitario de carnes argentinas en la década de 1920, pero ahora ha dejado de utilizar como principal instrumento el universo arancelario. Por lo contrario, la ta-

rifa media estadounidense es mucho más baja que la tarifa externa del Mercosur: mientras que el promedio de los aranceles *ad valorem* en Estados Unidos es de 4.22%, en la Argentina está por encima del 14%²¹. Por este motivo la utilización de barreras no tarifarias es la más importante herramienta proteccionista para la potencia del norte. Sólo si sus ventajas comerciales son mayores, puede consentir en disminuir alguna barrera no tarifaria, pero hay que tener en cuenta la complejidad de la sociedad norteamericana, la existencia de *lobbies* agrarios, sindicales, empresarios y ambientalistas.

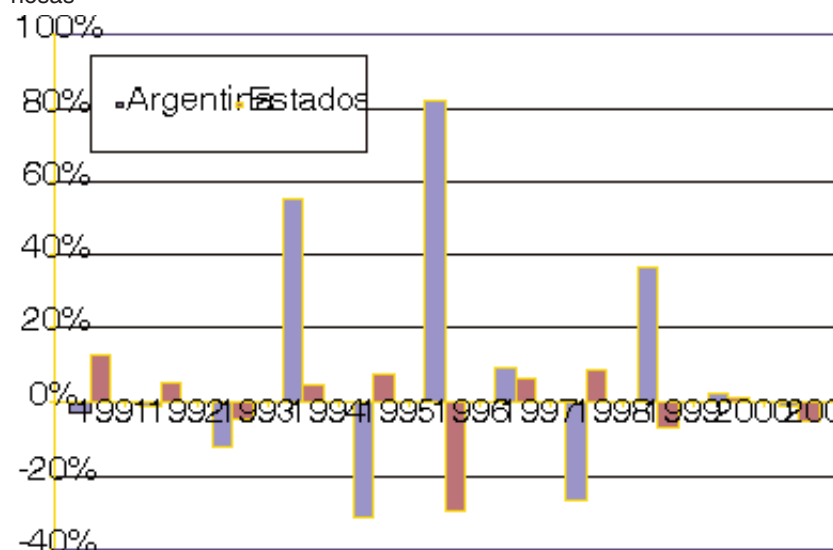
En términos generales, podemos observar que las prácticas proteccionistas estadounidenses han

²⁰ Argentina, Australia, Canadá, Corea, China, EEUU, Hungría, Japón, México, Nueva Zelanda, Polonia y Unión Europea.

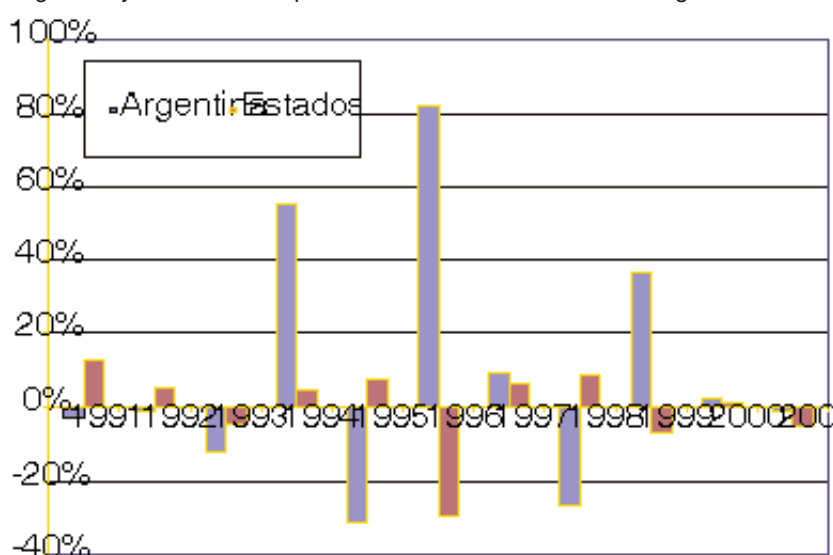
²¹ Fuente: Base de datos hemisférica. El promedio del Arancel Externo Común AEC del Mercosur es en valor cercano al promedio para la Argentina por el proceso de convergencia arancelaria.

Gráficos N° 2. Competitividad argentino-estadounidense en productos seleccionados

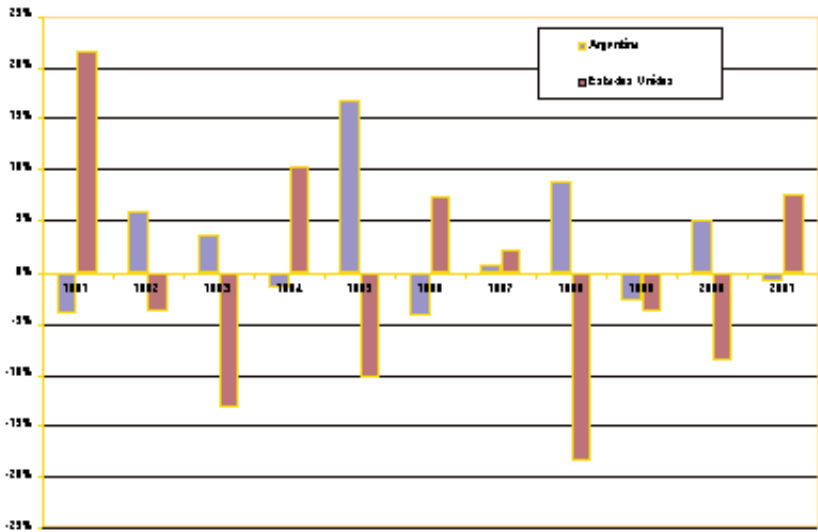
2a. Variación porcentual en las participaciones de las exportaciones de la Argentina y EUA en las exportaciones totales mundiales de semillas oleaginosas



2b. Variación porcentual en las participaciones de las exportaciones de la Argentina y EUA en las exportaciones totales mundiales de trigo



2c. Variación porcentual en las participaciones de las exportaciones de la Argentina y EUA en las exportaciones totales mundiales de productos oleaginosos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

variado mucho a lo largo de la historia. En las últimas décadas Estados Unidos fue reduciendo el nivel de protección arancelaria a la vez que instrumentaba otro tipo de medidas proteccionistas. El país del norte optó por valerse de un medio en apariencia legítimo para proteger mercados nacionales de prácticas desleales: recurrir a mecanismos amparados por los acuerdos internacionales de comercio que permiten establecer derechos para compensar las prácticas desleales de terceros países. El uso indiscriminado de las denuncias puede convertirse en una forma abierta de neoproteccionismo. Los instrumentos más utilizados son los derechos

compensatorios y los derechos *antidumping*, que intentan proteger al mercado interno de prácticas desleales, los subsidios específicos a las exportaciones y la venta en el mercado externo a un precio menor que en el interno. Alfred E. Eckers reconoce, por ejemplo, que en la última mitad de la década de los '80 se verificó un *boom* de las denuncias por prácticas desleales de comercio: los derechos *antidumping* aplicados crecieron 2 veces y media con respecto a la primera mitad de la década. En cuanto a lo que ocurre actualmente, en los últimos seis meses de 2001 el gobierno norteamericano inició 35 investigaciones de *dumping*, 22 de ellas

Cuadro N° 7. Número de medidas de protección en EUA.

Año	Antidumping	Subsidios	Salvaguardias
60-70	4		
71-75	18		
76-80	21	9	44
81-85	34	25	17
86-90	118	37	2

Fuente: Alfred E. Eckes Jr. *Opening America's Market, U.S. Foreign Trade Policy since 1776.*

denunciando a países en desarrollo y ocho a países americanos. Fue, en este sentido, el segundo país que mayor cantidad de investigaciones inició²². A modo de ejemplo, la Unión Europea llegó sólo a 15 investigaciones²³.

Otro instrumento utilizado, las salvaguardias, por su parte, se aplican solamente en casos excepcionales, puesto que no trata de corregir ninguna práctica desleal. Este tipo de medidas se utilizan para proteger alguna rama de la industria nacional que haya sufrido *daño grave* o *esté amenazada de daño grave* causado por un incremento repentino y brusco en el nivel de importaciones. En los **cuadros N° 7 y N° 8** se ejemplifica el uso cada vez mayor que Estados Unidos está dando a este tipo de medidas no tarifarias así como ha ido reduciendo las tarifas.

En general las medidas no tarifarias, como las restricciones cuan-

titativas y los subsidios sobre los precios son, en algunos casos, como en productos agropecuarios, aceros, textiles, y otros, mayores o iguales que en los primeros años de la posguerra. Es bien sabido que en el marco de la OMC, Estados Unidos continúa aplicando unilateralmente este tipo de medidas proteccionistas. No existe ninguna seguridad de que el gobierno de Washington reduzca sus barreras no tarifarias, con argumentos fitosanitarios, de defensa ambiental, de normas técnicas, de seguridad del consumidor, etc., lo que puede ser usado para defender los sectores menos competitivos de su economía y nada garantiza que esto no continuará incluso con el ALCA. La incorporación de EUA al NAFTA no implicó un cambio significativo en sus leyes comerciales a cambio de beneficios a sus socios, ¿por qué cambiaría ahora con respecto al ALCA?.

²² El primero fue la India con 51 denuncias.

²³ WTO members report on anti-dumping activity. 22 de abril de 2002

Cuadro Nº 8. Nivel de las tarifas de EUA. Años seleccionados desde 1828 hasta 1992 en porcentaje (aranceles *ad valorem*)

Ley de aranceles	
Años	Arancel medio
Calendario del año 1830	61.7
<i>Morril Tariff</i>	
Calendario del año 1868	48.7
<i>McKinley Tariff</i>	
Promedio anual 1895-1897	48.4
<i>Wilson Tariff</i>	
Promedio anual 1891-1895	41.3
<i>Dingley Tariff</i>	
Promedio anual 1898-1909	46.5
<i>Payne Aldrich Tariff</i>	
Promedio anual 1910-1913	40.8
<i>Underwood Tariff</i>	
Promedio anual 1914-1922	27.0
<i>Fordney McCumber Tariff</i>	
Promedio anual 1923-1930	38.5
<i>Fordney McCumber Tariff</i>	
enero- junio 1930	44.6
<i>Smoot Hawley Tariff</i>	
junio-diciembre 1930	45.0
<i>Smoot Hawley Tariff</i>	
Calendario del año 1931	53.2
<i>Smoot Hawley Tariff</i>	
Calendario del año 1932	59.1
<i>Smoot Hawley Tariff</i> (modificada)	
Calendario del año 1970	10.0
<i>Smoot Hawley Tariff</i> (modificada)	
Calendario del año 1992	5.2

Fuente: Alfred E. Eckes Jr. Opening America's Market, U.S. Foreign Trade Policy since 1776.

3.3. La Farm Bill

Los subsidios agrícolas estadounidenses se triplicaron en la última

década del siglo XX llegando a más de 30 mil millones de dólares²⁴. Pero esa situación empeoró

²⁴ *Le Monde Diplomatique*. Versión en español, sep. 2001

recientemente en forma considerable con la aprobación por parte del gobierno de George W. Bush (h) de una nueva Ley Agrícola (*Farm Bill*), en la que se profundizan las medidas de apoyo al sector agropecuario estadounidense. Esta nueva ley significa un giro de 180 grados en comparación con la vieja ley, *Fair Act*, que rigió entre 1996 y 2002. Esta última buscaba que los agricultores decidieran qué producir, cómo producir y en qué cantidad producir teniendo en cuenta los precios del mercado y no los incentivos que otorgaba el gobierno. La nueva legislación dista considerablemente de dicho enfoque, ya que procura garantizar “niveles de rentabilidad mínima para la producción sectorial que estarán más desprendidos que en la actualidad de las señales del mercado”²⁵.

Estados Unidos es el principal productor agrícola del mundo y, a la vez, un gran exportador. En consecuencia, juega un papel clave en la formación del precio internacional y cualquier distorsión que se genere en su mercado tiene amplias repercusiones en los mercados mundiales. Washington había dado claras señales de que iba a disminuir sus ayudas (haciéndolas menos distorsivas), y en este sentido se esperaba que en el marco de la OMC las redujera.

Sorpresivamente, la nueva ley agrícola fue aprobada el 13 de mayo de 2002, teniendo como objetivo reemplazar la ley de 1996. Entrará en vigencia a partir de septiembre del corriente año, autorizando un gasto estimado superior a los 100.000 millones de dólares (ó 19.000 millones anuales), y representa un incremento en el monto de los subsidios del 70% con respecto a la ley anterior de 1996 (51.700 millones). El destino principal de los 51.700 millones adicionales será para el apoyo a los productores de los *commodities* tradicionales (trigo, maíz, soja, algodón y maní), que recibirán 7.500 millones de dólares al año (45.000 millones adicionales a lo largo de la duración de la ley), totalizando un apoyo adicional directo anual de 14.000 millones (mientras que venían recibiendo alrededor de 8.000 millones anuales).

La *Farm Bill* tiene como antecedentes más cercanos las cuatro leyes de emergencia²⁶ que se aprobaron desde el año 1998, por lo que muchos analistas creen que en el fondo esta ley no hace sino validar dichas leyes y brindarles legitimidad para un período de 6 años (hasta 2007).

La nueva ley representa un retroceso con respecto a la precedente, considerada como un pri-

²⁵ Liboreiro, Ernesto S., del Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales “La ley de la selva”. *Clarín*, sábado 18 de mayo de 2002

²⁶ Se trata de paquetes de ayuda decididos por fuera de las provisiones de la ley general, por el Congreso, en respuesta a distintas situaciones de “emergencia”.

mer paso hacia una economía agropecuaria de mercado, y un retorno hacia un sistema de dependencia de los productores respecto del gobierno federal, pues ahora se guiarán por los precios artificiales establecidos por el Congreso en lugar de los del mercado.

En realidad, no existen argumentos en materia económica basados sobre la eficiencia o la igualdad que justifiquen este incremento en las ayudas del estado. De hecho, la mayoría de las ayudas están dirigidas a los productores y agricultores más ricos, en detrimento de los más pobres. La principal razón por la cual siguen existiendo estas ayudas es que se vienen implementando desde hace muchas décadas y, por ende, la estructura de producción e ingreso de los agricultores se ha vuelto completamente dependiente de ellas. Cuando el estado decide establecer estas ayudas resulta luego, desde un punto de vista político, muy difícil removerlas; sobre todo cuando consisten en asegurarles a los productores un precio sostén, u ofrecerles préstamos con muchas facilidades o pagos que se efectúan cuando los precios de mercado caen por debajo de un determinado precio objetivo.

En el esquema más básico del préstamo de comercialización, en donde se toma el préstamo y se vende la cosecha simultáneamente, se le asegura un ingreso equivalente al *loan rate* o precio sos-

tén. En la realidad, sin embargo, los agricultores suelen tomar los préstamos cuando los precios están deprimidos y venden cuando se recuperan. De este modo, la primera decisión es tomar el préstamo cuando los beneficios por hacerlo son amplios (y los precios bajos), seguida de la venta de la cosecha cuando los precios aumentan.

Gracias a la estacionalidad o variabilidad de los precios durante todo un año, este proceso especulativo permite a los productores recibir un ingreso por unidad efectivo que en promedio supera el precio sostén; por ello su ingreso total proviene, por un lado, del precio de mercado y, por otro, del gobierno. Sin embargo, algunos productores adversos al riesgo, decidirán tomar el préstamo e inmediatamente vender la cosecha, recibiendo así el precio sostén. Pero muchos otros especularán con un aumento de precio, cuyo beneficio es obtener un ingreso por unidad más elevado. En principio, llevar el ingreso por unidad más allá del precio sostén genera un incentivo económico adicional para extender el área plantada.

3.4. Análisis y estructura de la Farm Bill

En la ley se incluyen los siguientes títulos: I) Productos Básicos, II) Conservación, III) Comercio Internacional, IV) Asistencia Nutricional, V) Créditos, VI) Desarrollo Rural, VII) Investigación, VIII) Ini-

ciativas Forestales, IX) Energía y X) Misceláneos²⁷. Sin embargo, los efectos más importantes provienen de los tres primeros títulos.

En relación con el presupuesto de abril 2001, la nueva ley provee un gasto adicional de 73.500 millones de dólares. El 65% de ese monto se destinará al Programa de Productos Básicos (los más relevantes entre los principales cultivos son: trigo, granos forrajeros, arroz y algodón). El referido a conservación representa un 23% del total y el de Comercio Internacional un 1,5%. La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) estima que del gasto adicional de 47.800 millones de dólares correspondiente al primer Programa, 9.900 son destinados a Pagos Directos, 29.400 a Pagos Contra-cíclicos (que se efectúan de acuerdo con la evolución de un precio objetivo) y 2.200 para Pagos de Deficiencia (que están relacionados con el nivel de los precios de mercado) y otros préstamos.

En cuanto al Programa de Productos Básicos, el mismo se basa sobre pagos directos desvinculados de las decisiones de producción de la campaña en que se realizan, y son dependientes de dos factores: la superficie cultivada en las campañas anteriores y el rendimiento obtenido.

La lógica que subyace estos mecanismos apunta a lograr una mayor estabilidad de precios e ingresos dentro del mercado estadounidense. Sin embargo, la contracara es que los Estados Unidos exportan su propia inestabilidad al resto del mundo.

En cuanto a las principales modificaciones con respecto a la ley anterior son²⁸:

- *Productos Básicos*: se introduce nuevamente el concepto de precio meta, un precio artificial fijado por el Congreso para sostener el ingreso de los productores); se prevé un aumento en los precios sostén (*loan rate*) y préstamos de comercialización para maíz, trigo, avena, cebada y sorgo y una disminución para la soja (con el único objetivo de equipararla al nivel del maíz, lo que, sin embargo, beneficiaría a la Argentina en el corto plazo).

La ley permite a los productores mantener el área base (en hectáreas) para los pagos AMTA (contratos de producción flexibles, disociados de la producción) e incorporar superficie para soja o, en su defecto, utilizar la superficie plantada o prevista de ser sembrada en el período 1998-2001 para todos los cultivos cubiertos por la ley.

²⁷ Comprende: el etiquetado del país de origen (inicialmente voluntario y luego obligatorio); diversas reglamentaciones de bancarrota para productores rurales y contractuales.

²⁸ Nos limitaremos a describir los 3 primeros programas, dado que son los que suponen tener mayores consecuencias en niveles tanto nacional como internacional.

- *Conservación*: el monto asignado para el período 2002-2007 es de 17.100 millones de dólares. Este programa de pagos tiene como objetivo incentivar e incrementar las prácticas conservacionistas.
- *Comercio Internacional*: el monto asignado para el período 2002-2007 es de 1.150 millones de dólares. Alienta las actividades de promoción, subsidios y ayuda alimentaria.

3.5. El marco internacional de la Farm Bill

Actualmente se están llevando a cabo otras negociaciones del ámbito agrícola en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), con el objetivo de tratar de obtener beneficios de la liberalización de los mercados que están menos influidos por políticas gubernamentales. En esas negociaciones el liderazgo de los Estados Unidos es crucial, pero su credibilidad se ve comprometida si sigue acentuando sus políticas proteccionistas; en especial, el hecho de garantizar rentabilidades mínimas está en contra del espíritu de la organización, que aboga por la “reducción sustancial y progresiva de los apoyos a los productores”. Por otro lado, no existe ninguna seguridad de que la Unión Europea y el Japón no vayan a alinearse detrás de Estados Unidos y au-

mentar a su vez sus subsidios. Tanto la Argentina como otros países agrícolas afectados²⁹ deberían tratar de evaluar cuidadosamente el daño (concreto o potencial) que les producirán estas medidas, con el fin de efectuar, en bloque, una demanda judicial ante la OMC. Cabe destacar que la Argentina, aun con las desventajas que implica enfrentarse a un competidor como Estados Unidos, se ubica en el primer lugar como exportador de aceites y subproductos oleaginosos (soja y girasol), y es el segundo exportador mundial de maíz y sorgo.

Los pagos que efectúa cada gobierno están limitados en el marco de las reglas de la OMC. El límite fijado para los subsidios de los Estados Unidos es de 19.100 millones de dólares por año. Aun asumiendo que clasificarán sus programas como “no distorsivos” (o “no dañinos” frente al comercio internacional) y que los precios de mercado serán los mismos, se cree que dicho país va a sobrepasar el límite de los 19.100 millones. Entonces, si suponemos un escenario futuro de precios menores, el gasto del estado puede llegar a ser mucho más significativo de lo que se proyecta.

También en cuanto a la nueva base de cálculo para los pagos directos y contracíclicos, si los agricultores decidieran sembrar más

²⁹ Especialmente se verán perjudicados los países exportadores en desarrollo que no aplican ningún tipo de subsidios ni a su producción ni a la exportación como ocurre con nuestro país.

de lo que habrían sembrado de no existir los programas de ayuda, es de prever que Estados Unidos vea incrementar la suma de dinero efectivamente destinada al conjunto de medidas domésticas de apoyo.

A pesar de que la ley no fija montos máximos de desembolsos para los programas de *commodities* porque dependen de las variaciones de precios de mercado y de la cantidad transadas, diversas fuentes estiman que este cambio implica un incremento en los subsidios entre el 40% y el 80 por ciento³⁰.

En conclusión, bajo la nueva ley los subsidios se instrumentarán de la siguiente manera: “el ingreso por tonelada de producción de un agricultor, que no tenga tierras en descanso, estará compuesto por el ingreso por unidad que obtiene por vender su producción a través del precio de mercado o del precio sostén, el que sea mayor, en primer lugar. En segundo orden, por un pago directo por tonelada, independiente de la producción del año en curso. Si la suma de los dos pagos iguala o supera el precio meta establecido en la ley, el agricultor no recibe pago adicional, considerándose que satisface

la rentabilidad que asegura la ley. Empero si el ingreso por unidad de producto obtenido mediante las dos fuentes mencionadas no alcanza al precio meta, entonces el productor obtiene un ingreso adicional hasta alcanzar el precio meta.”³¹

Esta nueva ley que se extiende hasta 2007 y autoriza gastos por 114.000 millones de dólares ha encontrado serias oposiciones desde el Mercosur: el secretario argentino de Relaciones Económicas Internacionales Martín Redrado sostuvo que para la Argentina el ALCA no será una prioridad si Estados Unidos no se compromete a eliminar los subsidios agrícolas y el ministro de Agricultura del Brasil, Marcus Vinicius Pratini de Moraes, condicionó la participación de su país en el ALCA diciendo: “De ahora en adelante, las negociaciones estarán limitadas por el cambio de los objetivos que Estados Unidos imprimió a su nueva ley agrícola”³².

Como todavía no existen estimaciones del daño producido a la economía argentina, no se pueden sacar conclusiones definitivas; en efecto, si los precios de mercado en los próximos años son elevados, estos subsidios no

³⁰ “Subsidios al agro en los Estados Unidos”, *Clarín*, 6 de mayo de 2002; “La ley de la selva”, *Clarín*, 18 de mayo de 2002; Alberto de las Carreras, “El proteccionismo agrícola de Estados Unidos” *La Nación* 27 de Mayo de 2002; “Bush defendió los subsidios al agro”, *La Nación*, 14 de mayo de 2002; Jorge Rosales, “Por día, los granjeros recibirán US\$ 52 millones”, *La Nación*, 10 de mayo de 2002.

³¹ “La ley de la selva”. *Op. Cit.*

³² *Idem* ibidem las notas periodísticas mencionadas.

tendrían efectos reales. Sin embargo, se supone que son altamente distorsivos, dadas sus características: pagos desacoplados de la producción, pagos directos, pagos contracíclicos, etc. En un futuro cercano, se generará una depresión y desestabilización en los precios internacionales y las producciones agrícolas de otros países se verán afectadas.

Pero, por su lado, los agricultores estadounidenses tendrán incentivos formados para acrecentar sus áreas plantadas y por ende la producción, lo que deprimirá aún más los precios, creando un círculo vicioso. Según algunas fuentes, la *Farm Bill* podría implicar pérdidas para la Argentina del orden de los 1400 millones de dólares anuales³³.

La nueva ley norteamericana no es más que un ejemplo de que Estados Unidos está mucho más dispuesto a promover el librecambio en el mundo que a aplicarlo con toda convicción en su propio territorio. Es de esperar que si este país se sienta a discutir los controvertidos casos de subsidios al agro lo haga con los otros países que aplican similares medidas (Europa y el Japón) y no con los países latinoamericanos. Por lo tanto, no se debería confiar en que dentro del marco del ALCA se trate el tema de los subsidios; de hecho del texto borrador del ALCA surge que este problema será

analizado en el marco de la OMC³⁴.

4. Disparidades regionales y prioridades comerciales: opciones verdaderas o falsas de los procesos de integración

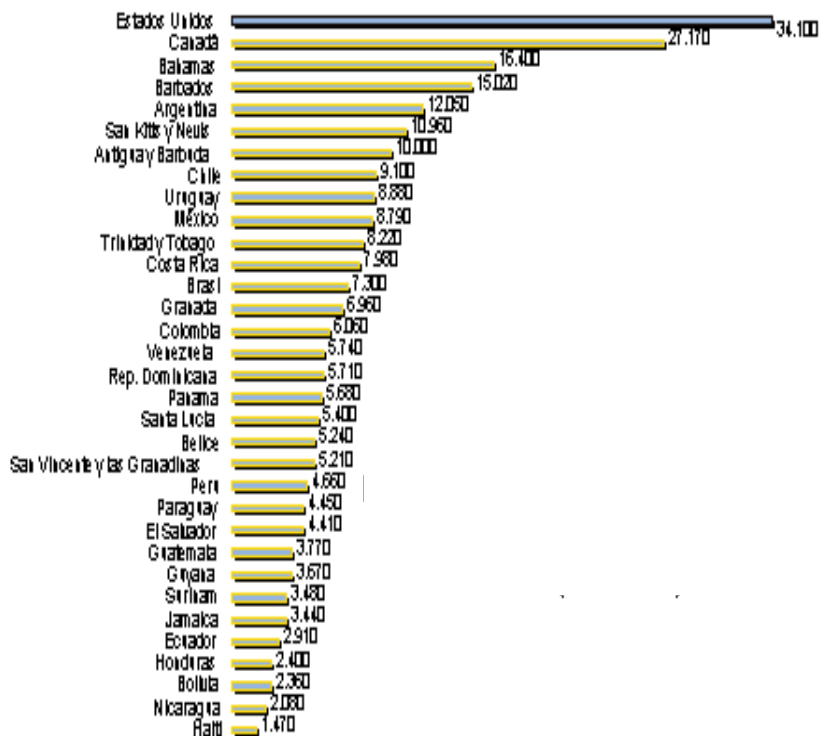
El proceso de globalización y de aplicación de políticas neoliberales ha producido una formidable concentración de la riqueza y del poder en una parte del mundo y de la pobreza y el desempleo en otra. Estados Unidos y otros países desarrollados con proyectos como los del ALCA quieren obligar a los estados periféricos a mantener sus economías abiertas y sin políticas económicas propias y a desarmarlos unilateralmente, como está pasando con la ciencia y la tecnología argentinas, o incluso a aceptar intervenciones directas, como el Plan Colombia. El ALCA es un proyecto económico, comercial, financiero y tecnológico, que significa, al mismo tiempo, un reforzamiento de la hegemonía política y estratégica de los Estados Unidos.

La primera cuestión es que la enorme disparidad de las dimensiones económicas, tecnológicas, comerciales y financieras de Estados Unidos, por un lado, y los países latinoamericanos (**gráfico Nº 3**), por el otro, y, la aún mayor

³³ Idem Ibidem

³⁴ Cf. Enrique Arceo. Op. Cit.

Gráfico N° 3. PIB per cápita según paridad de poder adquisitivo para países americanos año 2000 (en dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Mundial³⁵

disparidad en las dimensiones políticas, estratégicas y militares, complica considerablemente el poder de negociación de los países menores. Si algunas diferencias de dimensión entre el Brasil y la Argentina o entre éstos dos países y el Paraguay y el Uruguay han causado problemas y controversias en la instrumentación del Mercosur, podemos imaginar los problemas que se generarían en

las negociaciones y en los cursos de acción común con la hoy única superpotencia.

En esa relación de fuerzas el ALCA y el Mercosur se tornarían rápidamente incompatibles y el ALCA terminaría absorbiendo al Mercosur. Como es conocido, las ventajas del comercio argentino-brasileño se pusieron de manifiesto, en el marco del proceso de in-

³⁵ Después de la reciente devaluación el PIB argentino llega a los US\$ 3.000 per cápita, alejándose todavía más del de Estados Unidos.

tegración regional, a través de la tarifa externa común y los acuerdos especiales como el del automotor. Del mismo modo, tampoco hubiera tenido éxito el desarrollo capitalista en Estados Unidos o en Europa, ni el fabuloso crecimiento de sus comercios exteriores sin barreras proteccionistas en defensa de sus industrias, tal como lo ha mostrado Paul Bairoch³⁶. Con el ALCA se plantea, en cambio, que los países latinoamericanos abran plenamente sus economías a la potencia industrial más importante del mundo. Estados Unidos pasaría así a competir libremente en el mercado regional del sur. De ese modo, el Mercosur desaparecería, excepto para la tarifa externa común, que seguiría funcionando para los países fuera del ALCA, perjudicando a socios comerciales importantes como a países europeos u otros.

El proyecto continental contempla, más concretamente, la reducción paulatina de aranceles para las importaciones provenientes de los países del continente, hasta lograr su eliminación completa. Sin embargo, no da igual tratamiento a las restricciones no arancelarias, cuya discusión deberá realizarse en el marco de la OMC. Para justificar esto se argumenta que esas medidas son una respuesta al proteccionismo de la Unión Europea y no tienen rela-

ción con América latina. Los gobiernos se comprometen, además, a elegir el proveedor de bienes o servicios más barato de la región, en lugar de privilegiar a empresas nacionales con sus compras. Asimismo, se propone liberalizar los flujos de capitales para los inversores del continente, permitiendo una mayor libertad en las inversiones, así como más facilidades para trasladar las ganancias a un tercer país o a su casa matriz³⁷.

La implementación de un área de comercio hemisférico crearía así un único territorio económico desde el punto de vista comercial y financiero que, en ausencia de fuertes sistemas de compensación y reorganización económica, conduciría a un proceso de especialización productiva en el cual los estados más avanzados concentrarían la producción industrial de punta y los menos avanzados, los productos primarios. De esta forma estaríamos frente a una reproducción cruda de la situación existente a fines del siglo XIX, cuando Gran Bretaña era el polo industrial y los países latinoamericanos los proveedores agrarios. Reducidas las tarifas a cero, restando apenas el costo del transporte que disminuye con el progreso tecnológico y la infraestructura, una empresa norteamericana sería aún mucho más competi-

³⁶ Cf. Paul Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris 1995.

³⁷ Andrés Musacchio, El ALCA y la autonomía nacional. en www.losocial.com.ar, septiembre de 2002.

tiva que una empresa del Mercosur ya sea instalándose directamente en la región o a través de sus exportaciones.

Debemos recordar, en este sentido, que el comercio dentro del Mercosur representa la mayor parte de las exportaciones de productos industriales de la Argentina, que desaparecerían rápidamente con el ALCA. Este acuerdo va a afectar así lo que queda del sector industrial de los países del Mercosur que, desde el punto de vista de las exportaciones, sigue siendo fundamental para obtener divisas que mejoren la posición de la balanza de pagos de esos países frente al deterioro de los precios de los productos agropecuarios.

Es evidente, por otra parte, que en relación con las inversiones de capital, el ALCA favorecería a las empresas estadounidenses ya instaladas frente a las empresas nacionales y de otros países. El abrumador predominio tecnológico, especialmente de Estados Unidos, se ha traducido en el control de la propiedad intelectual y en particular en la exclusividad en las patentes de las empresas transnacionales. La Argentina ya ha sufrido repetidamente ese tipo de presiones, incluso desde la misma embajada norteamericana. Pero, como un resultado de “la libre competencia entre empresas de dimensiones tan dispares en

términos de organización, economías de escala, capacidad tecnológica y libre acceso al crédito” se incrementarían notablemente los procesos de desnacionalización en los países de la región³⁸. Paradójicamente, también, para perplejidad de los propios economistas neoliberales, y dado que una de las razones para la inversión extranjera es la superación de las barreras aduaneras y fiscales, podría ocurrir que de aumentar las exportaciones estadounidenses, se reduzca el flujo de capitales de ese país.

De cualquier forma, sea por la vía de una reducción de empresas nacionales o de una disminución de las exportaciones industriales locales que tienen mayor valor agregado, el nuevo proyecto traería efectos negativos sobre el empleo y sobre la pobreza, que son los principales problemas de la región, al tiempo que crecería la dependencia económica hacia la potencia del norte.

En el caso de la Argentina, la integración al ALCA le haría perder los últimos restos de política económica que todavía tiene al verse totalmente impedida de planear su propio desarrollo económico, incluyendo instrumentos como el “compre nacional” y otros necesarios para reactivar el empleo y la producción. Recordemos que en el caso del NAFTA, aunque México recibió inversiones esta-

³⁸ Samuel Pinheiro Guimarães, *A Duvidosa Constitucionalidade e Legitimidade da ALCA*, www.agenciacartamaior.com.br, 28 de junio de 2002.

dounidenses e incrementó su comercio con el país del norte, lo hizo a costa de una redistribución más regresiva del ingreso, un aumento de la pobreza y un empeoramiento de las condiciones de trabajo, sin impedir la fuga de capitales y un enorme flujo de remesas de utilidades al extranjero. Tampoco impidió una crisis financiera de envergadura como la de 1994. Incluso los beneficios que México pudo haber obtenido con el NAFTA se deben principalmente a la mano de obra barata y a la cercanía geográfica.

La posición del Brasil es clara con respecto a la posibilidad de integrarse al proyecto propiciado por Washington: pretende “participar de las negociaciones para la formación del ALCA en posición de fuerza, basada sobre el Mercosur”³⁹. En especial, se podría llegar a decir que la falta de asistencia de Estados Unidos a la Argentina durante su actual crisis se debe a la posición brasileña respecto de este punto. El Brasil es considerado una economía fuerte que podría poner en cuestionamiento la hegemonía política y económica de EUA en la región; en este sentido, retirarle su apoyo a la Argentina perjudica explícitamente el crecimiento del Brasil. También, otra de las preocupaciones de EUA es que, si los dos países del Mercosur fortalecen sus relaciones bilaterales, se generalice una tendencia proteccionista que defi-

nitivamente anularía cualquier posibilidad de consolidación del ALCA.

En verdad el Brasil quiere hacer recaer toda responsabilidad de un eventual fracaso del ALCA en el gobierno de EUA. Ese país no duda de que el gobierno norteamericano nunca accederá a retirar las barreras a su comercio, como lo demuestra la aplicación de la nueva ley agrícola, la cual responde a fuertes *lobbies* agrarios dentro del Congreso. En igual sentido, la legislación *antidumping* y el aumento de tarifas que autorizó el presidente Bush y que atañe a la producción siderúrgica provocará un daño considerable a las exportaciones brasileñas. Por lo contrario, las exportaciones estadounidenses hacia el Brasil se triplicaron en la década de los noventa, pasando de US\$ 5.000 millones en 1990 a 15.300 millones en el 2000 y el déficit comercial con los EUA alcanzó entre 1996 y 2000, 18.600 millones de dólares, con un promedio de 3.700 millones anuales y un pico de 6.300 millones en 1997. Por ende, mientras soporta un importante déficit comercial con China, Estados Unidos pretende recuperarlo con fuertes superávits a costa del comercio exterior con la Argentina y el Brasil.

En cambio, si consideramos un escenario distinto, con la continuación y profundización del Mercosur, la no participación en el

³⁹ Luis Alberto Moniz Bandeira, Revista *La onda digital* julio 2002.

ALCA no implicaría una ruptura de comercio con los países del NAFTA, del mismo modo que la participación de México en el NAFTA no implicó una caída sustancial de sus relaciones con el resto de los países latinoamericanos. Por lo contrario, si el Mercosur se desintegra como consecuencia de la negativa del Brasil a integrar el ALCA, la situación para la Argentina sería muy grave porque perdería un mercado sustancial como el brasileño, mucho menos competitivo que el americano, carecería de un socio estratégico para discutir en la OMC, e incluso con respecto a los EUA y, en especial, perdería toda capacidad de negociación con la UE, un socio hoy en día igualmente importante que el país del Norte.

Lo más ventajoso para la Argentina es mantener y reforzar el Mercosur y negociar a través de él con los otros bloques regionales: NAFTA, UE, países asiáticos, otros países latinoamericanos y la OMC. Asimismo, el Mercosur debería avanzar rápidamente en la construcción de instituciones comunes; en especial en la coordinación de políticas macroeconó-

micas que reafirmen el polo negociador y amplíen los mercados. A partir del Mercosur, se puede negociar en mayores posiciones de fuerza y posponer un proyecto como el ALCA o limitarlo a un acuerdo entre bloques comerciales.

Como concluye un cientista político brasileño: "El objetivo de Estados Unidos con la formación del ALCA es consolidar las medidas ultraliberales, (...) fomentar sus exportaciones en un 30% y asegurar el crecimiento de su PIB a una tasa de 4 al 5% anual, para compensar el déficit comercial con otras regiones, a costa de los países latinoamericanos, induciéndolos gradualmente a adoptar el dólar como la única moneda en el hemisferio, cuya emisión y circulación estarán bajo su exclusivo control"⁴⁰.

En resumen, el ALCA es una vieja aspiración de los Estados Unidos radicalmente diferente a la que tenían desde su independencia los países latinoamericanos inspirados en las ideas de San Martín y Bolívar. Entre ambas aspiraciones se resolverá sin duda el futuro de nuestro continente.

⁴⁰ Cf. L. A. Moniz Bandeira; *Op.Cit.*