

# LOS INTERESES DE LA ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS\*

*Arturo José Guevara\*\**

---

## Resumen

El objetivo del trabajo es el de analizar las distintas alternativas que presentan las relaciones económicas entre la Argentina y los Estados Unidos. Conforme a ello se comienza reseñando históricamente tales relaciones desde el siglo XVII hasta llegar a la actualidad caracterizada por una nueva dimensión de integración espacial y globalización. Se llega a encontrar así alguna explicación a la posición argentina frente a los intereses norteamericanos y hasta dónde ha resultado perjudicada. También se pretende mostrar aquí una cuestión que trasciende el campo de las relaciones económicas y es la que se refiere a los intereses internos de los estadounidenses que ejercen presión sobre el poder político para obtener ventajas del proteccionismo del sector agropecuario. La segunda sección trata el tema de las alternativas estratégicas que se le presentan hoy a la Argentina en el terreno de sus relaciones económicas en el contexto del nuevo orden económico internacional. Hasta dónde la propuesta norteamericana del ALCA puede concretarse en un escenario donde los países de América del Sur, conscientes de su debilidad para negociar bilateralmente con Estados Unidos intentan la alternativa de hacerlo integrándose en un bloque, todavía inconcluso, como es el Mercosur.

*Clasificación JEL:* F 02, F15

*Palabras clave:* integración económica - ALCA - Mercosur - relaciones bilaterales

---

\* El presente trabajo constituye una versión abreviada de la tesis de Magíster en Políticas y Estrategias presentada en el Departamento de Graduados de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2006.

\*\* Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, [aguevara@bblanca.com.ar](mailto:aguevara@bblanca.com.ar)

### Abstract

The purpose of this paper is to study the different alternatives that economic relations between Argentina and the United States present. Accordingly, the analysis begins with a historical review of such relations from the XVIIth century to the time beings in which they are characterized by a new dimension of space integration and globalization. On these bases, some explanations of Argentine position in relation to North American interests can be traced, as well as some ideas on the degree of the damage that on account of it Argentine has suffered. The study also considers an issue that exceeds the economic relations field as the one related to domestic North Americans interests, who, exerting pressure on their authorities, try to take advantages of the farm sector protectionism. The last section studies the various strategic alternatives that Argentina faces as regards international economic relations in the context of the new international economic order. It also considers the possibilities of concretion of the North American proposal of the ALCA in a scenery where South American countries, conscious of their weakness for bilateral negotiations with the United States try to negotiate as a block, through their not already complete integration in the Mercosur.

*Classification* JEL: F02, F15

*Keywords:* economic integration - ALCA - Mercosur - bilateral relationships

---

### INTRODUCCION

El presente trabajo se propone analizar y evaluar las posibilidades de acuerdos económicos entre la Argentina y los Estados Unidos a la luz de la historia pasada y de la dimensión actual caracterizada por la integración espacial y la globalización. Cabe advertir que el análisis resulta particularmente complejo por varias razones. La primera es que no se aborda una historia de relaciones económicas y políticas entre iguales sino, en su lugar, se considera aquélla que corresponde a países cuyo poderío económico, político y militar es significativamente dispar. Otra cuestión es que la dinámica y contemporaneidad de los acontecimientos entorpece un tratamiento sistemático del tema tal como se evidencia en la literatura especializada en donde los diversos aspectos que lo configuran no son abordados desde una perspectiva que los considere de forma integrada.

Es bien sabido que la historia de las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos está signada por repetidos malentendidos, extensos períodos de tensión y desaprovechamiento de oportunidades de lograr la cooperación. Las dificultades han sido recurrentes a lo largo de casi dos siglos y entre gobiernos de diversos signos. Haya sido civiles o militares, populistas u oligárquicos en la Argentina, demócratas o republicanos, aislacionistas o internacionalistas en los norteamericanos. Como bien señala J.Tulchin este patrón, casi permanente, de tensiones y desencuentros lleva a suponer que han existido y persisten aún hoy diversos factores subyacentes que obstaculizan la cooperación hemisférica<sup>1</sup>.

El trabajo tiene como objetivo principal investigar la relación bilateral, caracterizar las diversas fuerzas que están en juego para luego llegar a establecer las estrategias alternativas argentinas en el sentido de que sus intereses puedan ser compatibles, o, al menos no antagónicos, con los de EE.UU. dentro de un área de libre comercio. Además, se estima que puede revestir alguna significación identificar los problemas que presenta el ámbito internacional con vistas a evaluar, a partir de ellos, las posibilidades argentinas de formar parte del nuevo sistema mundial.

Tal como se dijo, la investigación comienza con el análisis y la reseña histórica de las relaciones de Argentina y Estados Unidos. En este primer capítulo puede llegar a determinarse claramente, la rivalidad de intereses y hasta dónde, como resultado de la misma, la Argentina se ha perjudicado. Su política de comerciar tanto con los países europeos como con EE.UU. pagando a éstos con los saldos de aquéllos, parece ser, hasta ahora, una estrategia difícil de revertir. De allí entonces el interés de evaluar la posibilidad de diseñar una nueva alternativa de negociaciones.

El último punto de esta primera sección, novedoso quizá, intenta mostrar el estado actual de las relaciones argentino- estadounidense no ya a nivel institucional y en el ámbito de sus respectivos gobiernos y acuerdos celebrados sino que avanza en la consideración de un aspecto que va más allá de las vinculaciones comerciales. Fundamentalmente, alcanza a las fuerzas internas de los Estados Unidos que presionan, a través de sus organizaciones corporativas de intereses, sobre el poder político del país. Estas organizaciones abarcan desde los sindicatos que pueden verse afectados por el libre comercio hasta las grandes corporaciones, que también usufructúan de los subsidios a la agricultura, dando por tierra con la idea de que dichos subsidios son otorgados para proteger a los granjeros de la Unión.

---

<sup>1</sup> Tulchin, J., La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza, Buenos Aires, Ed. Planeta, 1990, pp.7-8.

La segunda sección trata el tema de las alternativas estratégicas que se le presentan a la Argentina en el terreno de sus relaciones económicas en el contexto del nuevo orden económico internacional. Con tal propósito, se consideran distintas posiciones de poder en el mundo tratando de evaluar cómo se distribuye el mismo entre los países -poderosos o no - y cómo podría medirse tal poder. Para ello se recurre entonces a ciertos atributos como son el tamaño territorial del país, el volumen poblacional y su dimensión económica medida por el PBI. También se analiza el impacto de la liberalización del ALCA y la UE sobre las economías de los países del Mercosur así como el punto en el que están las negociaciones en los distintos foros internacionales. A esta altura el análisis va confluyendo hacia el diagnóstico acerca de la posición de la Argentina ante las distintas hipótesis asumidas respecto de la intensidad de la liberalización o proteccionismo de Estados Unidos y la Unión Europea. Intenta, finalmente, señalar algunas acciones estratégicas para el futuro de las relaciones internacionales de la Argentina que, según se entiende, han de contribuir a mejorarlas.

En esta misma sección se trata de avizorar, a través de las opiniones más bien políticas, de autores argentinos y brasileños, cuál de los caminos o de las opciones que se presentan pueden ser estratégicamente más viables. ALCA y Mercosur, son opciones excluyentes o complementarias? Es indudable que es difícil lograr la unanimidad de opiniones, sin embargo, flota la idea que sería una alternativa más beneficiosa la asociación con la Unión Europea, aunque hay que destacar que también esta posibilidad presenta inconvenientes similares a los que se debaten en el seno del ALCA.

El trabajo concluye presentando el cuadro del estado actual de las negociaciones y las dificultades que se enfrentan para llegar a acuerdos razonables. Es necesario no perder de vista que en el proyecto del ALCA coexisten países muy avanzados e industrializados como Estados Unidos y Canadá, con países cuyas tasas de desarrollo son mucho menores tal como ocurre con los miembros del Mercosur. Todos tienen intereses distintos; los más avanzados bregan por los "nuevos temas" tales como el refuerzo de la propiedad intelectual y la plena liberalización del comercio de bienes de alta tecnología industrial y de servicios (comunicaciones, profesionales, seguros, transporte, etc.). Es lógico que así sea porque se sienten dominantes y competitivos en estos sectores. Los países del Mercosur, eficientes productores agroindustriales y de algunas industrias más tradicionales bregan por los llamados "viejos temas" relacionados con las trabas que enfrentan sus exportaciones como son las barreras no arancelarias o los subsidios y la protección de la agricultura establecidos por los países desarrollados.

## I- RESEÑA DE LAS RELACIONES ENTRE LA ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS

La Argentina en el ámbito internacional de naciones, siempre ocupó un lugar secundario, aún en sus momentos de esplendor no tuvo influencia en las decisiones que iban más allá de sus fronteras.

Aún las decisiones respecto a la comercialización de su producción agropecuaria, cuando esta comenzó a ser relevante a fines del siglo XIX, se tomaron afuera, fundamentalmente en Gran Bretaña. Durante la etapa de consolidación del modelo agro-exportador, nunca reservó capital para las exportaciones o para financiar sus propias etapas siguientes de desarrollo, etapas necesarias para la proyección de su influencia y el poder internacional de la nación.

Para la dirigencia argentina de entonces la relación con Gran Bretaña se ajustaba a los intereses nacionales. Hasta 1941 le garantizaba a la Argentina un mercado para todos los productos agrícolas que el país pudiera producir aún considerando la expansión de la superficie cultivada; asignaba todo el capital extranjero que el país pudiera absorber sin perjudicar la naturaleza de la economía de exportación, y permitía a la Nación no involucrarse en alianzas de tipo político. Este fenómeno de visión de cuasi aislamiento y la convicción de que estaba inmune a las repercusiones internacionales por las propias acciones como nación, penetraron en la cultura política del país.

En la idea de que era posible separar los vínculos comerciales de los políticos, la Argentina logró evitar, de acuerdo a sus objetivos, que los EE.UU. organizaran la Unión Panamericana hacia fines del siglo XIX. Se estimaba que podían desafiar o ignorar los deseos de los EE. UU., que su influencia mundial valía tanto como la norteamericana. Esto tuvo como consecuencia la desconfianza de EE.UU. respecto a la Argentina. A medida que EE.UU. aumentaba su influencia internacional, ese prejuicio aumentaría su discrepancia con la Argentina.

### I.1- Siglos XVII a XIX

En la época de su consolidación como colonia y primeros tiempos como país independiente de la Argentina, la expansión del comercio de EE.UU. con el Río de la Plata fue frenada por dos grandes obstáculos. En primer término, por el poderío británico y en segundo lugar por el empeño desplegado por España con el propósito de mantener su dominio en la costa atlántica.

Alrededor de 1820 la flota de EE.UU. se hacía notar en la zona, aunque no podía competir con Gran Bretaña. A lo largo de este período la pasividad de los EE.UU. frente a lo que sucedía en Argentina, se explicaba por la tesis de George Washington del "principio de la proximidad". Le preocupaban más los problemas que podía tener con Europa en su propio territorio que lo que sucedía en el Río de la Plata.

Durante los siglos XVII y XVIII hubo muy poco comercio entre los dos países.. No existía un medio de comunicación marítimo directo y además el proteccionismo dificultaba la relación.

Hacia 1862 la dirigencia liberal logró la reinserción de la Argentina en el sistema mundial como exportador de productos alimenticios para un mercado creciente, aparentemente insaciable, en la Europa urbanizada e industrializada. El modelo se definía como liberal y ocupando un lugar en la división internacional del trabajo. Se ha llegado a comparar el desarrollo argentino en esta época con el que habían alcanzado EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Si bien existían diferencias entre las concepciones del mundo de ambos países las mismas carecían de significado en la medida en que sus relaciones no mostraban un mutuo interés. Una vez que ambos comenzaron a asumir roles más protagónicos en el ámbito internacional, las diferencias se volvieron evidentes y rápidamente se convirtieron en la fuente de dolorosas tensiones recíprocas.

La Argentina adoptó una perspectiva del mundo que reflejaba su crecimiento y desarrollo y cuyo objetivo específico consistía en distanciarse de EE.UU. y diferenciar lo más claramente posible las experiencias de los dos países. No se trataba de que la Argentina se dispusiera a competir directamente con EE.UU. ni que se enfrentara a su poder en el ámbito internacional. Por el contrario los líderes argentinos intentaban establecer una imagen, un rol, un espacio, para su país como socio comercial de Europa, evidente y deliberadamente diferenciado de los EE.UU. Si eventualmente ambos se encontraban en el mismo foro o el mismo mercado, la Argentina se opondría fervientemente a las políticas de objetivos norteamericanos en caso de que esto resultara necesario para frustrar cualquier ademán de dominación de los EE.UU. y evitar cualquier acción que interfiriera en los compromisos con Europa.

Según el punto de vista de Estados Unidos, su elite gobernante no mostró interés por la Argentina. Había una asimetría en la consideración del uno por el otro. Para la Argentina, Estados Unidos se consideraba un país significativamente más importante de lo representaba Argentina para Estados Unidos.

Desde el inicio, el pensamiento estratégico norteamericano se caracterizó

por ser global. Los Estados Unidos formarían parte de un núcleo en el cual las potencias competían por ejercer la influencia o el poder<sup>2</sup>. Por supuesto, toda discusión o análisis habrían carecido de valor político de no haberse producido el importante crecimiento de la economía norteamericana y la transición, casi inexorable, desde la exportación agrícola hacia la manufactura. A fines del siglo XIX, EE.UU. se había convertido en la mayor potencia industrial del mundo.

Sobre fines del siglo XIX la preocupación norteamericana se centraba en la influencia europea en América Latina. Estaban convencidos de que debían actuar para impedir la penetración europea. La idea era crear una Unión Aduanera que facilitara el comercio entre las naciones del hemisferio y dejara a los europeos en una posición de inferioridad. Esta iniciativa fue atacada por los argentinos que prácticamente solos anularon o redujeron al mínimo las propuestas de Estados Unidos. La posición sorprendió a EE. UU. Sin embargo resultó coherente con la posición argentina de la época y se basaba en el principio de que el bienestar argentino requería de relaciones fluidas y abiertas con las naciones de Europa y que no era necesario particularmente que las relaciones fueran estrechas con el resto de América Latina. Además, Estados Unidos era un competidor en el mercado de los alimentos.

Dada la realidad en el comercio argentino, la opinión dominante respecto a Europa y lo que aparecía como una excelente división internacional del trabajo, no debe sorprender la reacción poco entusiasta de los líderes argentinos frente a los esfuerzos norteamericanos por crear la Unión Panamericana. Se entendió que esto constituía una auténtica amenaza para los intereses argentinos.

La actitud aislacionista de la Argentina, no es un fenómeno caprichoso, obedece a una realidad geográfica que no se puede desconocer. T. F. Mc Gann ha dicho: "el aislamiento argentino se presenta en tres niveles, el mundo, la región y aún dentro de si mismo".

En 1884 los EE.UU. enviaron una comisión comercial a toda América latina. Un año más tarde, el comercio entre los dos países alcanzaba un monto de diez millones de pesos oro. Al mismo tiempo el comercio argentino con Gran Bretaña alcanzaba los 48 millones de pesos oro, de un total de 176 millones. Ese año más de mil barcos llegaron a Buenos Aires provenientes de puertos británicos, o zarparon desde la Argentina hacia Inglaterra. En cambio, no llegó ni zarpó ninguno desde ni

---

<sup>2</sup> Rapoport, M., Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000.

hacia puertos norteamericanos.

Aún cuando la diplomacia económica norteamericana demostró ser ineficaz o inexistente en sus negocios con la Argentina durante las décadas de 1880 y 1890, los métodos empleados durante las transacciones privadas tampoco resultaron adecuados. El ministro estadounidense a menudo se lamentaba de que, en comparación con los representantes de los países europeos, los negociantes norteamericanos llegaban a la Argentina no eran eficientes.

Que podría ofrecer los EE.UU. a la Argentina? Aparte del hecho de que parecían sus rivales, aquel país no realizaba ningún esfuerzo serio para mejorar el comercio con Argentina. La estructura impositiva proteccionista norteamericana resultaba particularmente perjudicial para los productores argentinos. Cuando los representantes argentinos instaron al Departamento de Estado norteamericano a que interviniera para reducir los impuestos y mejorar el comercio, los funcionarios del ejecutivo declararon su incapacidad de incitar al Congreso a cambiar su postura proteccionista.

Hacia fines del siglo XIX los exportadores norteamericanos parecieron interesarse más en el mercado argentino. No por accidente las exportaciones argentinas hacia los EE.UU. aumentaron sensiblemente por unos cuantos años coincidentemente con la abolición de los impuestos sobre la lana.

## I.2 - Siglo XX

### a) Hasta 1945

En 1914 se abre el primer banco de EE.UU. en Argentina. Sin embargo, el hecho que podía haber significado el comienzo de una nueva era, fue empujado por la Primera Guerra Mundial. Los líderes argentinos creyeron que el hecho de ser proveedor mundial de alimentos los convertía en potencia, sin asumir las necesidades que tal pretensión comporta: poseer poder militar y fundamentalmente comenzar su proceso de industrialización.

Los británicos, con estrechas relaciones con la Argentina, revelaron en su política exterior que esperaban que la Argentina continuara siendo un proveedor y un mercado confiable. Tal rol confirmaba el carácter dependiente de la Argentina en el esquema internacional. Sin embargo esta situación no era asumida por la dirigencia argentina.

La guerra europea demostraría los límites de la estrategia argentina

encaminada a dificultar los objetivos de EE.UU. a su respecto, dado que puso de manifiesto el grado de dependencia argentina dentro del mercado internacional y los considerables costos de desafiar a los EE.UU. Después de la guerra los ingleses resultaron incapaces de mantener el rol que habían asumido durante el rápido crecimiento de la Argentina. Los argentinos se negaban a creer que la Guerra cambiaría su posición internacional.

Hacia 1915 el canciller argentino Murature, condujo con esfuerzo, pese a resistencias internas, una apertura hacia EE.UU., como consecuencia de las limitaciones en la importación de bienes de capital como consecuencia de la guerra. Esta posición sin embargo no tuvo aceptación interna y no volvería a repetirse hasta la Segunda Guerra Mundial.

Recién en esta época Estados Unidos centró específicamente su atención en la Argentina como un desafío y una oportunidad. En términos más generales, pretendían reemplazar a Alemania como proveedora e inversora en toda América latina. El comercio con Argentina aumentó entre 1914 y 1916 de 95 millones a 302 millones de dólares y continuó aumentando durante toda la contienda.

Durante la Primera Guerra, se produjeron dos cambios significativos en la manera que EE. UU. percibía los problemas internacionales y, más específicamente sus relaciones con América Latina. Ambos cambios afectarían su vinculación con Argentina. El primer cambio fue la extensión de la definición de interés estratégico. Los EE.UU. decidieron que era vital para el interés nacional mantener bajo control – público o privado- las provisiones necesarias de combustible requerido por la Armada, una red de comunicaciones libre de interferencias extranjeras y evitar compromisos financieros que pudieran afectar su seguridad.. El segundo cambio, corolario del primero fue el panorama geográfico notablemente extendido de los intereses estratégicos de los estadounidenses. Mientras consolidaba esta estrategia, Irigoyen, en la Argentina, estaba en proceso de definir una postura más nacionalista para los problemas internacionales.

La administración irigoyenista fue tan cuidadosamente neutral como su antecesora en su trato con los países beligerantes. Compartía la arraigada desconfianza con respecto a los EE.UU. que caracterizó los miembros de la clase dirigente. Al mismo tiempo Irigoyen nunca trató de modificar el esquema básico de dependencia de Argentina con Gran Bretaña ni en sus pautas nacionales ni en las internacionales. La política del principismo de Irigoyen explica la aparente falta de oportunismo por parte de la Argentina durante la guerra. El principismo tenía una orientación a favor del prestigio, no del poder. Esta actitud socavó la relación con

EE.UU.. El gesto que más demostró esta postura fue el intento de organizar una Conferencia de Países Americanos Neutrales, que excluía a EE.UU.. Al final de la Guerra, la profunda transformación del poder norteamericano en relación con las naciones europeas y su creciente poderío dentro del hemisferio implicaba, al menos, provocar a EE.UU. como se lo había hecho anteriormente: Saéñz Peña en 1889 y más tarde Irigoyen en la misma actitud en varias ocasiones, no pasaría sin consecuencias.

Terminada la Guerra, Argentina pensó que todo volvería al antiguo orden. En 1920 en la Segunda Conferencia Financiera Panamericana, el gobierno argentino demostró el mismo desdén por las iniciativas norteamericanas que el demostrado por Saéñz Peña treinta años antes. Durante la crisis del 1930 se desplomaron para siempre los supuestos tradicionales que subyacían a la política exterior argentina. Nunca se había hablado de la independencia de la Nación respecto a Gran Bretaña, ésta solo se procuraba en relación con los EE.UU.. Mientras tanto éstos no tomaban a la Argentina como un actor clave en la política internacional. Tal hecho puede haber constituido el más cruel de los golpes para el orgullo de los argentinos<sup>3</sup>.

Durante toda una década, luego de la primera guerra mundial, el gobierno norteamericano aumentó su apoyo a los intereses privados en el exterior. Este apoyo se correspondía con la ampliación que había tenido el concepto de los *intereses de la Nación* y con una idea más abarcativa del rol del Estado en la protección del capitalismo. Un nuevo rol resultado del sensible aumento de la actividad del sector público producido durante la guerra.

Para los argentinos nada había cambiado en el equilibrio de fuerzas a nivel mundial por lo que no se justificaba esperar ningún cambio significativo en la política exterior de la nación. La percepción argentina del mundo no coincidía con la de EE.UU. Seguía entonces sin variantes el esquema de transferencias del campo hacia la industria protegida de carácter rentístico.

En cuanto a sus relaciones bilaterales, Estados Unidos apoyaba al sector privado que ampliaba su participación en las inversiones y ventas a la Argentina. De todos modos para Buenos Aires, era un competidor menor frente a los británicos que seguían dominando el mercado. Sin embargo, dicho mercado ya no existía y EE.UU. y Argentina se encontraron en conflicto en sus esfuerzos por defender sus respectivos intereses nacionales. La expansión de la influencia del país del norte constituía un anatema para la mayoría de los argentinos.

<sup>3</sup> Cfr. Tulchin, J.A., *The after match of war*, London, Royal Institute Affairs, 1937.

*Comercio e inversiones extranjeras en este período: El triángulo anglo-argentino-norteamericano.*

Para comprender la ubicación de la Argentina en el contexto internacional cuando su relación más importante seguía siendo el Reino Unido, es necesario conocer el rol particular que este último jugaba en los mecanismos del comercio de la época. El exceso de importaciones de la balanza comercial británica fue casi invariable entre 1913 y 1929, pero ese déficit era compensado, totalmente hasta 1922 y luego en parte, por los excedentes de los intereses y dividendos provenientes de las inversiones británicas en el extranjero. Sin embargo, esta compensación no provino del comercio de sus países deudores en proporción al volumen de las remesas que éstos enviaban a Gran Bretaña. Las principales áreas deudoras del Imperio y Sudamérica –salvo la Argentina, que era un caso aparte– que eran países de producción predominantemente agrícola, mantuvieron durante esos años un amplio excedente de exportaciones, pero no con el Reino Unido, sino con las naciones industriales de Europa continental y con los Estados Unidos. Los excedentes de importaciones británicas, en cambio, provenían principalmente, de su comercio con esos países industriales y no del que efectuaba con sus deudores. En verdad, tales países, como India, Australia, China, Brasil y Japón tenían a menudo un déficit en su balanza comercial con Gran Bretaña, así que, no sólo una parte, sino el conjunto de los considerables servicios financieros que remitían debían compensarlos mediante sus excedentes de exportación con otros países. En términos de bienes, entonces, los intereses y los beneficios de las inversiones británicas de ultramar eran pagados con productos enviados por las naciones agrícolas deudoras a la Europa continental y a los Estados Unidos y pasaban de estos últimos, mediante la forma de exportaciones de bienes manufacturados, al Reino Unido. Se daba pues, una situación de comercio triangular o hasta incluso, tetralateral, donde los países agrícolas deudores exportaban hacia los EE.UU. y Europa continental y éstos, a su vez, lo hacían hacia el Reino Unido. Como se verá la Argentina tenía una posición diferente y se hallaba paradójicamente más ligada que algunos países del imperio al mercado británico<sup>4</sup>.

El esquema de comercio triangular al que se hace referencia y que predominó durante toda la década de 1920 en los mercados mundiales, fue también vital en la vinculación de la Argentina con el pasado, aunque este caso presentó características peculiares. El análisis del caso argentino, es por tanto, de particular relevancia para explicar la inserción internacional del país entre la Primera Guerra

---

<sup>4</sup> Rapoport, M., op. cit., p. 156.

Mundial y la crisis de los '30 y el patrón de conducta de sus clases dirigentes en este período. El triángulo de los movimientos de capital tuvo también una importancia decisiva. Por un lado el Reino Unido cubría, con los ingresos provenientes de la Argentina por inversiones y prestación de servicios financieros y comerciales, la mayor parte de su balance comercial desfavorable. Pero por otro con una corriente neta de capitales norteamericanos financiaba las importaciones argentinas con préstamos o inversiones directas, compensando en todo o en parte los déficit del sector externo con los vecinos del Norte. O sea que el sistema funcionaba porque en la Argentina existían entradas de capital provenientes de los EE.UU., y a veces un superávit comercial con Gran Bretaña que superaba las remesas de intereses y dividendos a ese país, llegando a equilibrarse el desajuste que podía producirse en los flujos trilaterales. También se verificaban corrientes de comercio y capitales compensatorias entre Gran Bretaña y los Estados Unidos. De este modo se mantenían vigentes los principios multilaterales de comercio y de pagos<sup>5</sup>.

Tal como se puede apreciar en el cuadro 1, Gran Bretaña se mantuvo como el principal importador del país en proporciones que van del 22,2% en 1922 al 38,8 % en 1931. Por el contrario, la participación norteamericana en las exportaciones sólo crece durante el período de la guerra para mantenerse luego en un nivel cercano al 9%. En cuando a las importaciones la situación es diferente. Entre 1915 y 1930, sobre un total de dieciseis años, los Estados Unidos fueron el principal proveedor argentino en doce de ellos, aunque luego esta situación ha de resultar afectada por la crisis del '30 y el biletaralismo del comercio exterior adoptado posteriormente.

---

<sup>5</sup> Rapoport, M. El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña. (1914-1943), Buenos Aires, 1988.

Cuadro 1 - El comercio argentino con Gran Bretaña y Estados Unidos (1914-1939)

Año	Gran Bretaña		Estados Unidos	
	Export.	Import.	Export.	Import.
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	36,3
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
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	19,8	9,7	22,1
1931	38,8	21	6	15,8
1932	36	21,6	3,4	13,5
1933	36,6	23,4	7,8	11,9
1934	38,6	26,3	5,5	13,2
1935	34,4	24,5	12	13,6
1936	35	23,6	12,2	14,4
1937	29	20,7	12,8	16
1938	32,8	20,1	8,5	17,4
1939	35,9	22,2	12	16,4

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior de la República Argentina.

Cuadro 2 - Balanza de pagos de Argentina con Gran Bretaña y Estados Unidos, 1914-1934, millones de pesos oro

Rubros	1914-1920		1921-1930		1931-1934	
	Estados Unidos	Gran Bretaña	Estados Unidos	Gran Bretaña	Estados Unidos	Gran Bretaña
Exportaciones	933	1.733	769	3.009	131	1.161
Importaciones	1.077	885	1.826	1.618	246	409
Saldo	-144	848	-1.057	1.391,00	-115	752
Turismo		20		50		20
Intereses y dividendos	35	560	221	1.021	160	400
Saldo de servicios	-35	-580	-221	-107	-160	-420
Saldo cuenta corriente	-179	268	-1.278	320	-275	332

Fuente: Phelps, V., The International Economic Position of Argentina, Pennsylvania, 1938.

Según como puede apreciarse en el cuadro 2, entre 1914 y 1934, el saldo comercial negativo con los EE.UU. fue de 1316 millones de pesos oro, mientras que el saldo positivo con Gran Bretaña alcanzó los 2991 millones de pesos oro, mostrando

las características del comercio triangular. Cabe aclarar que en el período de la guerra, entre 1914 y 1917, los saldos con los EE.UU. fueron positivos.

Si se consideran en el mismo cuadro otros períodos, como por ejemplo, entre 1921 y 1930, cuando los saldos con el país del norte resultaron todos negativos, los superávit y los déficit comerciales con Inglaterra y Estados Unidos tendían a igualarse.

Hay que destacar que el saldo de la cuenta de servicios con Gran Bretaña resultó fuertemente negativo, como consecuencia de la remesa de utilidades e intereses de las empresas británicas en el país, compensando en parte el superávit comercial de la Argentina.

Además, el comercio triangular significaba para la Argentina supeditar su estructura productiva y en particular su estructura industrial a las manufacturas y bienes de capital norteamericanos. En este período las importaciones de maquinarias norteamericanas posibilitaron la industrialización de los años '30. Por último, el comercio aceleraba el flujo de capitales estadounidenses en la economía argentina mediante la colocación de títulos públicos en el área del dólar o de inversiones directas de empresas norteamericanas, permitiendo financiar las importaciones y desplazando de este modo la influencia económica inglesa. El comercio triangular, estaba señalando, en realidad, un cambio de esferas de influencia.

Por otra parte, el ingreso masivo de capitales norteamericanos se produjo luego de la Primera Guerra Mundial, entre 1915 y 1930 fundamentalmente. Se trataba de firmas dedicadas a artículos industriales, maquinarias, vehículos, artefactos eléctricos, textiles, refinación de petróleo, alimentos y bebidas y productos farmacéuticos. Además compraron firmas de origen europeas como la International Telephone an Telegraph Corporation que se transformaría en Unión Telefónica Argentina.

Ya se ha dicho que el saldo del comercio con EE.UU. era desfavorable para Argentina, al contrario de lo que ocurría respecto a Inglaterra. La razón por la cual la balanza comercial con los con el primero fuera tan desfavorable se debía, evidentemente, a que ambas economías no eran complementarias, sino competitivas respecto a las exportaciones argentinas. El mercado norteamericano se cerró por completo, en 1915 a la importación de carnes argentinas, pero ya mucho antes el alto nivel de protección impedía la exportación y este problema iba a ser una de las preocupaciones principales de los sectores dirigentes argentinos en este período. Cuando Pueyrredón, embajador en EE.UU. durante la presidencia de Alvear, termina su mandato a fines de la década del 1920 estaba convencido que Argentina no podía hacer negocios con EE.UU., fruto de los poderosos intereses agropecuarios de la Unión que hacían "lobby" en el

Congreso norteamericano, para proteger sus intereses<sup>6</sup>.

Los intentos argentinos por penetrar el mercado norteamericano, revelaron alguna evolución de la concepción argentina en relación con EE.UU.. Sin embargo los grupos exportadores que controlaban el poder veían en los EE.UU. un competidor que no estaba interesado en sus productos y representaba a su vez un rival respecto a los mercados de Europa.

Tal como se puede observar en el cuadro 3, hacia 1939 la Argentina era el cuarto país en importancia dentro del total de inversiones externas británicas en el mundo después de colonias o dominios como India-Ceilán, Canadá y Australia, lo que revela la vigencia que aún tenía en esa época la antigua relación anglo-argentina.

Cuadro 3 - Inversiones de Gran Bretaña y Estados Unidos en el exterior, 1930

Gran Bretaña			
	País	Millones de libras esterlinas	%
1.	India-Ceilán	540	14,5
2.	Canadá	525	14,1
3.	Australia	494	13,3
4.	Argentina	450	12,1
5.	Europa	295	7,9
6.	Africa del Sud	263	7,1
7.	EE.UU.	201	5,4
8.	Brasil	190	5,1
9.	Nueva Zelanda	123	3,3
10.	Malasia	108	2,9
Estados Unidos			
	País	Millones de dólares	%
1.	Canadá	3.492	25,2
2.	Alemania	1.421	9,1
3.	Cuba	1.067	6,8
4.	Argentina	808	5,2
5.	Chile	701	4,5
6.	México	694	4,4
7.	Reino Unido	641	3,9
8.	Brasil	557	3,5
9.	Francia	472	3,1
10.	Japón	445	2,8

Fuente: Rapoport, M., *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000, p.164.

<sup>6</sup> Tulchin J.A. *La Argentina y los EE.UU. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires. Ed. Planeta, 1990.

Sin embargo, también ocupaba el cuarto lugar dentro del total de las inversiones de los Estados Unidos en el exterior, después de Canadá, Alemania y Cuba y antes que México, Chile, Inglaterra y Brasil, dando también indicio de la consideración que gozaba la economía argentina para el país del Norte en la década de 1920. Aún teniendo en cuenta sólo las inversiones directas -ya que el dato anterior incluye inversiones en bonos- la Argentina estaba ubicada en el sexto lugar, lo que, por cierto, no se hallaba desprovisto de significación.

A comienzos de la Segunda Guerra Mundial, la Argentina estaba comprometida con una política de neutralidad que constituía el único modo de proteger sus intereses nacionales. Al hacerlo se encerraba en un modelo económico que buscaba obtener beneficios de un sistema internacional que ya no existía y actuaba sobre la base de la percepción de un escenario internacional crecientemente disfuncional.

A pesar de las ventajas que Argentina concedía a Gran Bretaña, la Cancillería británica era pesimista en 1929 con respecto a sus posibilidades de recuperar el mercado argentino. Antes de 1930, la mayoría de los argentinos se había resignado a que su país fuera dependiente de una potencia extranjera. Esta relación con Gran Bretaña había perjudicado a los argentinos en relación a la inversión de los capitales norteamericanos. Es que al decir de J.C.Puig la Argentina había concebido "el proyecto" (la relación argentino-británica) como inmutable".

La desorientación de la dirigencia argentina, llevó a suscribir el conocido pacto Roca-Runciman. Los argentinos aceptaron este pacto a regañadientes. Lo más grave es que la firma del tratado que otorgaba a Gran Bretaña beneficios antes desconocidos, no terminó con los problemas comerciales de Argentina, y hasta los anglófilos más comprometidos comenzaron a mostrar reserva sobre los nuevos términos de la dependencia.

Como en el caso de la frustración argentina al buscar la explicación de sus necesidades por parte de Gran Bretaña, la razón del fracaso en concretar un tratado con los EE.UU. reside en la configuración de las fuerzas políticas internas opuestas a admitir los productos argentinos en el mercado estadounidense, así como la incompatibilidad estructural de las dos economías.

Ni Roosevelt ni el Departamento de Estado de EE.UU., ambos deseosos de llevar adelante la política comercial del gobierno, de satisfacer lo que ellos consideraban pedidos argentinos legítimos y de apoyar la causa de los intereses estadounidenses en Argentina, pudieron lograr éxito en la búsqueda de un tratado comercial o aún de concesiones comerciales parciales. Un tratado con la Argentina

era concordante con la política comercial del gobierno. Los funcionarios del Departamento de Estado a cargo de los asuntos latinoamericanos encabezados por Summer Wells consideraban que la aprobación de una ley arancelaria era injustamente rigurosa para con los productos argentinos. Dónde estuvo el problema? La principal dificultad residía en que satisfacer las necesidades argentinas tenía repercusiones para todo el programa de desarrollo agrícola. La imposibilidad de concretar un tratado con Argentina no afectó la política comercial estadounidense, pero en determinado momento pareció que una mayor presión en apoyo a los intereses argentinos habría podido destruir la coalición de la cual dependía Roosevelt para apoyar su programa de desarrollo para el campo, aislar irremediamente a su Secretario de Agricultura y provocar un conflicto en el Congreso, todo ello con ventajas relativamente limitadas para el interés nacional norteamericano<sup>7</sup>. Las tratativas de estos años no se cristalizaron en beneficios para la Argentina y probaron la vulnerabilidad de una política comercial liberal ante la presión económica y política a nivel interno de EE.UU.. Un ejemplo de esto fue el pedido de desgravar el lino argentino, que no era fundamental para su economía. Ni siquiera esta propuesta tuvo éxito, pues siempre aparecía el temor a las repercusiones internas y así no resultaba posible negociar.

La constante frustración argentina en su política exterior tuvo importantes consecuencias internas. El pacto Roca-Runciman nunca despertó entusiasmo en la Argentina, sus costosos términos y el mal tratamiento a los negociadores argentinos provocaron que el gobierno buscara nuevos socios comerciales. La desilusión con Gran Bretaña intensificó el resentimiento con los políticos proteccionistas de EE.UU. que cerraban esa alternativa a la dependencia del mercado británico. Como resultado de ese resentimiento y esta frustración emergió una forma de nacionalismo, políticamente neutral, que estaba totalmente divorciado del viejo modelo liberal democrático y que se fijó como objetivo maximizar el control de la Nación sobre su destino. En términos internacionales, esto significaba mantener la máxima independencia de acción. El gobierno eligió la intervención directa como medio de romper el control del monopolio extranjero sobre la industria argentina. Esta política proporcionó una variedad de instrumentos para asegurar la soberanía de la Argentina y neutralizó ciertas técnicas británicas de control del imperio informal.

La división internacional del trabajo todavía parecía tener ventajas para las exportaciones argentinas, pero las reglas del mercado internacional habían cambiado drásticamente durante la década (1920-1930). Los alimentos difícilmente podrían garantizar el éxito económico argentino y su influencia en la política mundial. Sin

<sup>7</sup> Puig J. Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Universidad Simón Bolívar

embargo no quedaba claro qué tipo de política exterior sería adecuada para las nuevas circunstancias.

Se planteaba así el dilema respecto a la eficiencia del modelo argentino de crecimiento o si se debía cambiar el modo de inserción en el mercado. Qué modelo o modo de inserción alternativo permitiría al país mantener privilegios y prerrogativas y el ingreso del Estado y continuar proporcionando al país una cuota de influencia en el campo mundial? Se intentaron muchas alternativas. Una era la autárquica con desarrollo industrial. Esta hubiera necesitado de una dependencia mayor de EE.UU. para las provisiones de una economía en industrialización. Pero eso no aceptable en costos políticos para la época. La Segunda Guerra Mundial desplazaría del poder a estos grupos y precipitaría una seria crisis de la historia de las relaciones argentino-estadounidenses.

Antes de la Segunda Guerra Mundial los EE.UU. ya se habían convertido en la principal fuente de bienes manufacturados y de máquinas-herramientas para la industria argentina en expansión, creando un "lobby" de defensores del establecimiento de relaciones más estrechas con los EE.UU.. Ni aún esa circunstancia alcanzaba para borrar medio siglo de celosa rivalidad ni la convicción arraigada de que el futuro argentino, de alguna manera se vinculaba más estrechamente con Europa que con EE.UU.. La resistencia argentina a reconocer el liderazgo norteamericano era considerada perversa por éstos.

La neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial, con su dudosa inclinación hacia el fascismo se había convertido en un lugar común en las relaciones internacionales. EE.UU. la consideraba la oveja negra de la comunidad hemisférica. Luego de mucho tiempo se comprobó que la posición neutral argentina tuvo más que ver con la conveniencia británica para asegurar la provisión de víveres durante el conflicto<sup>8</sup>.

De todos modos si el Departamento de Estado norteamericano hubiera apreciado la profundidad de la crisis Argentina y hubiese comprendido que la propuesta de no beligerancia se relacionaba directamente con las dificultades políticas y económicas, probablemente habría respondido a las solicitudes directas de ayuda. El problema no era la falta de información, el problema consistía en que el patrón de las relaciones bilaterales que se había mantenido por más de 50 años no

<sup>8</sup> Rapoport, M., Aliados o neutrales? La Argentina frente a la 2da Guerra Mundial, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1988.

había conducido a una respuesta beneficiosa a las necesidades argentinas. El Departamento de Estado manifestaba estar preocupado por la influencia nazi en la Argentina, aún cuando era mucho menos importante que en Brasil. Pero, a causa de la larga historia de desconfianza en las relaciones, el ascendiente alemán de entonces se consideraba más inquietante en Argentina que en Brasil y se convirtió en un factor importante en la falta de respuestas apropiadas a su crisis.

Los únicos acuerdos que los EE.UU. parecían dispuestos a aceptar eran declaraciones generales de intención que les concediera a EE.UU. el derecho o la responsabilidad de la defensa del hemisferio. Durante 1940 el gobierno norteamericano se negó a asumir cualquier compromiso importante que pudiera haber dado al gobierno argentino un arma contra sus opositores políticos. La Argentina aparecía irrelevante para los intensos preparativos para la defensa del hemisferio. Más tarde esta posición llegó a ser determinante en la toma del poder por parte de Perón.

El período de la guerra dejó un amargo legado en las relaciones entre EE.UU. y Argentina. Estos problemas se han atribuido a las divisiones internas en el gobierno estadounidense, como a la confusión y la indecisión en el proceso de elaboración de sus políticas. Sin embargo desde la perspectiva argentina, todos los vaivenes de la política norteamericana durante el período tenían como objetivo principal la afirmación de la hegemonía de los EE.UU. en el hemisferio. Todas esas políticas fueron consideradas amenazantes para los intereses nacionales por parte de los sucesivos gobiernos argentinos durante el período. Ciertamente, para el régimen del Presidente Castillo y las tres juntas militares que lo sucedieron, desde 1943 a 1945, había poco que elegir entre la política definida por Hull y la trazada por Summer Wells. Ambos diplomáticos insistían en que la Argentina siguiera las líneas trazadas por EE.UU.. Después la diferencia entre la línea dura definida por Braden, embajador norteamericano en esa época y la política de mayor consideración defendida por Nelson Rockefeller también cubrían el objetivo común de crear lo que los británicos llamaban un "hemisferio privado" libre de influencia extranjera. Ninguna de estas políticas podía ser considerada adecuada por el gobierno argentino, tanto civil como militar, que deseara afirmar una posición de independencia para la nación en el panorama mundial.

#### b) Las relaciones de la Argentina con Estados Unidos después de la Segunda Guerra

La Argentina no pudo aprovechar su posición durante la post guerra. Fue

difícil para Perón y sus asesores apreciar en qué medida los EE.UU. dominaban la economía internacional en los años que siguieron a la guerra y esto les impidió evaluar el impacto de una concepción bipolar del poder mundial en las políticas de estadounidense. Quizás también el error de Perón de suponer que era inevitable una Tercera Guerra le impidió en su momento tomar decisiones oportunas. Estas fallas de percepción le crearon al peronismo severas dificultades durante su segundo mandato, cuando fracasaron sus políticas económicas y se vió obligado a acudir a los EE.UU. para solicitar ayuda económica. Peor aún, ubicó la política argentina durante la guerra fría en el contexto de su histórica rivalidad con los EE.UU., lo que hizo difícil para cualquier gobierno cooperar con los EE.UU., en cualquier sentido sin despertar una violenta oposición por parte de fuerzas internas, de derecha o de izquierda, limitando seriamente la flexibilidad de la nación en sus relaciones internacionales. También aumentó el costo para el país de cualquier política nacionalista basada en el antinorteamericanismo.

Mientras tanto Truman y Marshall deseaban dar por finalizado el episodio argentino para organizar la conferencia sobre defensa hemisférica en Río de Janeiro. Allí, los EE.UU. lograron esbozar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que esencialmente les permitiría proteger el hemisferio de cualquier amenaza externa. Malvinas probó que la protección sólo tenía que ver con los intereses norteamericanos<sup>9</sup>. EE.UU. necesitaba mantener la postura de defensa hemisférica. Para ello era importante ubicar adecuadamente a la Argentina y asegurar que mantuviera un flujo continuo de exportación de sus productos. Irónicamente, en pocos años, los términos del intercambio para los productos latinoamericanos se deterioraron drásticamente debilitando sus balanzas comerciales.

A su vez, EE.UU. estaba preocupado por la reconstrucción de Europa para enfrentar a la URSS, y Latinoamérica no estaba entre sus prioridades. Para poder apreciar la brecha existente entre Europa y América Latina, en lo referente a las prioridades de los programas de ayuda de EE.UU. es interesante observar que por ejemplo Bélgica y Luxemburgo recibieron más apoyo económico durante la administración Truman que el que correspondió a toda América Latina. Además, el hecho de que Brasil recibiera más de la mitad de esa ayuda no facilitó las relaciones con la Argentina.

En 1949 una acción de EE.UU., invadir el mercado europeo con cereales amparados en el Plan Marshall de ayuda a Europa, sumado a una gran sequía afectó

---

<sup>9</sup> Tulchin J.A., op. cit., p. 108-109.

seriamente el esquema que se había trazado. Nuevamente la división más que el entendimiento enfrentaba Argentina con EE.UU.

Los esfuerzos por organizar las naciones latinoamericanas conforme a alguna forma bolivariana, con exclusión de los EE.UU. se entiende en términos de la tradición argentina, en oposición a la hegemonía estadounidense. Es comprensible, aunque discutible, la política hemisférica de Perón como un intento de reeditar la política de Irigoyen y luchar por reducir la dominación de EE.UU.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio Mundial en La Habana (1947/48), el peronismo trató de ubicar a la Argentina en el rol de líder de América latina en la "lucha contra el imperialismo yanqui". El representante argentino anunció que su gobierno estaba preparado para ofrecer cinco mil millones de dólares para el desarrollo económico del resto de hemisferio. En tanto EE.UU., no sólo se rehusaba a extender el Plan Marshall a América Latina sino que estaba intentando destruir las industrias incipientes reclamando la rebaja de aranceles. La Argentina no tenía los recursos como para desempeñar un rol independiente y ya no podía aprovechar los vínculos económicos con los británicos como refuerzo o justificación para su política de enfrentamiento con EE.UU.. Es que Gran Bretaña ya no representaba en el hemisferio el rol que había desempeñado por tanto tiempo. En ese sentido durante la primer etapa de la Guerra Fría la política argentina se hizo cada vez menos realista y aún contraproducente: asumió una posición pública antinorteamericana precisamente en el momento en que los EE.UU. desempeñaban un rol tan dominante en la política mundial y cuando Gran Bretaña ya no estaba dispuesta o no podía servir como defensor de la Argentina para limar el peso de la política estadounidense en la región.

Durante el gobierno de Perón, la Argentina estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, pero nunca llegaron a inquietar a los EE.UU., máxime sabiéndose que éste era un ferviente anticomunista. En definitiva esta posición y el sentimiento de que EE.UU. bloqueaba una posibilidad de una posición más importante de la Argentina a nivel internacional, ayudaban a enunciar su declamada "Tercera Posición" tratando de resultar equidistante de las dos posiciones dominantes durante la Guerra Fría, aunque secretamente había manifestado que en caso de conflicto estaría del lado de EE.UU.

Más adelante, durante los gobiernos militares se llegó a identificar la seguridad nacional con un alineamiento más estrecho con EE.UU. Las manifestaciones antinorteamericanismo se iban limitando cada vez más a grupos de extrema derecha y de extrema izquierda. Los Estados Unidos respondieron

positivamente y entre 1955 y 1958 Argentina ratificó la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), adhirió al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional y recibió préstamos de EE.UU.

Durante el período en que fuera presidente Arturo Frondizi, la actitud de Estados Unidos fue de apoyo. Pero lamentablemente para Argentina, EE.UU. no tenía, una vez más, entre sus prioridades a América Latina y se conformaba con que no hubiera subversión.

Dentro de ese marco de indiferencia, en mayo de 1958 el Vicepresidente de EE.UU. Richard Nixon fue agredido en Venezuela. Este hecho impactó en EE.UU. y decidieron enviar una misión a América Latina a dialogar con los gobiernos de Argentina y Brasil.

Los países latinoamericanos habían pretendido, desde la Segunda Guerra Mundial, obtener fondos con vistas a financiar su proceso de desarrollo. Dada la indiferencia de los norteamericanos intentaron resolver sus problemas prescindiendo de ellos.

El enfoque latinoamericano contenía dimensión teórica y práctica. La dimensión teórica comenzaba con una serie de formulaciones que explicaban las relaciones económicas internacionales y términos de un intercambio desigual entre los países desarrollados y las subdesarrollados. Esta posición fué estudiada en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo la conducción de Raúl Prebisch. Todos estos hechos hicieron variar la política de EE.UU. hacia América Latina. Eran conscientes de que una política de no intervención centrada en la empresa y la iniciativa privada, no serviría. En septiembre de 1960, en Bogotá los EE.UU. firmaron por primera vez un convenio a favor de medidas multilaterales para el desarrollo económico y Social del hemisferio. El Banco Interamericano de Desarrollo había sido encargado de actuar como vehículo para tales esfuerzos multilaterales. Sin embargo a EE.UU. lo seguía preocupando más el comunismo y su control, que el desarrollo de América Latina. Ejemplo de ello fue que Arturo Frondizi, un presidente que cultivó la amistad con EE.UU., que fue uno de los más enérgicos adherentes a la Alianza para el Progreso de J. Kennedy que además apoyó en reuniones internacionales las posiciones de EE.UU. cuando quiso demostrar su independencia manteniendo relaciones con la Cuba de Fidel Castro, fue mal visto por los norteamericanos y sus propias fuerzas armadas.

Al denegar la iniciativa argentina de mediar respecto a Cuba y su exigencia de romper relaciones con este país, los EE.UU. forzaban, como había sucedido

durante la Segunda Guerra Mundial, a que el poder cayera nuevamente en manos de militares antidemocráticos que estaban buscando una excusa para deshacerse de Frondizi. Muerto Kennedy, L. Johnson nunca se preocupó por la Argentina. Esta década (la del 60) marca una ruptura por parte de los latinoamericanos, del deseo de cooperar con los EE.UU. y la falta de confianza se consolidó.

Luego de la presidencia radical de Illia, que también fue derrocado y había intentado ejercer su independencia de criterio similar a Frondizi, aunque anulando los contratos petroleros que éste había firmado, asumen nuevamente los militares. A comienzos de este período el anticomunismo y la teoría de la seguridad nacional se habían convertido en un arma de doble filo para la política exterior argentina, así como para su política interna. En la superficie, el régimen dependía de la necesidad de mantener una estrecha cooperación con los EE.UU., pero también se sustentaba en grupos militares y civiles que eran antidemocráticos y nacionalistas fascistoides hostiles a los EE.UU..

#### c) La Argentina aislada en el ámbito internacional

Hacia 1967 el tema de la seguridad nacional y la amenaza de Brasil, devenido en líder sudamericano, son las preocupaciones esenciales. Frente al riesgo brasileño la tradicional política de hostilidad y rivalidad con los EE.UU. no era viable. La Administración Nixon había expresado su satisfacción por el dominio relativo de Brasil en la región y apoyaba sólidamente al régimen militar de Brasilia. Los argentinos tendrían que recuperar la confianza de los EE.UU. y superar la ventaja brasileña antes que fuera demasiado tarde. Sin embargo, los esfuerzos de Onganía fracasaron porque los brasileños no colaboraron en los proyectos para enfrentar el comunismo y Argentina asumió una posición independiente; aislacionista más bien.

En el período que abarca hasta 1974, EE.UU. prácticamente no figura en la agenda argentina. Sólo el breve mandato de Cámpora y con marcada hostilidad hacia los EE.UU. altera esa actitud. Dentro del caos del gobierno del propio Perón éste impulsó el establecimiento de relaciones más estrechas con los EE.UU. y frenó la tendencia hacia una mayor autonomía para la Argentina dentro del sistema internacional.

La administración Carter fue claramente opositora al régimen instaurado tras el derrocamiento del peronismo, aunque sus presiones no producían resultados deseados. El tema de los derechos humanos aumentó la fricción de las relaciones entre los dos países. La culminación de este proceso se produce cuando la Argentina

ocupa las Islas Malvinas y EE.UU. se alinea claramente con Gran Bretaña. Durante el gobierno militar (hasta 1982) las relaciones estuvieron gobernadas más por la violación a los Derechos Humanos en Argentina que por la cuestión económica. Los militares argentinos no soportaban la crítica de los EE.UU. sobre el tema de los derechos humanos. Este hecho una vez más significó que aquellos grupos fundamentalistas que siempre tienen encono con los norteamericanos vieran favorecido su frente interno y alimentadas sus posiciones extremas que dificultaban la evolución favorable de las relaciones.

#### d) La vuelta de la Argentina al escenario internacional

Instaurada la democracia en 1983 el presidente Alfonsín trató de ubicar a la Argentina en el concierto de las naciones, pero continuó prisionera del legado que arrastra la tradición centenaria de relaciones de confrontación con EE.UU.. Esta tradición ya no es válida, pero continúa ejerciendo influencia como si el país tuviera (que no tiene) una posición relevante en la política mundial.

El problema que enfrentó el gobierno era la monstruosa deuda externa y el estancamiento crónico. El ministro de Economía aludió entonces a que la deuda era impagable, EE.UU. no emitió juicio sobre esta posición, esta táctica favoreció el flanco interno nacionalista y mientras tanto el presidente Alfonsín ganó tiempo para negociar el acuerdo con Chile por el conflicto limítrofe del canal de Beagle.

Durante estos años fueron de intensa negociación con el F.M.I. y el Banco Mundial. En sus relaciones con EE.UU. el gobierno radical reconoció abiertamente las dificultades históricas entre ambos. Es oportuno señalar una frase del Canciller Caputo en ocasión de un viaje a los EE.UU.: "Compartimos con los EE.UU. los valores de la libertad individual y la justicia social. Por otra parte la Argentina es un país no alineado y es un área de discordia. Además la Argentina es una nación en desarrollo, no un país industrializado y ésa es un área de conflicto de intereses". De todos modos cabe afirmar que durante este período la posición Argentina dejó de ser de confrontación.

Es importante destacar que la política exterior argentina durante la gestión de Alfonsín fue realista y moderada, no intentó imponer su posición a EE.UU. aunque la misma concordaba con amplios sectores de naciones del hemisferio occidental. A largo plazo la iniciativa de política exterior más significativa fue el acercamiento a Brasil en particular y América Latina.

El conflicto de Malvinas siguió siendo un motivo de alejamiento entre los dos gobiernos, los EE.UU. no hicieron ningún esfuerzo por flexibilizar la posición británica, hecho que pudo haber ayudado al gobierno de Alfonsín. Una vez más la indiferencia estadounidense favoreció los sectores radicalizados que hostigaban al gobierno democrático.

Otro tema que complicó la postura internacional argentina, fue la política pacifista y de desarme de Argentina. No se podía decir que esta posición no era loable, el problema era que Argentina hasta poco antes había sido uno de los países más armados y bélicos del mundo, no era creíble, como país, al margen de Alfonsín.

Según Tulchin "La clave para la inserción argentina en el mundo es su relación con EE.UU.. Dada la historia de las relaciones entre los países, es difícil, sino imposible, que la Argentina acepte una relación bilateral en la cual se vea obligada a desempeñar el rol de socio inferior o subordinado. Dada la realidad política y económica del mundo, no existe otra opción viable abierta al menos en el corto plazo, salvo la latinoamericana" (p. 300).

También sostiene el autor más adelante: "Sin un claro sentido de identidad el gobierno de Alfonsín como tantos anteriores, civiles y militares, continuó siendo prisionero de viejas políticas. Estas políticas surgen de una visión del rol de la nación en el mundo que es totalmente anacrónica, una visión de cuasi gran potencia con una influencia significativa por los asuntos mundiales mediante la exportación de sus víveres y mediante su potencial mundialmente reconocido. Si tal rol en la política mundial realmente existió en el pasado, es tema de discusión. Hoy no existe".

Si bien es cierto que el lugar de la Argentina actualmente no es de una postura pro norteamericana, la democracia ha instalado al país en la mesa del diálogo internacional, sigue afrontando el tema de su deuda externa, como pesada carga, pero es innegable que existe una definición más relevante en el sentido de aliarse con Brasil para encarar el futuro a través del Mercosur. Más adelante se analizará en detalle esta posición.

La reseña histórica de las relaciones argentino-estadounidenses permite efectuar algunas reflexiones que pueden contribuir a entender con mayor claridad la situación que se analiza en los próximos capítulos. El primer comentario que sería legítimo realizar es que, históricamente, las relaciones entre los dos países nunca fueron de cooperación. Tal hecho, en buena medida se explica por la naturaleza competitiva y no complementaria de ambas economías fundamentalmente en el sector agropecuario y además por la distancia geográfica que los separa.

Una segunda reflexión tiene que ver con la adscripción, casi incondicional, de la Argentina al esquema internacional de Gran Bretaña, situación que comienza a cambiar a partir de la aceleración de la decadencia del Imperio Británico luego de la crisis de 1929. La clase dirigente argentina se encontraba muy cómoda dentro de ese juego de intereses y se sentía protegida en el ámbito internacional, como de hecho lo estaba. Ese pensamiento paralizó la elaboración de una estrategia alternativa que reubicara a la Argentina en el concierto internacional.

Un tercer elemento a tener en cuenta fue el cambio en el escenario mundial luego de la Segunda Guerra, con la consolidación del comunismo. A partir de ese cambio, los intereses de los Estados Unidos se concentraron fundamentalmente en el combate con la Unión Soviética y sus aliados. Las acciones norteamericanas se subordinaron a esa estrategia. Consecuentemente, el escenario de confrontación se trasladó a Europa. Latinoamérica en general y, consecuentemente la Argentina, quedaron marginadas de la escena.

### I.3- Los intereses de los agricultores de Estados Unidos

Tal como se señalara en la introducción del trabajo, se intenta mostrar el estado de las relaciones argentino – estadounidenses desde una perspectiva que va más allá del marco institucional y de los acuerdos bilaterales celebrados. Tal perspectiva alcanza a las fuerzas político-económicas de los Estados Unidos que ejercen presión sobre el respectivo gobierno. Resulta de interés entonces considerar el impacto que producen tales presiones sobre la proclamada liberalización del comercio exterior, en especial las que provienen del sector agrícola.

Hacia 2001 la Casa Blanca y el Senado acordaron destinar 171 billones de dólares a los créditos al campo. Al respecto, es oportuno realizar un seguimiento de dichos planes rurales con el propósito de verificar el destino que los beneficiarios asignan a tales fondos. En otras palabras, poder llegar a establecer si se emplean conforme a la finalidad para la que habían sido acordados.

A pesar de que el principal fundamento de los subsidios al campo es el de ayudar a los productores a encontrar una solución a sus problemas, los datos dan cuenta de la magnitud en que tal propósito se malogra. En efecto, los montos pagados al campo han sido extremadamente elevados. Y, además, están mostrando que dos de cada tres subsidios otorgados van a parar al 10% de los agricultores mientras el 60% de los mismos está excluido de los programas. Como resultado de la aplicación de esta política de fomento, los contribuyentes están pagando billones de dólares

para subsidiar a prósperos granjeros. Por si ello fuera poco, algunos de los grandes productores agrícolas han utilizado los fondos recibidos para comprar la producción de los pequeños granjeros y consolidarse en los procesos de comercialización<sup>10</sup>.

Los subsidios han sido tradicionalmente defendidos como seguros complementarios para aquellos agricultores de menores recursos. Se podría suponer entonces que estos fondos los ayudarán al igual que lo hacen los programas de alimentación y salud. En realidad, sin embargo, ocurre lo contrario. Los subsidios al campo no se reparten en base a las necesidades sino que la mayor parte es destinada a los más eficientes que, además suele coincidir con los más grandes. Pareciera que no hay límites para esta desigualdad. Por ejemplo, el *Federal Agriculture Act* establece regulaciones para nivelar la cantidad de subsidios que un agricultor podría recibir por programa y por propiedad. Sin embargo, esas regulaciones no son efectivas al punto tal que los grandes productores se convierten en los beneficiarios percibiendo millones de dólares anualmente y desvirtuando así la política de los subsidios.

Desde 1998 se han aprobado anualmente suplementos de fondos de emergencia por más del 100% para incrementar la producción agrícola. En esa línea, los grandes productores han logrado ganancias con límites que no deberían haber superado los U\$S 75.000. Sin embargo, las especificaciones respecto a los productores permitieron recibir montos más allá de ese límite. Al respecto, es sabido que el Congreso ha dejado varios vacíos en la ley de manera que los grandes productores pueden llegar a beneficiarse significativamente con los subsidios.

El gran engaño es que los subsidios se financian con los impuestos de los contribuyentes y no llegan a los pequeños productores. Existen grandes emprendimientos agropecuarios y firmas de agronegocios que pueden imputar simplemente los costos laborales a los fondos percibidos. De hecho, hay agricultores que incluyen a sus familiares (esposa, hijos) para maximizar el total de subsidios a recibir. A modo de ejemplo, acerca de cómo los vacíos legales dan lugar a distorsiones en el destino de los subsidios, se puede mencionar el caso de que como el límite del monto a recibir por cada propiedad es de U\$S 40.000 hay propietarios que dividen sus campos a fin de recibir más subsidios, tal es el caso de Tyler Farms en Arkansas, que recibió U\$S 23,8 millones entre 1996 y 2000.

---

<sup>10</sup> Riedl, B., How farm subsidies became America's Largest Corporate Welfare Program, Background, febrero 2001, The Heritage Foundation, Washington, <http://www.heritage.org/Research/Agriculture/BG1520.cfm>.

Bajo estas condiciones, los planes de crédito y fomento para la agricultura han devenido en los EE.UU. en apoyo a las grandes corporaciones. Muchos de los agricultores norteamericanos dependen más de los subsidios recibidos desde Washington debido a su poder de *lobby* que de su trabajo. La mayoría de ellos perciben subsidios desde hace mucho tiempo, llegando, en algunos casos, a favorecerse a lo largo de cuatro generaciones. A pesar de ello su nivel de vida es mejor que el del estadounidense medio. Han transferido así los riesgos de su explotación al resto de la sociedad.

Como consecuencia de esta política de subsidios interna, EE.UU. tiene una posición de debilidad en sus fundamentos de defensa del libre comercio ante los foros internacionales, sobre todo en la OMC.

La agricultura es el único sector de la economía norteamericana en el cual las expectativas de que el gobierno federal proveerá una solución en los momentos que sea necesario, es una certeza. En esencia, a los productores agropecuarios siempre se los debe salvar o ayudar<sup>11</sup>.

Una ligera mirada por alguno de los receptores de subsidios del sector agrícola en 2001 muestra claramente que no los necesitan. Entre diez grandes empresas encabezadas por Westvaco Corporation, Carterpillar, Chevron y John Hancock Mutual Life Insurance recibieron en 2001 un incremento del 82% de los subsidios<sup>12</sup>. Esto estaría demostrando que los subsidios se han transformado rápidamente en un negocio rentable para las principales fortunas que indudablemente poseen un poder difícil de vencer a la hora de eliminarlos de la lista de receptores, dado su importante poder de influencia en el ámbito político, económico y financiero.

Por otra parte, el aumento artificial de los precios de los *comodities* norteamericanos, obliga al pago de tasas adicionales para compensar la diferencia con los precios internacionales. Ello asciende a un billón de dólares. Además, los productores pueden recibir pagos adicionales por emergencias, pagos que en los últimos años han llevado al Gobierno Federal a duplicar los montos de los planes para la agricultura. Si bien tales transferencias se deben limitar a financiar desastres

---

<sup>11</sup> Frydenlund, J. Farm policy: an agend for reform, Washington, The Heritage Foundation, marzo 2002, [http://www.heritage.org/Research/Agriculture/BG1\\_524](http://www.heritage.org/Research/Agriculture/BG1_524).

<sup>12</sup> Riedl, B., Agriculture Lobby wins big in New Farm Bill, Washington, The Heritage Foundation, marzo 2002, [http://www.heritage.org/Research/Agriculture/BG\\_1534\\_crm](http://www.heritage.org/Research/Agriculture/BG_1534_crm).

naturales, los agricultores reciben estos subsidios cualquiera sea el tiempo, bueno o malo. En momentos desfavorables, cuando se pierden cosechas, se necesitan los fondos. Si el tiempo es favorable, también se reclamará como compensación a los precios internacionales.

Según puede apreciarse, no será una tarea sencilla en el marco del ALCA doblegar a los poderosos intereses internos de Estados Unidos. Quizás sea más fácil que los norteamericanos reconozcan compensar al resto de América por estas fallas de su mercado interno.

Tal como puede deducirse, los intereses comentados exceden el marco del análisis del comportamiento económico para entrar a formar parte de una cuestión política. La presión de los productores estadounidenses ha sido invariable a través de los siglos diecinueve y veinte y constituye una barrera que a la Argentina y sus socios del Mercosur les resultará muy difícil vulnerar. Pareciera entonces, que hacer depender el desarrollo económico de su comercio exterior de la derogación de las normas proteccionistas de los Estados Unidos puede resultar una estrategia equivocada.

## II - LA DECISION ESTRATEGICA DE LA ARGENTINA

Se ha analizado hasta aquí la evolución de las relaciones que han mantenido la Argentina y los Estados Unidos a través de su historia y se han ido señalando las distintas posibilidades que se le presentan hoy a Argentina dentro del contexto internacional. En este último capítulo se tratan específicamente dichas alternativas estratégicas. Con tal propósito, se caracteriza en primer término el Area de Libre Comercio de las Américas para continuar con la consideración de las distintas posiciones de poder en el mundo tratando de evaluar cómo se distribuye el mismo entre los países -poderosos o no- e intentar medirlo. Para ello se recurre entonces a ciertos atributos como son el tamaño territorial del país, el volumen poblacional y su capacidad económica medida, en este caso, por el PBI. Se trata también el impacto de las políticas de liberalización adoptadas por el ALCA y la UE sobre las economías de los países del Mercosur así como el punto en el que se encuentran las negociaciones argentinas, herramienta fundamental de su política comercial externa. Si bien existen otros foros de tratativas del país como son las que se llevan a cabo en el ámbito de la OMC, el objetivo que se persigue en el presente trabajo es el de considerar particularmente las que tienen lugar en el seno del ALCA y con la UE. Las posibles

vías de acción a seguir así como las opiniones, más bien políticas, emitidas por distintas personalidades argentinas y brasileñas acerca de si pueden considerarse complementarios o excluyentes el Mercosur y el ALCA completan el análisis del capítulo.

## II.1-El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Como es bien sabido, la Argentina ha participado y conformado diversas experiencias de regionalización e integración económica a lo largo del siglo XX<sup>13</sup>. En este punto se trata de caracterizar específicamente el intento o la experiencia de integración del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) conforme al especial interés que el mismo reviste en la presente investigación.

Durante la cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994 los jefes de Estado y de Gobierno democráticamente electos de treinta y cuatro países del hemisferio occidental reconocieron la tendencia de la internacionalización o globalización profunda de la economía tal como se ha venido analizando hasta acá. En dicha cumbre surgió el compromiso "fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro hemisferio". Durante esta reunión también se acordaron puntos de una agenda común de cooperación y colaboración para el sistema interamericano. Como parte de una agenda más amplia que incluye veintitres iniciativas relacionadas con temas fundamentales. Los representantes de los países se comprometieron a aunar esfuerzos para la eliminación de las barreras al comercio y la inversión en la región proponiendo la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>14</sup>.

Los objetivos señalados en el plan de acción son los siguientes:

- la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.
- la promoción de la prosperidad mediante la integración económica.
- la erradicación de la pobreza y la discriminación en el hemisferio.
- la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras.

<sup>13</sup> Un análisis relativamente detallado se desarrolla en el capítulo II de la tesis titulado "Experiencias argentinas de integración y regionalización", pp. 36-51.

<sup>14</sup> Primera cumbre de las Américas. Declaración de Principios, Miami, diciembre 1994.

La primera etapa del proceso del ALCA duró desde 1994 hasta 1998. Durante esa etapa preparatoria se decidió la estructura básica que tendría el proceso. En primer lugar, se acordó establecer un calendario de reuniones regulares de los ministros (aproximadamente cada 18 meses). También se estableció procurar una representación geográfica equitativa en la designación de los países anfitriones que actuarían como presidentes del proceso. Estados Unidos, como sede de la Cumbre, organizó la primera reunión ministerial. En la primera etapa los ministros se reunieron en cuatro ocasiones: En Denver, Cartagena, Belo Horizonte y en San José de Costa Rica.

En 1995, en la reunión de Denver, se inició el diseño de la estructura de las negociaciones en las áreas técnicas. En este sentido, se establecieron grupos de trabajo según las siguientes temáticas: Acceso a Mercados; Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen; Inversiones; Normas y Barreras Técnicas al Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Subsidios; Antidumping y Derechos Compensatorios y un Grupo de Trabajo sobre Economías más pequeñas. En Denver se definió el papel del Comité Tripartito integrado por: Organización de Estados Americanos (OEA), El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

El primer Foro Empresarial de las Américas se realizó paralelamente a la Reunión Ministerial de Denver. En este foro se reunieron representantes del sector privado y del hemisferio occidental para intercambiar información y examinar y discutir el proceso del ALCA.

En el marco de la Segunda Reunión Ministerial realizada en Cartagena, en marzo de 1996, los empresarios deliberaron una vez más. En esta oportunidad, decidieron organizar su foro inmediatamente antes de la Reunión Ministerial. En esta reunión los Ministros avanzaron en los trabajos preparatorios. Reafirmaron su compromiso de finalizar el proceso en el año 2005 y realizar avances concretos para el final del siglo. Se crearon cuatro grupos más de trabajo en las áreas de compras del sector público, derechos de propiedad intelectual, servicios y política de competencia.

La Tercera Reunión Ministerial se celebró en Belo Horizonte, en mayo de 1997. Se creó un comité preparatorio integrado por los treinta y cuatro viceministros responsables del área de comercio para transformar la etapa preparatoria en un proceso de negociación. Se constituyó el grupo de trabajo sobre solución de Controversias. En esta reunión se lanzó la página oficial del proceso. Allí se publican

todos los documentos y bases de datos públicos del proceso ALCA<sup>15</sup>.

La última (cuarta) reunión se llevó a cabo en Costa Rica en marzo de 1998. En ella los ministros recomendaron lanzar las negociaciones durante la Segunda cumbre de las Américas que se realizó en Santiago de Chile en mayo del mismo año.

En estas reuniones se concretaron los principios del ALCA, que son los siguientes:

- las decisiones en el proceso de negociación del ALCA se toman por consenso
- la conducción de las negociaciones se hará de manera transparente
- el ALCA será congruente con las reglas y disposiciones de la Organización Mundial de Comercio
- las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas
- considerando la realidad de las políticas comerciales de algunos países, en el ALCA podrán coexistir acuerdos bilaterales y sub regionales siempre y cuando los derechos y obligaciones derivados de estos acuerdos particulares no estén cubiertos o excedan el marco general de derechos y obligaciones del ALCA
- se deberá prestar atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, con el objeto de asegurar su plena participación en el Area.

En la Segunda Cumbre celebrada en Quebec, se anunció la decisión de iniciar el proceso de negociaciones. En septiembre de 1998 comenzaron a reunirse los nueve Grupos de Negociación y los tres Comités Especiales en la ciudad de Miami. Durante esta primer etapa de tratativas los Grupos de Negociación comenzaron a delinear esquemas anotados de sus respectivos capítulos.

La quinta Reunión Ministerial se realizó en Toronto en el mes de noviembre de 1999. Los ministros examinaron informes y esquemas anotados presentados por los Grupos de Negociación. En esta reunión se acordaron medidas de facilitación de negocios relacionados con cuestiones aduaneras y con el aumento de la transparencia. En esta misma reunión los ministros reafirmaron su compromiso con la OMC y acordara, por primera vez, adoptar una posición común de países del

<sup>15</sup> <http://www.alca.ftaa.org> o <http://www.ftaa-alca.org>.

ALCA. Se determinó la posición conjunta para la próxima ronda de negociaciones de la OMC en los siguientes términos: "trabajar con el objetivo de lograr que, en las próximas Negociaciones Multilaterales sobre Agricultura de la OMC, se acordara la eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas y prohibiera su reintroducción bajo cualquier forma"<sup>16</sup>.

La sexta reunión tuvo lugar en Buenos Aires en abril de 2001. Durante su desarrollo se tomó una decisión importante que consistió en publicar en la página oficial del ALCA, el primer borrador de acuerdo. En esta reunión hubo manifestaciones callejeras de oposición a la creación del ALCA. Tanto en la de Buenos Aires como en las reuniones posteriores no se lograron avances significativos en la negociación habiéndose llegado a un punto de difícil entendimiento. En efecto, al igual de lo que sucede en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio no se progresa en lo que tiene que ver con la eliminación de las barreras arancelarias y paraarancelarias de protección de la producción agropecuaria por parte de los Estados Unidos.

## II. 2 - La importancia estratégica del Mercosur en la negociación del ALCA

Los principales socios, Brasil y Argentina, insisten en efectuar las negociaciones con la Unión Europea y el eventual ingreso al ALCA desde una posición que los muestra como abroquelados en el Mercosur. Sin embargo está este agrupamiento maduro para poder negociar con posturas que puedan ser sostenidas por sus miembros? El éxito del Mercosur está relacionado con su capacidad para potenciar competitividad y ganar etapas en el proceso de crecimiento de cada uno de los países que lo componen.

Existen razones para la formación de un acuerdo regional que superan el ámbito estrictamente económico y esas razones no estuvieron ausentes en la constitución del Mercosur. De hecho, el acuerdo jugó un papel muy positivo en el afianzamiento de las relaciones políticas y de cooperación entre los estados miembros. En el caso del Mercosur, sin embargo, es posible asumir sin riesgo de equivocarse demasiado que el motivo económico fue determinante. Al lanzar el acuerdo, las autoridades enfatizaron que lo concebían como una herramienta destinada a crear comercio y acelerar el crecimiento económico.

<sup>16</sup> Declaración Ministerial, Quinta Reunión Ministerial del ALCA, Toronto, noviembre 1999.

Ahora bien, tiene sentido concebir el Mercosur en estos términos? Tres cuestiones surgen natural y secuencialmente al tratar de contestar esta pregunta. Primera, era efectivamente el crecimiento un problema en la región al firmarse el acuerdo? Si la contestación es afirmativa, la segunda pregunta es: Pueden asociarse los obstáculos al crecimiento con la "falta" de comercio? Si la respuesta es igualmente afirmativa, la tercera cuestión que surge en la secuencia es si puede considerarse que el Mercosur constituye una buena respuesta a los problemas de escaso intercambio comercial y débil crecimiento. Sin duda, todas estas preguntas constituyen la materia esencial a resolver por los países del Mercosur y de su buena implementación dependerá el éxito de la iniciativa.

Conforme a tales consideraciones, se tratará aquí de estudiar tres atributos correspondientes a los países en particular y la región en general y que son clave a la hora de sopesar su poder de negociación y su capacidad de crear comercio y generar crecimiento en el bloque:

1- Cuál es la dimensión y el potencial del Mercosur en cuanto espacio económico vis a vis con el resto del mundo?

2- En función de la ubicación y el nivel de desarrollo de los países del bloque, es razonable apostar a una alta tasa de crecimiento en el largo plazo?

3- Dado que la acumulación de capital es uno de los determinantes básicos del crecimiento, está el Mercosur realizando las inversiones necesarias para sostener el crecimiento?

Los cuadros 1 y 2 brindan información para evaluar el peso relativo de la población de y sus territorios en el concierto de las naciones. De los mismos surge lo siguiente: aun cuando el Mercosur representa el 4% de la población mundial, posee casi el 9% del territorio y, asimismo, su densidad poblacional es una de las más reducidas del planeta. Si bien esta baja densidad es hoy un factor que actúa deprimiendo el volumen del comercio intra regional, se trata de una región muy importante por su peso territorial en el mundo, habla a favor de un apreciable potencial de crecimiento económico en el largo plazo. Específicamente, existe la posibilidad cierta de aumentar el ritmo de crecimiento mediante la incorporación de mano de obra extra zona. Es oportuno recordar que la tasa de crecimiento puede aumentar no sólo por la vía del incremento del valor agregado por hombre ocupado sino también por la del aumento en el tamaño de la población económicamente activa y de la proporción que está empleada (los flujos migratorios tienden a elevar esta última proporción).

Cuadro 1 - Volumen de población total por países y regiones económicas

País/Región	1990 (mil/hab.)	1999 (mil/hab.)	2010 (Proy.) (mil/hab.)
Argentina	32,527	36,578	41,747
Brasil	148,030	168,495	192,240
Paraguay	4,219	5,359	6,980
Uruguay	3,106	3,313	3,566
<b>Mercosur</b>	<b>187,882</b>	<b>213,745</b>	<b>244,260</b>
América Latina y el Caribe*	436,341	507,306	591,539
Unión Europea	365,900	375,800	375,700
Estados Unidos	254,200	277,100	298,900
Japón	121,200	126,000	126,100
Europa oriental y CEI	383,900	430,200	403,900
Asia Oriental	1140,900	1287,200	1396,200
Asia Sudoriental	356,500	415,900	459,300
Mundo	5127,600	5933,600	6721,600
<b>Mercosur/América Latina</b>	<b>43%</b>	<b>42%</b>	<b>41%</b>
<b>Mercosur/Mundo</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>

\* Antigua y Barbados, Antillas Neerlandesas, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua.

Fuente: World development indicators, Washington, Banco Mundial, 1999.

Aún cuando en el presente estas economías tienen problemas para generar empleo, en una perspectiva de largo plazo la región parece reunir las condiciones para convertirse en un factor de atracción de inmigración, en la medida en que experimente tasas de crecimiento sostenidas por períodos prolongados. Además, los masivos flujos migratorios que atrajo históricamente la región hablan a favor de la plausibilidad de esta hipótesis<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Bouzas, R. y Fanelli, J.M., Mercosur, integración y crecimiento, Buenos Aires, Ed. OSDE, 2001.

Cuadro 2 - Extensión territorial y densidad poblacional,  
por países y regiones, 1999

País/Región	Superficie (mil/km <sup>2</sup> )	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )
Argentina	2,767	13,2
Brasil	8,512	19,8
Paraguay	407	13,2
Uruguay	177	18,7
<b>Mercosur</b>	<b>11,863</b>	<b>18</b>
América Latina y el Caribe	20,505	24,7
Unión Europea	3,237	116,1
Estados Unidos	9,364	29,6
Japón	358	352,0
Europa oriental y CEI	24,354	16,6
Asia Oriental	16,268	79,1
Asia Sudoriental	3,148	132,1
Mundo	133,478	44,5
<b>Mercosur/América Latina</b>	<b>58%</b>	-
<b>Mercosur/Mundo</b>	<b>9%</b>	-

Fuente: Bouzas, R. y Fanelli, J.M., *op. cit.*, p. 260.

Otro de los atributos con vistas a medir la capacidad relativa económica relativa de un país, tal como se ha señalado, lo constituye el PBI. El cuadro 3 registra su valor para los cuatro países de la región así como su proporción en relación a América Latina así como su significación a nivel mundial. Tal como puede apreciarse, el PBI de la región en su conjunto representa más del 50% del de América Latina y el 4% del total mundial. Se trata de un valor nada despreciable por cierto. Es superior al de los tigres del sudeste asiático. Por otra parte, dado que la participación del PBI y la población en relación al mundo son similares a los valores que arrojan tales indicadores a nivel mundial, es legítimo deducir entonces el PBI per cápita del Mercosur es similar al promedio mundial. En función de esto podría llegar a estimarse que el Mercosur es un nucleamiento de países en donde el nivel económico de sus habitantes lo ubica entre los de ingreso "medio".

Cuadro 3 - PBI por países y regiones  
(miles de mill. u\$s)

País/Región	1970 (%)	1980 (%)	1990 (%)	1998 (%)
Argentina	31,6	77	141,2	298,1
Brasil	42,4	234,9	465	778,3
Paraguay	0,6	4,6	5,3	8,6
Uruguay	2	10,1	8,4	20,2
<b>MERCOSUR</b>	76,6	326,5	619,8	1105,2
América Latina y el Caribe	174,8	764,1	1104,7	2076,5
Unión Europea	570,9	2528,6	5101,8	8329,7
Estados Unidos	1008,9	2709	5554,1	8210,6
Japón	203,7	10593	2970	3783,1
Europa oriental y CEI	5,5	128,3	1018,1	1138
Asia Oriental	95,3	230,2	429,4	1390,5
Asia Sud oriental	38,5	241,9	578	769,9
Mundo	2097,6	7715,2	16756,3	28854
<b>Mercosur/América Latina</b>	<b>44%</b>	<b>43%</b>	<b>56%</b>	<b>53%</b>
<b>Mercosur/Mundo</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>

Fuente: Bouzas, R. y Fanelli, J.M. *op. cit.*, p. 262.

Otra característica del Mercosur es su espacio económico dual. Esta dualidad es evidente en el hecho de que la Argentina, el Uruguay y el sur de Brasil tienen un PBI per cápita muy superior al resto frente a zonas con niveles de ingreso extremadamente bajos como en el nordeste brasileño y el Paraguay. Esto implica que también dentro del bloque debería darse un fenómeno de convergencia según el cual las zonas más atrasadas deberían tender a crecer a una tasa más alta. Desde este punto de vista, está claro que Brasil aparece como el motor natural del crecimiento de la región, no sólo por su tamaño sino también por su menor PBI per cápita promedio. En ese sentido, tener una relación privilegiada con un país del potencial de crecimiento de Brasil aparece como un buen negocio para los socios más desarrollados (Argentina y Uruguay).

Aun cuando las condiciones estén dadas, la convergencia sólo se producirá en el largo plazo. Por ello el crecimiento está destinado a ser un factor de preocupación permanente de la política económica. Con el ritmo actual de crecimiento promedio de los países será muy difícil lograr la reversión del deterioro en la distribución del ingreso.

Una condición importante para el futuro del Mercosur es establecer si existen indicios de que el resto del mundo lo considera una región con futuro. Una de las características de la actual globalización es la puja de los diferentes países y regiones por atraer inversión. Por lo tanto, una forma sencilla de evaluar cuán atractivo es el bloque, consiste en examinar qué ocurre con los flujos de inversión extranjera directa hacia el Mercosur *vis a vis* con el resto del mundo.

Un Mercosur con mercados de capital integrados podría acelerar el aumento de la productividad. En la literatura financiera aparecen evidencias importantes de que los mercados locales tienen ventajas comparativas sobre los internacionales a la hora de seleccionar a los ganadores, porque tienen un acceso muy superior a la información sobre las oportunidades de inversión y las características de los deudores. Desde este punto de vista, no contar con un nivel adecuado de profundización financiera tiene un alto costo en términos del desarrollo de una clase empresarial local y, por ende, en términos de crecimiento.

Tal como señala Rapoport, pareciera que resultaría ocioso pensar en la construcción de un espacio común para acelerar el crecimiento de la productividad sin integración profunda, convergencia macroeconómica y una visión compartida respecto de la estrategia de integración en la economía global<sup>18</sup>. Por ello el Mercosur deberá demostrar en el corto plazo que está en condiciones de avanzar en esos tres aspectos. Renovar la creatividad y el impulso integrador demandará una apreciable cuota de sentido estratégico y de decisión política. No obstante ello, también es cierto que los beneficios del esfuerzo por mejorar la productividad en el ámbito del Mercosur podrían ser muy significativos en términos de crecimiento y de creación de las condiciones de la convergencia. La creación del Mercosur es la culminación más exitosa de todas aquellas iniciativas regionales, especialmente por la vinculación entre Brasil y Argentina pese a sus imperfecciones, controversias y falta de institucionalización.

### II. 3 - Impactos de la política de liberalización del ALCA y la UE en la Argentina y Brasil

Reviste interés analizar aquí la aplicación que L. Valls Pereira<sup>19</sup> realiza de un

<sup>18</sup> Rapoport, M., "Entre el ALCA y el Mercosur. Las opciones históricas", Revista de Investigación de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones de Historia Económica, UBA, Buenos Aires, 2001.

<sup>19</sup> Valls Pereira, L. "Mercosur y ALCA: principales temas de debate", Buenos Aires, Contribuciones 2001.

modelo de equilibrio general (Global Trade Analysis Project - GTAP) en base a una serie de hipótesis a partir de las cuales elabora algunas conclusiones. Dichas hipótesis son:

- El modelo considera 45 regiones y/o países y 50 sectores con datos detallados. Dado que se trata de un modelo de equilibrio de comercio mundial, los demás países son incorporados en la categoría "otros".

- para la mayor parte de los países, los datos sobre estructura arancelaria, corrientes comerciales y matrices insumo/producto corresponden a 1995

- La estructura proteccionista en relación al sector agrícola incorpora los equivalentes arancelarios referidos a cupos, conforme a las negociaciones de la ronda Uruguay. También son considerados los equivalentes arancelarios de los productos incluidos en el Acuerdo Multifibras suscripto por los Estados Unidos. Se presentan, además, estimaciones de subsidios a la producción y a las exportaciones de algunos productos agrícolas.

El cuadro 4 presenta el arancel medio de importación aplicado por la UE., Estados Unidos, Brasil y Argentina sobre la base de los datos del GTAP. El arancel medio ponderado, aplicable a las exportaciones brasileñas con destino a la Unión Europea alcanza al 6,5% en tanto que para el mercado de los Estados Unidos, el porcentaje es del 3,9%. Para la Argentina el arancel medio es también más elevado en el caso del mercado europeo (8,3%) que en el correspondiente a los Estados Unidos (4,3%).

Cuadro 4 - Aranceles medios sectoriales por países y regiones (%)

Destino/origen	Unión Europea	Argentina	Brasil	Estados Unidos	Resto	Media
Unión Europea		8,3	6,5	2,7	3,8	1,6
Argentina	13,5		1,4	12,7	12,1	10,5
Brasil	13,8	0,8		12,6	11,2	11,3
Estados Unidos	2,1	4,3	3,9		2,6	2,4

Fuente: Valls Pereira, L., *op. cit.*, p.79.

Tanto la Argentina como el Brasil aplican aranceles más elevados en relación a las exportaciones norteamericanas que a las europeas. En ese caso las diferencias regionales son menores. Por ejemplo el arancel medio de importación brasileño ponderado aplicable a mercaderías norteamericanas es del 12,6% en tanto que el que

establece para las mercaderías provenientes de la Unión Europea trepa al 13,8%. A su vez, tratándose de las importaciones argentinas, puede observarse en el mismo cuadro que su política comercial ha sido prácticamente la misma para las mercaderías de ambos orígenes, correspondiéndoles un arancel medio de 13,5% y 12,7% para la UE y Estados Unidos respectivamente.

La primera etapa del ejercicio consistió en la implementación de la unión aduanera del Mercosur, esto es la práctica del libre comercio intrarregional y la plena vigencia del arancel externo común. En la segunda etapa, la simulación consideró la construcción de dos escenarios alternativos. El primero supone la plena eliminación de los aranceles para el comercio intrarregional de los países hemisféricos -ALCA- y, el segundo de los países del Mercosur con la Unión Europea. Fueron considerados cuatro agregados distintos de productos, dos privilegiando los sectores industriales, y dos, los sectores agrícolas.

En el cuadro 5 se destacan los principales resultados agregados para la economía brasileña y argentina. Las informaciones sobre el PBI y los términos de intercambio son los valores medios obtenidos para las diferentes agregaciones. Los datos de las exportaciones e importaciones y productos domésticos representan los mayores porcentajes positivos derivados de los ejercicios en las cuatro agregaciones. Se destaca que la simulación se basa en un modelo estático de equilibrio general de comercio mundial.

Tanto para la Argentina como para Brasil, los mayores incrementos en el PBI se asocian a una liberalización con la Unión Europea. En el caso brasileño, hay ganancias de 0,76 puntos porcentuales en el escenario de liberalización Mercosur - Unión Europea en comparación con el escenario ALCA. Para la Argentina, la diferencia es de casi cuatro puntos porcentuales a favor del acuerdo con la Unión Europea.

Cuadro 5 - Impacto de los acuerdos de la Argentina y Brasil  
(2000)

Variaciones Porcentuales	ALCA		Unión Europea	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
PBI	-0,76	0,3	3,21	1,06
Términos de intercambio	-0,77	-0,16	3,04	0,24
Exportaciones totales	4,24	6,75	5,11	6,02
Exportaciones industriales.	3,67	8,91	-16,5	0,55
Exportaciones agropecuarias	6,44	5,53	33,34	19,26
Importaciones totales	4,64	9,11	11,12	8,89
Importaciones industriales	5,98	10,97	12,19	12,24
Importaciones agropecuarias	5,29	6,27	1,46	-0,89
Producto industrial	-0,49	-0,82	-3,4	-1,9
Producto agropecuario	0,9	0,13	5,01	1,95

Fuente: Valls Pereira, L., *op.cit.*, p. 81.

El análisis de los flujos comerciales revela para la Argentina un crecimiento relativamente mayor de las exportaciones totales en caso de llegar a una liberalización con la Unión Europea (diferencia de 0,878 puntos porcentuales en relación al escenario del ALCA). Esa diferencia está claramente asociada a los flujos de los sectores agropecuarios que crecen cerca del 33% con el mercado europeo. En el caso brasileño, se obtiene el mismo resultado comparando ambos acuerdos. Se destaca que en el escenario ALCA, la variación de las exportaciones industriales supera la del sector agropecuario.

Los valores agregados por sectores sugieren que el ALCA es el escenario más favorable para las exportaciones industriales brasileñas, ya que registrarían un aumento del 8,9% en comparación con un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (aumento del 0,55% de las exportaciones). Para la Argentina, las exportaciones industriales crecen un 3,7% en el caso del ALCA y caen un 16% en el ámbito de comercio con la Unión Europea. Cabe destacar que los valores deben ser interpretados como tendencias de los impactos estáticos.

En el caso de la Unión Europea y también, aunque en menor grado en el caso del ALCA, la base argentina sería fundamentalmente la que corresponde a los productos agropecuarios. Dado el mayor grado de protección agrícola de la Unión Europea, la liberalización arancelaria provoca una alteración en los precios relativos que favorece fuertemente a los sectores agrícolas. En el caso de Brasil, la base es

predominantemente manufacturera para la región ALCA. Se podría partir de un comercio intra-industria previo que se vería impulsado por la liberalización. Se estiman variaciones superiores al 20%, en el volumen de exportación para los sectores cuero (20%), indumentaria (50%) y tabaco (25%) y automotriz (13%).

En cuanto al producto interno (valor agregado), se proyecta una reducción del producto industrial y aumento del producto agrícola tanto en Brasil como en la Argentina.

En declaraciones posteriores a la publicación del trabajo antes aludido la economista Valls Pereira manifestó que no solamente es importante la negociación con la Unión Europea ya que allí las ventajas superan a las desventajas, sino que sería ventajoso negociar también en el marco del ALCA. No es posible realizar una integración solo con uno de ellos porque llegarían represalias del otro bloque y la pérdida de esos mercados. Hay que integrarse con ambos bloques. Tales afirmaciones, categóricas por cierto, constituyen un punto crítico de las posibles estrategias.

Es bien sabido que no resulta fácil negociar simultáneamente en dos frentes, máxime cuando las dificultades a enfrentar son análogas en lo que hace a la pretensión de los países del Mercosur de obtener la eliminación de los subsidios agrícolas y agroindustriales tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea. Sin embargo, pareciera que ese debe seguir siendo el rumbo dado que es en esa dirección por la que se han logrado algunos éxitos, aunque no económicamente significativos en el ámbito de la OMC. Paralelamente, la acción debe seguir encaminándose a potenciar sus ventajas comparativas en el comercio internacional.

#### *El caso del comercio de granos a nivel mundial y el ALCA*

Uno de los inconvenientes más serios y sin aparente solución de fondo a corto plazo es el relativo al comercio de granos.

Dentro del esquema de discusión en los distintos foros -Organización Mundial de Comercio, Unión Europea-Mercosur, ALCA-Mercosur-, el elemento común en el estancamiento de la negociación es la negativa sistemática a negociar una rebaja de los subsidios a la producción agrícola tanto por parte de Estados Unidos como de la Unión Europea<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Alvarado L. M. .El boom de la soja, un trago amargo para los EE.UU. Diario "La Nación", Buenos Aires, 10 de septiembre 2003.

Un ejemplo paradigmático es últimamente el de la producción de soja. Argentina, y en menor medida Brasil, han logrado mediante el uso de la siembra directa y del glifosato, más la implantación de variedades RR en la soja, un verdadero boom que ha puesto a las autoridades agrícolas norteamericanas en estado de conmoción. Contemporáneamente, la estrategia norteamericana en esta materia resultó un verdadero fracaso. No es casualidad entonces, la recomendación que oportunamente hiciera el Servicio de Investigación Económica, dependiente del Departamento de Agricultura de los EE.UU. donde se enfatiza la importancia de contar con una fundación que siga de cerca los adelantos y el desarrollo de la agricultura en la Argentina y el Brasil "en especial en las áreas que afectan directamente al sector agrícola y a los programas de ayuda de los EE.UU."

El organismo mencionado ha tomado nota de la incidencia fiscal que mantiene la producción de la Argentina y Brasil en la estrategia intervencionista de EE.UU. Las autoridades norteamericanas sostienen, curiosamente, que los precios de la soja tienden a disminuir, por la mayor producción sudamericana y como consecuencia de ello el mayor esfuerzo fiscal que debe realizar EE.UU. para mantener la rentabilidad de sus granjeros.

Siguiendo una estrategia similar, en base a hipótesis que no han sido probadas aún científicamente, la Unión Europea logró bloquear la venta de alimentos genéticamente modificados con un dictamen del Tribunal Europeo de Justicia medida en base a una demanda interpuesta por Italia y otros países de la Unión demanda interpuesta por Italia y otros países de la Unión<sup>21</sup>.

Finalmente, es oportuno señalar que la eliminación de los subsidios a la producción norteamericana, a la soja por ejemplo, disminuiría su producción y los precios internacionales aumentarían con el consiguiente beneficio para los principales productores del mundo.

#### II.4 - Perspectivas y posibles escenarios del ALCA

La iniciativa respecto al Area de Libre Comercio de las Américas ha tenido épocas de mayor actividad en función de las distintas agendas que fueron confeccionando los países miembros a lo largo de los últimos años y

<sup>21</sup> Mitcher, B. et al. "El tribunal europeo autoriza la prohibición temporal de importar alimentos transgénicos", Buenos Aires, diario "La Nación", 10 de septiembre 2003.

fundamentalmente por el impulso que le dieron los EE.UU. A lo largo del año 2004, quizás por la celebración de elecciones en el país del norte, la importancia del tema fue perdiendo fuerza.

Es indudable que la situación interna de la mayoría de los países de América del Sur presenta características que hacen dificultosa una apertura rápida de los mercados. Una gran cantidad de acuerdos bilaterales y multilaterales dificulta aún más la liberalización del comercio. Tampoco es ventajosa la situación política para este tipo de acuerdos en algunos de ellos. Colombia se encuentra en virtual estado de guerra civil, Ecuador está sumergida en una grave crisis económica, Venezuela y Estados Unidos, enfrentan tensiones, y a Perú le resulta difícil consolidar su frágil democracia luego del derrocamiento de Fujimori<sup>22</sup>.

Lo que a primera vista se presenta como una idea meramente económica, es sin embargo, una iniciativa con un gran contenido político. En varias oportunidades en ocasión de reunirse los representantes de los países que se encuentran discutiendo acerca de la constitución del ALCA han debido soportar fuertes manifestaciones en contra de dicha asociación. Particularmente en ocasión de la reunión en Quebec en marzo de 2001, 30.000 manifestantes adujeron que una vez más Estados Unidos estaba intentando afianzar su hegemonía en el continente<sup>23</sup>.

Es oportuno destacar que cuando se trata de sectores estratégicos es importante la creación y el dominio de los instrumentos de la producción industrial. Tanto es así que los países centrales, en los procesos de su desarrollo económico, han prestado especial atención a ello desde el Estado. Actualmente las actividades básicas reciben apoyo en los países centrales. Hay programas abarcativos en la Unión Europea. Incluso el principal socio de la Argentina, el Brasil, ha tratado de preservar herramientas de política económica del sector manufacturero a pesar de las discusiones que eso ocasionó fundamentalmente con Estados Unidos<sup>24</sup>.

Además de lo antes mencionado hay una serie de circunstancias que dificultan la marcha serena hacia el ALCA, entre ellas pueden citarse:

<sup>22</sup> Habel J. Hacia el mayor espacio económico del mundo: integración a marcha forzada para las Américas. Buenos Aires, diario "Le Monde Diplomatique", octubre 2000.

<sup>23</sup> Bienenke, D y Loschky, A., "ALCA y la integración latinoamericana. La situación post-Quebec", Contribuciones, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, N°3, 2001.

<sup>24</sup> Ferrer, A., Nuevos paradigmas tecnológicos y desarrollo sostenible: perspectiva latinoamericana, en Minsburg N. y Valle E. (ed.) "El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI", Buenos Aires, 1995.

- La firma de un acuerdo para establecer las bases de una Comunidad Sudamericana de Naciones celebrada en noviembre de 2004.
- La propuesta del presidente de México de celebrar un pacto con Chile, Argentina y Brasil, y eventualmente con Venezuela.
- La propuesta de Venezuela de ampliar el Mercosur hacia el norte.

No sería prudente calificar estas posiciones integracionistas como antinorteamericanas, pero indudablemente es indiscutible que las mismas tienden a fortalecer la posición de América Latina frente a EE.UU. en la idea de sentarse a hablar de igual a igual y no descontando, desde el principio, una supremacía de EE.UU. en las discusiones dentro del ALCA.

También existen, sin lugar a dudas, posiciones que reflejan cierta desconfianza hacia esta asociación. En este sentido, es oportuno señalar la opinión del embajador brasileño Samuel Pinheiro Guimarães, quien estuvo a cargo de la negociación del acuerdo entre Argentina y Brasil en 1986-1987 quién señaló que: "la creación del ALCA constituye parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de los Estados Unidos territorio económico y su área de influencia político militar".

Pareciera que el panorama de ingreso de la Argentina al ALCA no llegaría a ser ni suficiente ni necesario como para retornar al camino del crecimiento sostenido y a una mejora sustancial del nivel de vida de la población.

Es conveniente evaluar los efectos sobre la estructura productiva y social que acarrearían alternativamente un éxito o un fracaso, desde la propia perspectiva de la iniciativa, es decir la del incremento del comercio exterior.

Un *escenario pesimista* sería el de considerar al ALCA como un fracaso. En este escenario persistiría el déficit comercial que, salvo en momentos especiales de recesión, ha caracterizado el sector externo argentino. Aún con superávit comercial, el mismo no alcanza para cubrir el déficit que provocan los intereses de su deuda externa. Las expectativas pueden describirse por medio del modelo Mundell-Flemming, Tal modelo predice que en una economía abierta con perfecta movilidad de capitales, la tasa de interés interna tiende a igualarse con la tase de interés internacional. Supone, empero, una situación de equilibrio en el largo plazo del balance de pagos. Cuando, como en Argentina, la tendencia es de salida neta de divisas, esta se debe compensar con una entrada permanente de divisas en la cuenta capital, lo que presupone una tasa de interés superior a la internacional. En el largo plazo el modelo resultaría insostenible tanto desde el punto de vista social como

desde la perspectiva de lograr un conjunto de equilibrios macroeconómicos básicos.

El *escenario optimista* se concretaría si el ALCA pudiese provocar un "shock" positivo sobre las exportaciones, de manera que éstas crecieran aceleradamente y generaran un superávit comercial que apuntalase el equilibrio externo y arrastrasen además el crecimiento de PBI. Pareciera que para ello sería necesario deprimir el consumo, crecer a tasas muy altas y contener el conflicto social. Ello también hace necesario un crecimiento significativo de las exportaciones, dado que en el caso de la Argentina, la relación entre las exportaciones y el PBI es inferior al 25%.

Con este panorama, es posible lograr un incremento de las exportaciones de tal magnitud si se toma como base la reducción del costo interno - léase bajos salarios en términos reales- de manera que la expansión alcanzada con las exportaciones se ve potenciada<sup>25</sup>.

Los Estados Unidos nunca tuvieron la intención de abolir las barreras proteccionistas ni arancelarias debido a los enormes intereses económicos y políticos ya señalados en el capítulo III de este trabajo. En ese contexto el ex presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso declaró que "si las condiciones se tomaran al pie de la letra, significaría que no habrá ALCA. El Congreso norteamericano sigue manteniendo los subsidios a la agricultura y manteniendo la legislación antidumping que afecta la venta de productos siderúrgicos exportados por Brasil<sup>26</sup>.

El propósito de Estados Unidos, según lo declaró Charlene Barshefsky, una de las primeras negociadoras de la política norteamericana respecto del ALCA es significativo: "el propósito es sustentar la prosperidad de los EE.UU., el empleo y las ganancias de las empresas norteamericanas". Y por lo tanto, sostiene Moniz Bandeira en el artículo citado, no es el propósito de los Estados Unidos generar saldos positivos a Brasil ni a los demás países de América del Sur.

## II. 5 - La relación de las negociaciones del Mercosur: el ALCA y la UE

La finalidad política del Mercosur, como ya se ha señalado, es colocar a sus

<sup>25</sup> Musacchio, A., "La Argentina ante el ALCA", Realidad Económica, N° 182, sep.-oct. 2001, p. 75, Buenos Aires.

<sup>26</sup> Moriz, B.L., Un camino hacia el ALCA que pone en peligro el Mercosur, Buenos Aires, diario "Clarín", 13 de agosto de 2003.

miembros en mejores condiciones para competir y negociar en un mundo donde no queda lugar para el aislamiento plagado de intereses proteccionistas.

Desde sus inicios, el Mercosur comienza a definirse para precisar las relaciones que se vislumbraban con EE.UU. El primer acuerdo internacional del Mercosur fue el denominado "4+1", firmado en Washington en 1991. Contemporáneamente se comenzó a hablar de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

Los socios del Mercosur en América del Sur, como los Estados Unidos, Canadá y México en el norte, tienen intereses comunes derivados de su pertenencia hemisférica. Entonces tiene sentido económico y político que comenzaran a imaginar la construcción de un espacio regional de libre comercio. Pero para los miembros del Mercosur, al menos los de mayor envergadura económica, una inserción en la economía mundial ampliamente diversificada, no sería factible en el corto plazo, por lo tanto es de su conveniencia el fortalecimiento de los marcos multilaterales de alcance global dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio y en la negociación con la Unión Europea, su principal socio comercial en el mundo. Como lo es su interés en asegurar, a la vez, su proyección hacia el hemisferio, como hacia Asia y el Pacífico. Por ello es lógico que busquen en todas sus alianzas, cualquiera que sean ellas, evitar otorgarles un carácter excluyente o exclusivo.

Sería razonable establecer las relaciones entre los miembros del Mercosur, los Estados Unidos y los países europeos en función de un triángulo de intereses económicos y políticos, como lo ha sido a través de la historia. Considerarlo esta forma de triangulación sería un acto de realismo histórico y de mutua conveniencia estratégica. Quizás reciba un impulso a través del sector empresario, que puede materializarse a través de las inversiones que han realizado las empresas multinacionales en los tres sectores descriptos. Una consecuencia podría ser institucionalizar el diálogo empresario triangular, con la participación de empresas e inversores<sup>27</sup>.

La idea, no de fácil concreción, es ir creando articulaciones con socios cercanos y lejanos, negociaciones que extiendan el ámbito de la cooperación internacional, llegando a través de sucesivas etapas a niveles de competitividad superiores.

<sup>27</sup> Peña, F., "La relación entre el Mercosur y la Unión Europea: una perspectiva del sentido estratégico de la negociación interregional", Contribuciones, N° 3, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 2001.

Adherir a un proyecto de liberalización afecta la distribución del PBI, habiendo ganadores y perdedores. De forma general, quienes rechazan el ALCA consideran que las pérdidas serían mayores a las ganancias, sobre todo aquellos sectores asociados a la utilización de mayor tecnología. Sin embargo, tanto para Brasil como y preponderantemente para la Argentina los sectores vinculados a la producción agropecuaria se verían beneficiados, pero a su vez son éstos los que deben soportar el proteccionismo tanto de los europeos como de los estadounidenses.

Con estas perspectivas la agenda para la proyección internacional del Mercosur es muy amplia debiendo tener como marco de referencia ineludible la Organización Mundial de Comercio, ello como consecuencia también de que los socios principales del Mercosur comercian con una red muy extensa de países con intereses muy diversificados.

La simultaneidad de las negociaciones plantea al Mercosur la necesidad de desarrollar acciones articuladas entre sus socios tanto desde el punto de vista estratégico como político y ello implica desarrollar acciones coordinadas con el ALCA y la Unión Europea.

Ante ese panorama cuatro cuestiones centrales requieren atención por el Mercosur:

1- Determinar claramente que el Mercosur tratará de consolidarse como una Unión Aduanera.-

2- Esta cuestión se refiere al cumplimiento de su objetivo en el sentido de que el libre comercio implicaba la coordinación macroeconómica.

3- Evaluar la capacidad de sus instituciones como para alcanzar el consenso necesario para adoptar decisiones efectivas y eficaces que permitan avanzar y consolidar la integración y también para administrar y resolver conflictos comerciales originados entre los socios respecto a los tipos de cambio y asimetrías sectoriales que potencian los efectos como consecuencia de la diferencia de dimensión relativa de sus mercados.

4- Evaluar el fracaso de las negociaciones con la Unión Europea. Tal fracaso puede encontrar explicación en tres razones: la primera, la escasa importancia relativa del Mercosur para la Unión Europea; la segunda las profundas asimetrías entre una región y otra, y la tercera a la opinión europea de que el Mercosur es poco creíble. Este fracaso indudablemente condiciona las negociaciones eventuales en el marco del ALCA<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Peña, F. U. Europa y Mercosur, el acuerdo de negociación que no fue, Buenos Aires, diario "La Nación", 26 de octubre de 2004.

## II. 6 - Las posibles vías de acción estratégica de la Argentina

Actualmente las negociaciones tanto en el marco del ALCA como en el ámbito de la Unión Europea se encuentran virtualmente paralizadas. Cabe preguntarse entonces si es conveniente tratar de estabilizar esta situación o intentar darle un nuevo impulso a través de la intensificación de las negociaciones. Pareciera que en el mundo de hoy no es aconsejable aislarse.

No hay que olvidar así mismo, que están apareciendo en el escenario nuevos actores como la India y, fundamentalmente, China. Tales participantes agregan nuevos ingredientes al contexto internacional y, a no dudarlo, aumentarán su demanda de alimentos a no muy largo plazo.

A la Argentina entonces, no le cabe otra alternativa que negociar en todos los frentes, teniendo en cuenta el poder político y militar que detentan sus interlocutores. No es posible avanzar entonces en las relaciones internacionales desde una posición de conflicto dado que los elementos de presión de los que dispone Sudamérica no son muchos ni relevantes aunque algunos como sus reservas de agua y la abundancia de materias primas revisten significación estratégica. Sin lugar a dudas, la consolidación de la democracia constituye también un elemento fundamental que ha de contribuir a encontrar el entendimiento regional sin el cual pareciera que resulta más difícil avanzar en las negociaciones a nivel internacional. Otro aspecto a tener en cuenta con vistas a prosperar en tales tratativas consiste en definir la política comercial exterior argentina. Es que sin objetivos claros las estrategias pueden resultar confusas.

### CONCLUSIONES

El estudio de las relaciones entre EE.UU. y la Argentina ha llevado a tratar de hallar, a través de la historia pasada y de los hechos recientes, la posibilidad de una asociación de carácter estratégico en lo político y en lo económico. Con el objetivo de encontrar la respuesta ha sido necesario investigar las distintas alternativas y facetas de esa relación así como los intereses que se han movido y se mueven todavía alrededor de ella.

La época del bilateralismo y luego la del multilateralismo han puesto de manifiesto que hasta mediados del siglo XX a ninguno de los dos países le interesó

demasiado estrechar vínculos ya que sus economías eran competitivas entre sí y los vaivenes políticos habían ligado a la Argentina casi exclusivamente con Europa, y aún más especialmente con Gran Bretaña. Sin embargo dicha unión estratégica anglo-argentina comienza a debilitarse a partir de la finalización de la primera guerra mundial hace crisis con el colapso de 1929 y se rompe prácticamente con la finalización de la segunda guerra mundial. Luego de este período, la Argentina comienza a buscar su lugar en el concierto del poder mundial sin haber logrado hasta el presente encontrar el rumbo que lo ubique en una dirección que defina sus intereses en el marco internacional.

La apertura económica de los países menos desarrollados a través de los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington y sus consecuencias puso en el tablero de las negociaciones internacionales nuevos ingredientes. Uno de ellos fue la potenciación de la Organización Mundial de Comercio como garante del libre comercio y otro la imposibilidad de los países periféricos de soportar la presión de los países centrales a la apertura. Además, jugó la negativa de éstos a suspender los subsidios a la actividad agropecuaria y a sus derivados agro industriales.

En un escenario como este es preciso recurrir a las ideas de los protagonistas principales de América del Sur respecto a su visión del momento actual y las posibles alternativas que se vislumbran. Según opinión de Celso Lafer, ex embajador de Brasil en Argentina y figura prominente de la política brasileña, el Mercosur expresa y simboliza una nueva presencia en América del Sur en el mundo que siguió a la Guerra Fría y es un factor muy importante en las negociaciones económicas interamericanas, como las del proyecto ALCA.

Reviste interés también tener en cuenta los distintos tiempos en que tienen lugar las relaciones internacionales. Así, el horizonte temporal del campo financiero y el de los medios de comunicación también, están "en línea". Esto hace que exista un ambiente de excesiva concentración de esfuerzos y decisiones en el corto plazo en detrimento de la atención necesaria que merecen las relaciones internacionales en lo que se refiere a los fundamentos que las gestaron en el pasado así como respecto de las implicancias futuras del acontecimiento en cuestión. El "tiempo económico", esto es aquél que corresponde a los procesos de la producción y la inversión, es más lento que el financiero y de los medios. La adaptación al fenómeno de la globalización implica implementar reformas sociales y políticas fiscales que transitan el tiempo político el que, tratándose de un régimen democrático, se vuelve más dificultoso. Tal sincronización entre los distintos plazos implica un desafío. El mismo tiene una

dimensión que pasa por el campo diplomático<sup>29</sup>.

Todo posicionamiento tiene que ver con la competencia, pero no sólo en el marco de lo económico sino de lucha por apropiarse de posiciones en lo político y militar. Pretender lograr que dichas luchas se libren aisladamente en cada uno de los campos señalados es desconocer la estrecha relación que existe entre ellos. Teniendo en cuenta el condicionamiento aludido es legítimo concluir que la situación presenta características indudables de posiciones asimétricas en las relaciones entre países supuestamente soberanos. Es decir quienes disputan no son igualmente soberanos si no que, por el contrario, tienen contemporáneamente, armas y poder económico desproporcionado.

Se plantea entonces si tal conflicto de intereses tiene solución. Puede afirmarse que tal solución es posible a partir de situaciones internas de cada país en particular que supone ir mejorando sus condiciones de funcionamiento, como paso previo a todo intento de negociación. En primer lugar es preciso perfeccionar aquellos sectores de la producción en los que claramente para el caso de la Argentina, se sigue teniendo ventajas comparativas. Como es bien sabido ya, se están considerando los diversos aspectos que tienen que ver con la producción agropecuaria y sus consecuentes cadenas industriales y, en menor medida, con el fortalecimiento de algunas líneas científico-tecnológicas, como la informática y la biotecnología.

Es indudable que los errores en las circunstancias aludidas se pagan caros, pero tal como afirma Sachs, en general muchos errores no se deben a deficiencias burocráticas de los organismos internacionales de forma que una reorganización de los mismos no traería necesariamente el alivio esperado. La libertad absoluta de los mercados, clave de la estrategia de los países centrales, supone en primer lugar el derecho de los capitales y de las empresas transnacionales a circular por el mundo sin ningún tipo de controles mientras que, por el contrario, los gobiernos de los países en desarrollo deben someterse al control de los organismos internacionales para asegurar esa misma libertad de mercados<sup>30</sup>.

El estilo y el espíritu en el discurso globalizador logró, en el terreno económico, la casi unanimidad de organismos internacionales y gobiernos, y

<sup>29</sup> Lafer C. La identidad internacional de Brasil. Fondo de Cultura Económica. Bs.As. 2002

<sup>30</sup> Rapoport M. La crisis mundial de fin de siglo. Documento de Trabajo. Noviembre 1998

acuñó nombre propio: el "pensamiento único". No por singular. Sin embargo, este cambio de ideas no hubiera podido producirse sin la caída del socialismo real que al decir de Krugman, no sólo ayudó a desacreditar las políticas estatistas en todo el mundo, sino además, contribuyó a asegurar a los inversores que sus activos en los países en desarrollo no serían expropiados por gobiernos de izquierda. Este punto de vista encaja perfectamente con el Consenso de Washington. Los diez puntos expresados a través de este "consenso de ideas" que deberían presidir, a partir de allí, las políticas económicas de la economía global tenían como eje central el control del gasto público y la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y del sistema financiero, el fomento de la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas y la desregulación y reforma del Estado<sup>31</sup>.

Sin embargo, siguen teniendo vigencia las ideas de Keynes cuando señalaba en uno de sus trabajos publicado en 1926 "no es de ninguna manera verdad que los individuos posean a título prescriptivo una libertad natural en el ejercicio de sus actividades económicas, "no existe ningún pacto que pueda conferir derechos perpetuos a los poseedores o a los que devienen poseedores.. y tampoco el mundo está gobernado por la providencia de manera de hacer coincidir siempre el interés general con el particular"<sup>32</sup>.

Actualmente, ha surgido una nueva alternativa estratégica en el campo de las relaciones económicas internacionales. Se trata del denominado "regionalismo abierto". Parte de una concepción que privilegia un nuevo proyecto de inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial. Sugiere una serie de reformas que no implican una "mera adaptación" a los condicionantes externos. El nuevo regionalismo privilegia la idea de marcos regulatorios funcionales para avanzar en la liberalización comercial y financiera. Ciertamente hay puntos coincidentes en tratar estos temas entre los países del Mercosur, pero se interpreta que el regionalismo abierto, para ser entendido como un nuevo proyecto de inserción, exige la definición de percepciones comunes a los países latinoamericanos en cuanto a pautas sobre los mecanismos para mejorar la competitividad de los distintos emprendimientos empresariales e impulsar el crecimiento económico. Una "perspectiva común" del Mercosur hacia el ALCA presupone además un proyecto donde estén definidas claramente los objetivos comunes. Hasta este momento

<sup>31</sup> Krugman P. "Dutch tulipes and emergents markets. En Foreign Affaairs, vol. 74, julio agosto 1995

<sup>32</sup> Keynes J.M. Essays in Persuasíon. Rupert Hart-Davis, ondes 1931

evidentemente no existe de resultados de todo lo desarrollado en este trabajo un consenso entre los países del Mercosur que vislumbre la concreción de dicho acuerdo en vistas acuerdos más amplios como por ejemplo con el ALCA, incluso hay quienes piensan que el ALCA debe ser interpretado como una mera oportunidad de negociación. No es posible ignorar que la integración hemisférica suscita necesariamente cuestiones sobre estrategias políticas y económicas en los países del Mercosur. El ALCA puede entenderse como una opción de ejercicio de libre comercio con las limitaciones que se han enunciado, pero es indudable que eventualmente sus efectos no dependerán de las condiciones vigentes en las economías sino también de la forma en que se lleven adelante las negociaciones. Del mismo modo, sólo habrá una posición común de los países del Mercosur en la medida en que cada uno de ellos plantee en primer término sus intereses nacionales en la negociación y que éstos sean luego compatibilizados con el resto de los miembros de la región. Sin embargo, el Mercosur no posee, por el momento, una disciplina que transforme la posición común en el marco a partir del cual se compatibilicen los intereses nacionales<sup>33</sup>.

Es necesario no perder de vista que en el proyecto ALCA coexisten países muy avanzados e industrializados, como los EE.UU. y Canadá, con países con menores tasas de desarrollo como Chile, México y los miembros del Mercosur. Todos tienen intereses distintos; los más avanzados bregan por los "nuevos temas": refuerzo de la propiedad intelectual y plena liberalización del comercio de bienes de alta tecnología industrial y de todos los servicios (comunicaciones, profesionales, seguros, transporte, etc.). Es lógico que sea así porque se sienten fuertes y con ventajas comparativas en estos sectores. Los países del Mercosur, eficientes productores agroindustriales y de algunas industrias más tradicionales bregan por los llamados "viejos temas" relacionados con las trabas que enfrentan sus exportaciones (barreras no arancelarias, subsidios y protección de la agricultura).

Frente a estas consideraciones sería bueno imaginar escenarios posibles para la Argentina en el marco de su ingreso al ALCA<sup>34</sup>.

Supóngase primeramente un escenario propicio. Esto sucedería si el ALCA

<sup>33</sup> Valls Pereira L. Mercosur y ALCA: principales temas de debate. Revista Contribuciones no. 4 2001. Fundación K. Adenauer.

<sup>34</sup> Guadagni A. El proyecto continental y la realidad del Mercosur. Diario La Nación Bs.As. 7-4-2001

podiese inducir un shock positivo sobre las exportaciones, de manera que éstas crecieran rápidamente y permitieran un superávit comercial y el crecimiento del PBI también. De todos modos es conveniente plantear algunos interrogantes. El primero se refiere a la sustentabilidad del éxito, ya que un fuerte superávit comercial como el que se necesita para equilibrar las cuentas externas supone un consumo interno situado por debajo de los niveles alcanzados en la producción. Tomando en cuenta el actual nivel de la deuda externa, exige un incremento anual acumulativo del PBI superior al 5% con un gasto público primario constante que solo alcanzaría para evitar que los desequilibrios se agraven. Además, la gravedad de los problemas sociales y la generalización de conflictos introduce un interrogante en este escenario<sup>35</sup>.

Por otro lado, un enfoque pesimista tiende a sobredimensionar la influencia de un impacto débil sobre las exportaciones argentinas con motivo de su ingreso al ALCA, persistiría entonces la situación de imposibilidad de pago de la deuda externa dificultándose la salida del subdesarrollo<sup>36</sup>.

Frente al actual estancamiento tanto en el marco del Mercosur como en el ALCA no hay que olvidar que para la Argentina existe otra perspectiva. Por el hecho de formar parte de la Organización Mundial de Comercio, ni los escenarios optimistas ni los pesimistas agotan el tema en cuestión para dicha organización y allí se está instalando la idea de escenarios intermedios, con resultados graduales con miras al 2007. En la OMC, el intermedio es un escenario probable por efecto combinado de dos realidades. Por un lado el interés de evitar costos políticos de un fracaso que agrave las dificultades de la economía mundial y por el otro los factores que complican el escenario optimista como la guerra de Irak y la resistencia de países en desarrollo a los resultados injustos y poco atractivos de las negociaciones en curso.

Las expectativas en la OMC tienen efectos de arrastre sobre las negociaciones en el ALCA y con la Unión Europea. La posición del Mercosur es firme: sin una negociación agrícola en la OMC con resultados significativos en sus tres pilares -subsidios a la producción y a la exportación, y acceso a los mercados-, no es posible consolidar el ALCA al que aspiran los Estados Unidos ni

<sup>35</sup> Sabatella J. y Di Lorenzo J. Dinámica de la deuda: el canje una solución? Revista IEFE No. 113 Bs.As.

<sup>36</sup> Mussachio A. La Argentina ante el ALCA. Solución a los problemas de crecimiento o agravamiento de los problemas estructurales? Revista Realidad Económica. Set.Oct. 2001. Bs.As.

tampoco afianzar el acuerdo interregional con la Unión Europea.

Los países industrializados agrupados en G-7 son los únicos que pueden definir si el mundo avanzará hacia una globalización equitativa en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Hay que tener en cuenta que la situación actual aparece compleja ya que el diálogo transatlántico está debilitado por los desacuerdos acerca de la crisis en el oriente Medio. El conflicto de Irak no parece contribuir a un entendimiento entre los EE.UU. y la Unión Europea, principalmente Alemania y Francia, países que son decisivos a la hora de definir los compromisos de negociación. Mientras no surja un claro liderazgo al máximo nivel político, es difícil que se concreten acuerdos en el seno de la OMC<sup>37</sup>.

En las negociaciones tiene sentido entonces que se logren resultados en plazos programados y otros sean negociados. Pero todos tienen la dificultad técnica y política de lograr equilibrios para todos los países. En tal sentido, tendrá que observarse la evolución en dos frentes: la definición del perfil de un ALCA llamado "4+1" (Mercosur-ALCA) en materia de acceso a mercados, y las ofertas negociadoras de la Unión Europea en acceso a mercados agrícolas y subsidios a la exportación<sup>38</sup>.

Finalmente, las relaciones entre EE.UU. y la Argentina siguen mostrando, tal como ha ocurrido a través de la historia, una falta de interés, fundamentalmente por parte de EE.UU., en la problemática, no sólo de Argentina sino también del resto de los países sudamericanos. Sin embargo, está claro que no es conveniente a los intereses argentinos fomentar situaciones de enfrentamiento con la primera potencia mundial. Es entonces la vía de la negociación, como integrante del Mercosur con el resto del mundo, la vía más valiosa de búsqueda de entendimientos, sin olvidar que la negociación bilateral suele ser en muchos casos necesaria para encontrar el equilibrio en el marco internacional.

<sup>37</sup> Guadagni A. Liberalizar el comercio entre las naciones. Diario La Nación. Bs.As. 17 de mayo 2003

<sup>38</sup> Peña F. Entre 2004y 2007, nuevos escenarios. Diario La Nación Bs.As. 15-7-2003

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alvarado Ledesma, M., *El boom de la soja, un trago amargo para los EE.UU.*, Buenos Aires, diario "La Nación", 17 de mayo de 2003
- , *La Argentina agrícola. Un país que niega su destino*, Buenos Aires, Ed. Temas, 2003.
- Amorín, C., *Siete mitos sobre el ALCA*, Buenos Aires, diario "La Nación", 10 de septiembre de 2003
- Baldinelli, E., *La Argentina en el comercio mundial*, Buenos Aires, Ed. Atlántida, 1997
- Bienecke, D., "La relación entre la Unión Europea y el Mercosur", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, *Contribuciones*, N° 1, 1999
- Blanco, J., *El Mercosur endureció su oferta de apertura a Estados Unidos*, Buenos Aires, Diario "La Nación", 5 de noviembre de 2003
- y Luschky, H., "El ALCA y la integración latinoamericana. La situación post-Quebec", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, *Contribuciones*, N° 3, 2001
- Bouzas, P. y Fanelli J., *Mercosur, integración y crecimiento*, Buenos Aires, Ed. O.S.D.E., 2001
- Camargo, S., "La economía y la política en el orden mundial contemporáneo", Buenos Aires, U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, *Ciclos*, Año VIII, Vol. VIII, N° 14-15, ene.-jun. 1998
- Centeno, L., *Fuertes disidencias en el camino al libro comercio*, Buenos Aires, diario "La Nación", 6 de abril de 2001
- Centro de Estudios de Política Exterior, *Argentina-Estados Unidos. Acuerdos bilaterales, 1853-2000*, Buenos Aires, Consejo argentino para las relaciones internacionales, 2000
- Centro de Economía Internacional (CEI), *Alternativas de integración para la Argentina. Un análisis del equilibrio general*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Comercio y Relaciones Internacionales, CEI, "Estudios", junio 2002
- Cervo L. *et al.*, "Sob o signo neoliberal: as relações internacionais de América Latina", Río de Janeiro, *Revista brasileira de economia internacional*, /s/ fecha
- Da Motta Vega *et al.*, *El Mercosur como proyecto geopolítico*, Buenos Aires, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, 5° Congreso de Economía:

Los desarrollos del nuevo escenario internacional, mayo 2001

- Diaz Bonilla, E., *OMC, ALCA y Mercosur. Escenario para Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Agraria, Conferencia, XIX° Jornadas de perspectivas agropecuarias, mayo 2001
- Esnal, R., *Alternativa para el Mercosur*, Buenos Aires, diario "La Nación", 10 de enero de 2001
- Ferraro, C. et al., *Expectativas empresariales frente a las negociaciones del ALCA*, Santiago de Chile, CEPAL, Documento de trabajo N° 81, 1998
- Ferrer, A. "Nuevos paradigmas tecnológicos y desarrollo sostenible: perspectiva latinoamericana", en Minsburg, M. y Valé, E. (eds), *El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI*, Buenos Aires, 1995
- y Jaguaribe, A., *Argentina y Brasil en la globalización. Mercosur o Alca?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001
- Frydenland, J., *Farm Policy: an agend for reform*, back grounder 1524, mar. 2002, The Heritage Foundation EE, <http://www.heritage.org/research/agriculture/BG1524>
- Galli, E., *Socios en pugna*, Buenos Aires, diario "La Nación", 29 de abril de 2001
- Gerbier, B., "Globalisation ou Regionalism?", París, *Economies et sociétés*, Hors Serre, N° 33, nov. 1995
- Giglio, J. et al., *IV° foro empresarial de las Américas*, Buenos Aires, diario "La Nación", 6 de abril de 2001
- Gratius, S., "El área de libre comercio de las Américas: origen, objetivos y situaciones" Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, *Contribuciones*, N° 4, 2001
- Guadagni, A., *La Argentina y el regionalismo abierto*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 1995
- , *Inserción argentina en la economía mundial*, Buenos Aires, Ministerio de Economía, República Argentina, 30 de julio de 1998
- , *Contradicciones de la globalización*, La Plata, Centro de Estudios Bonaerense, 2000
- , *El proyecto continental y la realidad del Mercosur*, Buenos Aires, diario "La Nación", 7 de abril de 2001
- , *Más libertad y menos pobreza*, Buenos Aires, diario "La Nación", 18 de marzo de 2003
- Heyman, D. y Navajas, J., *La coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Buenos Aires, CEPAL, documento de trabajo N° 81, 1995

- Jaguaribe, H., "Las opciones de la Argentina", Buenos Aires, U.B.A., *Encrucijada*, marzo 2002
- King, N., *Un trato con América Central será modelo para el ALCA*, Buenos Aires, diario "La Nación", suplemento de "Wall Street Journal", 9 de enero de 2002
- Kostchwar, B., "El área de libre comercio de las Américas: origen, objetivos y situaciones", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, *Contribuciones*, Nº 4, 2001
- Lafer, C., *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001
- Laugé, L., El movimiento antiglobalización llegó a Buenos Aires, Buenos Aires, diario "La Nación", 7 de abril de 2001
- MacGann, L., *Argentina: the divided land*, New York, s/ e., 1966
- Mira, C., *El Mercosur a la hora de romper mitos*, Buenos Aires, diario "La Nación", 19 de septiembre de 2000
- , *Fallo favorable a la Argentina en la OMC*, Buenos Aires, diario "La Nación", 29 de enero de 2005
- Mitchel, E. et al., *El tribunal europeo autoriza la prohibición temporal de importar alimentos transgénicos*, Buenos Aires, diario "La Nación", suplemento de "Wall Street Journal" 10 de septiembre de 2002
- Moniz, B. *Un camino hacia el ALCA que pone en peligro el Mercosur*, Buenos Aires, diario "La Nación", 13 de agosto de 2002
- Musacchio, A., "La Unión Europea en la globalización", Buenos Aires, U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones de Historia Económica, *Ciclos*, Año VII, Vol. VII, Nº 13, jul.-dic. 1997
- , "La integración regional y el Cono Sur: análisis comparativo desde un enfoque regulacionista", Buenos Aires, U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones de Historia Económica, 2000
- , "La Argentina y el ALCA. Solución a los dilemas de crecimiento o agravamiento de los problemas estructurales?", Buenos Aires, *Realidad económica*, Nº 182, set.-oct. 2001
- Peña, F. *Tres pilares para que el edificio del Mercosur no cruja*, Buenos Aires, diario "La Nación", 23 de noviembre de 2004
- , *Solución de controversias*, Buenos Aires, diario "La Nación", 28 de octubre de 2005 Primera cumbre de las Américas, *Pacto para el desarrollo y la propiedad, democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas*, Miami, diciembre de 1994

- Rapoport, M., El factor político en las relaciones interamericanas. Política nacional vs teoría de la dependencia?, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico, *Desarrollo económico*, Vol 23, N° 92, ene.-mar. 1984
- , *Aliados o neutrales. La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1988
- , *El triángulo argentino. Las relaciones económicas con EE.UU. y Gran Bretaña (1914-1943)*, Buenos Aires, 1988
- , *Argentina y la Segunda Guerra Mundial. Mitos y realidades*, Tel Aviv, Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (ETAL), Vol. 6, N° 1, ene.-jun. 1995
- , *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000
- Rebossio, A., *El Mercosur endurecerá su oferta de apertura a EE.UU. en el ALCA*, Buenos Aires, diario "La Nación", 9 de julio de 2003
- Riedl, B., *How farm subsidies become america's largest compare welfare program*, Washington, Back grounder 1520, feb. 2001, The Heritage Foundation, [http://www. Heritage.org /research/ agriculture/ BG1520.cfm](http://www.Heritage.org/research/agriculture/BG1520.cfm)
- , *Agricultural Lobby wins big in New Farm Bill*, Washington, Back grounder 1534, mar.. 2002, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/agriculture/BG1534>
- , *Still at the Federal trough farm subsidies for the rich and famous shatteled records in 2001*, Washington, Back grounder 1542, abr. 2002, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/agriculture/BG1542>
- Roett, R., "La política de los EE.UU. frente a la integración continental", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, *Contribuciones*, N° 1, 2001
- Rusell, R., *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, RIAL. Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina, Buenos Aires, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, 1992
- , *Una visión desde el Sur: La política de América Latina en el siglo XXI*, Buenos Aires, Instituto de servicio exterior de la nación, Serie documentos de Trabajo, N° 35, may. 2001
- Sangmeister, H., "Latinoamérica en el proceso de globalización: la política económica entre la eficiencia y la justicia social", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, *Contribuciones*, N°1, 2001
- Stiglitz, J., *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Ed. Taurus, 2002

- Tulchin, J.A., *The after match of war*, London, Royal Institute Affairs, 1937
- , *La Argentina y los EE.UU. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Ed. Planeta, 1990
- Vall Pereira, L., "Mercosur y ALCA: principales temas en debate", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, *Contribuciones*, N° 4, 2001