

ARGENTINA FRENTE A UN NUEVO DESAFIO: EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADA, ESTADOS UNIDOS Y MEXICO (NAFTA).

Por Nora C. Luzi.*

* Abogada. Especialista en Relaciones Internacionales. Coordinadora del Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata.

a vigencia del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el vencimiento del plazo para la presentación de candidatos a las primeras negociaciones de acceso al acuerdo, por parte del Presidente Clinton al Congreso de los Estados Unidos, ha aumentado la inquietud en círculos políticos, académicos y de negocios nacionales. La posibilidad de que Argentina figure entre los candidatos a ser parte del acuerdo ha despertado arduas polémicas.

Los antecedentes del citado Acuerdo se remontan a la Iniciativa Bush para las Américas, lanzada por el anterior presidente de los Estados Unidos en junio de 1991, cuyo objetivo principal era crear una zona de libre comercio hemisférica, desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Si bien la idea originaria era el establecimiento de convenios bilaterales entre los Estados Unidos y el resto de los países (cuyo ejemplo fue el FTA firmado entre Canadá y Estados Unidos que ya lleva 4 años de vigencia)-(1), la posibilidad de acuerdos comerciales multilaterales fructificó y el 17 de diciembre de 1992, luego de 17 meses de negociaciones trilaterales, Canadá, Estados Unidos y México firmaron el NAFTA.

Fiel exponente de la filosofía de la libre competencia en un mercado libre, donde el sector privado debe competir, (básicamente con las manufacturas estadounidenses) en lo que a precio, calidad y marketing de bienes y servicios se refiere, el acuerdo involucra un mercado de 370 millones de personas, a dos de los siete países mayor industrializados del mundo y a una producción equivalente a aproximadamente U\$S 6,5 trillones.

El principal objetivo de libre circulación de bienes se logrará con la desgravación progresiva de tarifas arancelarias, cuyos plazos varían según los productos, en períodos de 4, 10 y 15 años para sectores más sensibles como el agrícola y textiles.

El acuerdo se estructura en base a los principios de Cláusula de Nación más Favorecida y Trato Nacional, además de la incorporación del de "transparencia en los procedimientos" dirigido a garantizar el respeto del principio del debido proceso y de garantía de defensa en los procedimientos administrativos y judiciales.

El proceso de liberalización abarca bienes, productos y servicios.

Los principales sectores de la economía han sido incluidos en el acuerdo: comercio de bienes, servicios, servicios financieros, transporte fronterizo, telecomunicaciones, energía, propiedad intelectual, inversiones, etc.;

disposiciones cuyo cumplimiento está asegurado por un adecuado Sistema de Solución de Disputas que incluye la revisión de decisiones finales nacionales en materia de Dumping y Derechos compensatorios, interpretación del Acuerdo, por parte de paneles internacionales y la legitimación individual del inversor para demandar al Estado anfitrión. Finalmente cabe señalar que NAFTA refleja el primer grado de integración económica, pues las partes no intentan la conformación de unión aduanera, ni mucho menos de un mercado común, con lo que quedan excluidos los objetivos de coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales, laborales, etc. tal como es uno de los objetivos trazados por el MERCOSUR. Ello tiene importantes consecuencias no sólo políticas y económicas, sino también jurídicas.

La premisa en este sentido es que cada país mantiene su propia legislación en todos los aspectos (de remedios comerciales- antidumping, derechos compensatorios, laboral, de protección de medio ambiente, aduanera, etc).

El compromiso asumido internacionalmente por las partes es el de hacer cumplir a pie juntillas la legislación doméstica, respetar mínimos- standars- de protección de medio ambiente, de propiedad intelectual, de derechos laborales, etc.

Ello significa, por ejemplo, que si una de las partes considera que una decisión final nacional de otro estado parte afecta sus derechos y es contraria a la legislación vigente en aquél país materia de dumping, podrá requerir la conformación de un panel binacional "ad hoc" que investigará y determinará si la decisión final es acorde con la legislación doméstica del país decisor en la materia, mandando una nueva decisión en caso de no haberse aplicado aquella correctamente.

Los mínimos de protección acordados en cada materia, (propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, medioambiente, laborales, etc), no podrán en el futuro ser disminuídos, aunque sí aumentados.

Sin embargo cualquier cambio por parte de cualquiera de los miembros, de la legislación vigente al momento de celebración del acuerdo, deberá ser notificada a las otras partes contratantes a fin de que se puedan expedir sobre eventuales perjuicios a sus derechos adquiridos conforme a las disposiciones de NAFTA.

Si bien el cometido de estas reflexiones no incluye un análisis del citado acuerdo las cuestiones apuntadas sirven para tener un muy amplio pantallazo de aquél y reflexionar someramente acerca de las eventuales oportunidades que el mismo podría significar para nuevos estados parte y en especial para la Argentina.

A este respecto, cualquier decisión que tome nuestro país debe hacerse luego de una concienzuda evaluación de costo/ beneficio, teniendo en cuenta la pertenencia argentina al bloque subregional de integración conocido como MERCOSUR.

No obstante las sabidas dificultades por las que atraviesa el proyecto maratónico de conformación de Mercado Común previsto en 4 años entre países con marcadas diferencias estructurales en cuanto a grado de desarrollo económico adquirido y de diseño de políticas destinadas a paliar los problemas nacionales, lo cierto es que el proceso continúa. El gobierno argentino ha insistido en priorizar MERCOSUR al menos a nivel discursivo y toda política de integración alternativa parece diseñarse sobre la base de pertenencia de Argentina al Mercosur. Sin embargo, descartada está la posibilidad de cumplimiento de los plazos establecidos en el Tratado de Asunción para la conformación de un Mercado Común a funcionar a partir del 1 de enero de 1995 plenamente entre Argentina y Brasil y en 1996 para los cuatro Estados Parte.

El alto porcentaje inflacionario de Brasil y la política proteccionista desarrollada por el país vecino, impiden la

coordinación de políticas macroeconómicas y acuerdo sobre el arancel externo común indispensables para la consecución de los objetivos trazados en el Tratado.

Por otra parte la Iniciativa del Brasil lanzada en marzo de este año, que impulsa la creación de un Area de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), adunada a la suspensión de sanciones comerciales por parte de Estados Unidos por la reticencia del país sudamericano de otorgar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual y a las recientes declaraciones del jefe de la diplomacia brasilera en el sentido de que Brasil comenzaría las negociaciones para un eventual acuerdo con el Norte, son señales inequívocas que indican sino un cambio de objetivos, al menos decisiones realistas encaminadas a lograr metas realizables, respetando las etapas de evolución necesarias en todo proceso integrativo. Siguiendo la idiosincrasia sajona: " Step by step".

Asimismo resulta pertinente recordar que, los Estados Unidos tradicionalmente han tenido para con el Brasil una vinculación particular, a pesar de la histórica confrontación discursiva desde Itamaraty.

Ello puede explicarse en atención a la estructura de la jerarquía de poder existente en las Américas, donde Estados Unidos es el hegemón a escala continental y Brasil el polo de poder referente en Sudamérica, no sólo en lo que a equilibrio regional se refiere, sino también desde una perspectiva de acceso a un mercado millones de habitantes, más que atractivo para la colocación de productos y manufacturas americanas.(2)

LAS OPCIONES DE ARGENTINA:

Desde una perspectiva Argentina, las opciones son varias. Si bien jurídicamente existen varias cuestiones a considerar (la pertenencia al bloque Mercosur y su cláusula de nación más favorecida, el hecho de que Mercosur es un Acuerdo de Alcance Parcial dentro de ALADI, etc), desde un punto de vista político, la cuestión es más delicada de lo que parece a simple vista.

Como ya adelantara, cualquier decisión que Argentina tome deberá ser el resultado de una evaluación costo/beneficio teniendo en cuenta que:

a) No es Argentina un país privilegiado en la agenda de los Estados Unidos. Si bien las excelentes relaciones bilaterales han permitido logros importantes y una cooperación entre los dos países, relevante en varios sectores (militar, de inversión, tecnológico, de lucha contra el narcotráfico, educativo, comercial, etc), el peso específico de nuestro país es francamente insignificante en lo que a influencia en las grandes decisiones del país del Norte se refiere.

b) Cualquier intento de Argentina de ser parte de los procesos de integración mundiales, deberá estar precedido por una efectiva garantía de protección de los derechos intelectuales (en todas sus formas, no sólo en la protección de patentes medicinales), la que, obviamente deberá estar respaldada por ley del Congreso y debería acoger los compromisos asumidos por la República Argentina ante el foro del GATT el 15/12/93 (acuerdo del que también son parte, entre otros, los Estados Unidos).

c) Los problemas de acceso a los mercados y los sectores en que los productos argentinos competirán con otros estados parte dentro de las zonas de libre comercio.

Así, por ejemplo, el mayor impacto de desvío de comercio estaría provocado por los productos mejicanos en el mercado estadounidense en perjuicio de los productos argentinos y brasileros.

La participación promedio de Argentina en las exportaciones de los Estados Unidos para el período 1980/ 1992

es de 0,5%, (ocupando el puesto 33 a 39 en el ranking de clientes comerciales), frente a Méjico que alcanza el 6,6% (pues éste es el tercer cliente comercial de U.S.A. luego de Canadá y Japón).

Desde un punto de vista de países proveedores de Estados Unidos, Méjico representa el 5,5% de participación promedio en ese mercado y Argentina el 0,3%, teniendo una mayor dependencia del mercado estadounidense por parte de Brasil (24% última década) que Argentina, (10 a 14% de las ventas externas argentinas)

Dos corolarios se extraen de la observación del alto grado de integración de las economías mejicana y estadounidense (con proyección a Canadá luego de NAFTA) y la vinculación comercial de Argentina con la potencia del Norte: primero, la profunda inserción de los exportables mejicanos al mercado estadounidense y la relativamente escasa significación de los productos argentinos en aquél.

Por lo tanto, uno de los temas a analizar lo constituye las posibles consecuencias para Argentina respecto de los sectores, valores y volúmenes del comercio que previsiblemente se verán afectados, no sólo por la presencia de Méjico en NAFTA, sino por los sectores competitivos de las economías de Estados Unidos y Canadá respecto de los argentinos.

d) El mantenimiento del Sistema Generalizado de Preferencias (Programa temporal de concesiones arancelarias otorgado por países desarrollados a los en desarrollo), del cual Argentina participa beneficiándose con un acceso preferencial al mercado estadounidense, (mejor que el correspondiente a cláusula NMF), donde más del 25% de las exportaciones argentinas a aquél mercado ingresan con el programa SGP, evitando un cargo arancelario promedio del 5,5%,(en tanto que para algunos productos alcanza al 10%) y cuya pérdida implicaría para Argentina una suma equivalente a aproximadamente U\$S 58 millones.(3)

e) Los volúmenes y valores comerciales negociados con América del Norte en comparación cualitativa con MERCOSUR.

f) Los beneficios no sólo económicos, sino políticos de las opciones de integración que se presentan a Argentina, entre las más interesantes:

a) Argentina- NAFTA.

b) MERCOSUR- NAFTA.

c) Argentina- Estados Unidos.

d) Argentina- Canadá y/o Méjico.

REFLEXIONES FINALES:

Las opciones, aún dentro de las 4 señaladas precedentemente, admiten diferentes variables y matices, donde el principio de gradualidad en el proceso de liberalización y las reservas en los acuerdos internacionales deberán convertirse en instrumentos claves para que el proceso de apertura no sea indiscriminado, otorgando plazos suficientes para la reconversión de los sectores económicos que se verán directamente afectados, exceptuando las áreas que se consideren excluidas del libre comercio por razones de seguridad o interés nacional. Y un claro ejemplo de la utilización de dichos instrumentos se encuentra en el FTA entre Canadá y Estados Unidos y en el propio NAFTA, donde el Canadá exceptuó, de los acuerdos, entre otras cuestiones, a su Industria Cultural.

Todo es posible.

La clave es una prolija negociación gubernamental del acuerdo/s, sector por sector, donde previamente deberán ser escuchados los representantes de los sectores directamente involucrados, pero donde la decisión final estará a cargo del Estado Nacional, teniendo en cuenta que los resultados deberán ser positivos para toda la economía doméstica y no sólo para definidos sectores del quehacer económico argentino.

Por otra parte, la conveniencia de negociación sino conjunta, al menos coordinada con Brasil, resultará a todas luces más conveniente que intentar un acuerdo con la América del Norte solitariamente. La viabilidad de este esquema dependerá en gran parte de los esfuerzos y logros del Brasil, no sólo en cuanto a la derrota de la inflación, sino en lo que a participación de capital extranjero y posibilidad de repatriación de capitales se refiere, como así también a la efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual.

Tarde o temprano el Brasil flexibilizará sus políticas en aquél sentido. La globalización económica y política mundial, así lo dicta. La otra alternativa es el aislamiento internacional. Ningún país puede ya soportarlo sin grave consecuencia para sus habitantes. Finalmente y respecto de Argentina, ninguna estrategia será claramente beneficiosa, sin un plan de desarrollo nacional que involucre una agresiva política exportadora.

Resta mucho por hacer en función de lograr efectivo y significativo acceso a los mercados del norte.

Un plan de prioridades en los sectores involucrados, otorgaría a los actores económicos interesados, un margen de seguridad y previsibilidad útiles a la consecución de los objetivos trazados.

NOTAS:

(1) El FTA del que son parte Canadá y Estados Unidos, mantiene su vigencia paralelamente al NAFTA, y las relaciones entre ambos, en algunas cuestiones se rigen por aquél. NAFTA fue diseñado teniendo como fuente el texto y básicamente la experiencia cosechada gracias a la celebración de este acuerdo.

Finalmente el FTA institucionaliza en muchos aspectos, situaciones de hecho existentes al momento de la firma del acuerdo y vincula entre sí a dos economías altamente vinculadas y donde las exportaciones canadienses a USA representan el 75% de las exportaciones totales, mientras que Canadá representa el primer socio comercial de aquél.

(2) Al respecto cabe señalar un muy buen trabajo realizado por Gordon Mace, Louis Belanger y Jean Philippe Therien, titulado: "Regionalism in the Americas and the Hierarchy of Power", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Summer 1993 Vol.35, number 2.

(3) Conf. un excelente trabajo sobre la importancia del SGP para la Argentina, titulado: "Una evaluación del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos para las exportaciones Argentinas", por Juan Carlos Barboza y Eduardo Bianchi. Publicación del C.E.I. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto). Diciembre de 1993.