

Las posiciones de Argentina en torno a las negociaciones por el ALCA durante el gobierno de Eduardo Duhalde, 2002

Argentina's positions over the negotiations of FTAA during the Eduardo Duhalde administration, 2002.

Resumen: Propongo describir las posiciones del gobierno argentino en torno a las negociaciones por el ALCA durante el año 2002. Observo los diferentes intentos impulsados por los presidentes Eduardo Duhalde (Argentina) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil) de alcanzar una unidad entre el MERCOSUR y la CAN y así constituir un monobloque que, desde su punto de vista, hubiera permitido obtener mejores réditos del acuerdo del ALCA. La exposición es estrictamente cronológica y descriptiva, aunque realizo algunas interpretaciones de los acontecimientos sucedidos durante: a) la *Segunda Cumbre de Presidentes de América del Sur* realizada en julio de 2002 en la ciudad de Guayaquil y b) las posiciones y resoluciones adoptadas en la *VII Reunión Ministerial del ALCA*, celebrada en noviembre de 2002 en Quito, donde se intentó efectivizar una posición común entre los diversos países de América del Sur. Muestro que estos dos momentos fueron fundantes de lo que denomino como politización de las negociaciones, pues el MERCOSUR y Estados Unidos intentaron conformar alianzas para fortalecer sus posiciones. La hipótesis que subyace es que las posiciones del gobierno argentino apuntaron a lograr un mejor posicionamiento en las negociaciones por el ALCA, y para ello buscó el apoyo de Brasil y el resto de los países de América del Sur. El objeto de este posicionamiento era alcanzar acuerdos que resultasen en saldos comerciales favorables que coadyuven a recuperar la economía y, al mismo tiempo, permitiesen responder a diversas demandas sociales. Desde el punto de vista de Argentina, esta posición se recostaba en la insurrección social de diciembre de 2001 que condujo al fin de la convertibilidad y a modificaciones en la forma de estado, que tendieron a responder demandas sociales emergidas durante las luchas contra el capitalismo neoliberal. Responder a esas demandas era condición de posibilidad para la recomposición del poder político y las condiciones de acumulación luego de aquella insurrección social.

Palabras clave: ALCA, Argentina, Brasil, Eduardo Duhalde, Fernando Henrique Cardoso.

Abstract: I propose to describe the Argentine government's positions regarding the negotiations of FTAA during 2002. I observe the different attempts promoted by Presidents Eduardo Duhalde (Argentina) and Fernando Henrique Cardoso (Brazil) to achieve a unity between MERCOSUR and the CAN and thus constitute a monobloc that, from their point of view, would have meant obtaining better returns from the FTAA agreement. The exposition is strictly chronological and descriptive, although I make some interpretations of the events that occurred during: a) the Second Summit of Presidents of South America held in July 2002 in Guayaquil city, and b) the positions and resolutions adopted at the VII Ministerial Meeting of the FTAA, held in November 2002 in Quito, where an attempt was made to get a common position among the various countries of South America. I argue that these two events were founding of what I call the politicization of the negotiations, since MERCOSUR and the United States tried to form alliances to strengthen their positions. The hypothesis is that the government positions aimed to

achieve a better position in the negotiations of the FTAA, to achieve this it sought the support of Brazil and the rest of the South American countries. The purpose of this position was to reach agreements that resulted in favorable commercial balances that would help to recover the economy and, at the same time, would allow responding to diverse social demands. From the perspective of Argentina, this position was based on the social insurrection of December 2001 that led to the end of convertibility and to changes in the form of the state, which tended to respond to social demands that emerged during the struggles against neoliberal capitalism. Responding to these demands was a condition to make the recomposition of political power and capital accumulation possible after that social insurrection.

Key words: FTAA, Argentina, Brasil, Eduardo Duhalde, Fernando Henrique Cardoso.

Fecha de recepción: 02 de febrero de 2018

Fecha de aceptación: 27 de marzo de 2018

Las posiciones de Argentina en torno a las negociaciones por el ALCA durante el gobierno de Eduardo Duhalde, 2002

Rodrigo Pascual*

Introducción

En este artículo propongo describir y analizar las posiciones del gobierno argentino en torno a las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) durante el año 2002. Observo los diferentes intentos impulsados por los presidentes Eduardo Duhalde (Argentina) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil) para alcanzar una unidad entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y así constituir un monobloque que, desde su punto de vista, hubiera permitido obtener mejores réditos del acuerdo del ALCA. La exposición es estrictamente cronológica y descriptiva, aunque realizo algunas interpretaciones de los acontecimientos sucedidos durante: a) la *Segunda Cumbre de Presidentes de América del Sur* realizada en julio de 2002 en la ciudad de Guayaquil y b) las posiciones y resoluciones adoptadas en la *VII Reunión Ministerial del ALCA*, celebrada en noviembre de 2002 en Quito, donde se intentó efectivizar una posición común entre los diversos países del Cono sur. Muestro que estos dos momentos fueron fundantes de lo que denomino como politización de las negociaciones, pues el MERCOSUR y Estados Unidos intentaron conformar alianzas para fortalecer sus posiciones.

La hipótesis subyacente es que las posiciones del gobierno apuntaron a lograr un mejor posicionamiento en las negociaciones por el ALCA, para ello buscó el apoyo de Brasil y el resto de los países de América del Sur. El objeto de este posicionamiento era alcanzar acuerdos que resultasen en saldos comerciales favorables que coadyuven a recuperar la economía y, al mismo tiempo, permitiesen responder a diversas demandas sociales. Desde el punto de vista de Argentina, esta posición se recostaba en la insurrección social de diciembre de 2001 que condujo al fin de la convertibilidad y a modificaciones en la forma de estado, que tendieron a responder demandas sociales emergidas durante las luchas contra el capitalismo neoliberal (Pascual y Kan, 2011; Kan y Pascual 2011; Pascual, 2016). Responder a esas demandas era condición de posibilidad para la recomposición del poder político y las condiciones de acumulación luego de aquella insurrección social (Svampa, 2008; Piva, 2015; Bonnet, 2015).

El trabajo lo realicé a partir del seguimiento de noticias de tres diarios argentinos de mayor tirada: *Clarín*, *La Nación*, *Página/12*. El período abarcado fue de enero de 2002 a febrero de 2003. Además, las entrevistas efectuadas al ex Canciller Rafael Bielsa y ex Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR Eduardo Sigal me permitieron corroborar y confirmar los datos extraídos de los diarios.

1. Guayaquil: la búsqueda de la unidad de la CAN y el MERCOSUR

* Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. E-mail: rpascual@untdf.edu.ar

Durante el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) Argentina no había tenido una posición unívoca en las negociaciones por el ALCA. El Ministerio de Economía se había mantenido enfrentado a la Cancillería y al presidente (Pascual, 2016). Mientras que el primero abogaba por realizar un acuerdo bilateral con Estados Unidos, que debía operar como garantía para nuevos empréstitos que permitieran sostener la convertibilidad monetaria, la Cancillería y el presidente consideraban que era políticamente inviable y que se requería negociar junto a Brasil para alcanzar un acuerdo que menguara la apertura comercial y, por ese medio, también la presión de la competencia intercapitalista. Inmediatamente a la consumación de la devaluación de enero de 2002, Argentina definió mantener acuerdos comunes con Brasil para obtener mayores réditos del ALCA. Esta definición estaba regida por la necesidad de ingresos de divisas en un contexto de crisis económica y política. Esto fue inscribiéndose en una lógica politizante de la política exterior que se ajustaba a las necesidades de responder a demandas internas¹.

En su primera visita a Estados Unidos, el Canciller Carlos Ruckauf declaraba que Argentina estaba a favor del ALCA y en consonancia con el MERCOSUR. Esta posición fue ratificada por distintos funcionarios del gobierno de Duhalde, por diversos partidos y dirigentes de la oposición, también fue apoyada por el conjunto de la burguesía local (Kan, 2015). Asimismo, se aproximaba a las demandas de las organizaciones argentinas movilizadas en contra del ALCA que demandaban un acercamiento a los países de América latina (Rossi, 2006; Bidaseca y Rossi, 2008; Pascual, Ghiotto y Lecumberri, 2007; Pascual, 2009).

Entre 2002 y 2003 Argentina consolidó su posición de negociar el ALCA desde el MERCOSUR. El acuerdo tácito era que junto a Brasil iba a lograr un mejor acuerdo, pues acrecentaría su poder relativo. Negociar junto a Brasil era indicativo de la incipiente politización de la política exterior argentina en torno a las negociaciones por el ALCA en la medida en que era un medio para lograr los fines esperados. El primer paso de esta politización se produjo en julio de 2002 en el marco de la *Segunda Cumbre de Presidentes de América del Sur* realizada en Guayaquil.

1.1. Segunda Cumbre de Presidentes de América del Sur, Guayaquil. 26 y 27 de julio de 2002

“El encuentro fue impulsado a instancias del gobierno brasileño, en un intento por contrarrestar la influencia de Estados Unidos en el continente a través de la creación del Área de

¹ Entiendo el término “politización” al proceso por medio del cual los Estados miden costos y beneficios de la apertura e integración económica en función de la gobernabilidad. Para el caso argentino significaba la generación de condiciones de legitimación del poder para lo cual debió relajarse la disciplina de mercado que había imperado en las negociaciones hasta 2001. Esto no sugiere que las políticas de apertura e integración neoliberales sean despolitizadas, en el sentido de una no intervención estatal. Tampoco indica que no hayan existido relaciones de poder. Ambos procesos expresan relaciones de poder, mediados por los Estados. En este sentido, el término opuesto (despolitización), sugiere que los procesos de integración económica estuvieron regidos por una avanzada del capital sobre el trabajo mediante la subordinación social a las necesidades de la acumulación de capital a escala global. En efecto, el estado intervenía y sancionaba en ese sentido. El poder se legitimaba en la medida en que esa acumulación era exitosa. En cambio, la noción de politización expresan un cambio en las correlaciones de fuerza de clase, producto de las luchas sociales que impugnaron aquella avanzada del capital sobre el trabajo. En este sentido, el término remite a esa impugnación. Esto se expresa en un proceso de negociación que fue subordinándose a la generación de condiciones de legitimación del poder, para lo cual debía relajarse la disciplina de mercado. Así, la mediación estatal tendió a intervenir sancionando en función de ese relajamiento. Desarrollo de esta interpretación en Pascual (2016).

Libre Comercio de las Américas (ALCA)” (*La Nación*, 16/07/02). Así calificaban los medios a esta cumbre de presidentes. En efecto, desde mediados de la década anterior, y como medida defensiva frente al ALCA, Brasil venía intentando lanzar una iniciativa comercial que unificara a los países de América del Sur: el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA)². La iniciativa nunca encontró un terreno fértil para su realización. En esta ocasión la situación no fue muy diferente. No obstante, las pretensiones eran más bajas. Brasil, con el acompañamiento de Argentina, iba a intentar generar un polo regional de negociación frente a la propuesta del ALCA (Duhalde, 2006).

Días antes que se realizara el encuentro de Guayaquil, el presidente (uruguayo) Battle anunció que no iba a participar de la Cumbre, ante la posibilidad de recibir nuevos apoyos financieros de Estados Unidos y con el objeto de evitar la profundización de los efectos de la crisis argentina sobre Uruguay (*La Nación*, 26/07/02). El resto de los países recibieron la propuesta positivamente. Casi todos los países de América del Sur, pero principalmente Argentina y los andinos, estaban apremiados por generar condiciones para el crecimiento económico. Las protestas sociales asediaban a los distintos gobiernos. La inestabilidad político-institucional requería del crecimiento económico para poder responder a las crecientes demandas sociales. En este contexto, la propuesta brasilera resultó atractiva porque permitía que el resto de los países ejercieran presión sobre el gobierno norteamericano para recibir ayudas de diverso tipo. Los motivos, en cierto modo, eran semejantes a la ausencia del presidente uruguayo. Sin embargo, el denominador común no era la necesidad de recibir un salvataje financiero de Estados Unidos, sino las protestas sociales que conducían a demandar por aquel auxilio.

Para el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, las negociaciones iban a ser complejas. Por este motivo llamó a hacerlo en un marco multilateral. Consideraba que de ese modo se llegaría a un mejor acuerdo. De esta manera, además, cuestionaba el modo en que negociaban los países centrales. El presidente argentino, Eduardo Duhalde, lo acompañó en esa empresa.

El discurso del presidente de Brasil fue el más encendido y directo en cuanto a la necesidad de establecer la unificación de la región para poder así negociar mejor con el mundo desarrollado. Cardoso admitió que existen dificultades y obstáculos para la concreción de un espacio común en América del Sur, pero destacó que “la única manera de vencer la desconfianza y el acecho de los mercados internacionales no es construyendo un mundo de unilateralismos, sino imponiendo la idea del multilateralismo”. (*La Nación*, 27/07/02)

Eduardo Duhalde fustigó hoy las “injustas” políticas de las naciones industrializadas para con los estados latinoamericanos, al afirmar que “este proceso global ha tenido a los países con economías emergentes como convidados de piedra”... Enfatizó en tal sentido que para “los países industrializados lo nuestro es lo nuestro y lo de ustedes es de nosotros”, por lo cual reclamó que “el orden global sea más justo”. (*La Nación*, 27/7/02)

Los mandatarios aprobarán hoy el “Consenso de Guayaquil para la integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo”, un documento de 34 párrafos que insiste en la necesidad de impulsar la integración regional para atajar la inestabilidad económica que crece en el subcontinente.

² Agradezco a Florencia Poggi por las conversaciones que sostuvimos sobre este tema, y su claridad para explicarme la importancia que tenía la ALCSA para Brasil

Los presidentes evaluarán también el avance de los compromisos contenidos en la Declaración de Brasilia del 2000 y prepararán una posición común para negociar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como un bloque unido. (*La Nación*, 26/07/02)

En efecto, la cumbre de Guayaquil tuvo como resultado la firma de un documento en el que quedaba reflejada la propuesta de Brasil: conformar un monobloque para negociar el ALCA.

[E]l acuerdo político más nítido es la decisión de negociar la constitución del ALCA, que promueve Estados Unidos, desde los bloques regionales ya constituidos y a través de una convergencia entre ambos, en un bloque comercial unido.

Resultó significativo el énfasis puesto en ello por el presidente chileno, Ricardo Lagos, habida cuenta de que el país trasandino es el que se encuentra en mejor situación relativa en su frente externo y ha avanzado en acuerdos bilaterales tanto con la Unión Europea como con el NAFTA. Lagos ratificó que la política de su gobierno es fortalecer los proyectos de integración como modo de avanzar en la ampliación de oportunidades externas. (*Clarín*, 01/08/02)

Sin embargo, el objetivo de la Cumbre no sólo fue llegar a un acuerdo común para negociar el ALCA, también buscaba generar bases que garantizaran la estabilidad política regional. Esto quedó reflejado en los avances realizados en otros temas. Ciertamente, hubo acuerdos para iniciar obras de infraestructura regional bajo el denominado IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana)³, y se realizaron propuestas sobre cuestiones financieras. En este último sentido, el presidente Ricardo Lagos de Chile expresó la posibilidad de emitir bonos con el respaldo del conjunto de los países del sur (*La Nación*, 28/07/02). La cuestión de la paz y estabilidad institucional regional fueron otros de los temas discutidos. Gustavo Novoa, presidente de Ecuador, y un funcionario argentino vinculaban las diferentes cuestiones:

[Noboa dijo que:] América Latina sigue caracterizada por su “extrema vulnerabilidad”, hoy agudizada por “políticas proteccionistas y subsidios de países industrializados” e hizo un llamamiento a la región para trabajar unida por un comercio justo y equitativo. / En ese sentido, pidió la creación de “un espacio común sudamericano, integrado y seguro, que hable con una voz única en procesos negociadores”... Noboa enfatizó su disposición a establecer una zona de paz como eje de integración entre el MERCOSUR (la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y de la Comunidad Andina (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia). (*La Nación*, 27/07/02)

[A su vez, un funcionario argentino expresó que:] es muy probable que, más allá de los asuntos de infraestructura e integración física de la región, temas como la crisis económica, la amenaza de terrorismo y la estabilidad de las democracias de América del Sur acaparen buena parte de la reunión de presidentes. (*La Nación*, 26/07/02).

Sin embargo, el resultado de la Cumbre de Guayaquil fue poco efectivo y quedó lejos del título grandilocuente del documento emitido en su cierre: *Consenso de Guayaquil para la integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo*. Sus escasos resultados se visualizaron poco tiempo después, cuando se tornó imposible la concreción de las posiciones conjuntas frente al ALCA. No obstante, esta cumbre fue prefigurativa de la politización de las negociaciones (que se concretaría durante los gobiernos de Kirchner en Argentina y Lula en

³ Esa cuestión también había sido abordada en la Primer Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasil en el año 2000.

Brasil). Esto se observó en el modo en que los presidentes eligieron posicionarse frente al ALCA, como si se tratara de una afirmación de identidad vinculada a las gestas y los líderes de la independencia decimonónica:

Reflotando el espíritu del histórico encuentro entre los libertadores de América, Simón Bolívar y José de San Martín, ocurrido en esta ciudad hace 180 años, los diez jefes de Estado presentes en la II Cumbre de presidentes de América del Sur coincidieron ayer en la necesidad de concretar en lo inmediato la integración de un espacio de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina con un objetivo mayúsculo: negociar en forma conjunta las condiciones de ingreso de la región en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). (*La Nación*, 27/07/02)

Las diferentes delegaciones parecían haber acordado alrededor de la idea de avanzar de forma conjunta en las negociaciones por el ALCA (*La Nación*, 28/07/02). Incluso meses después, en el marco de la VII Reunión Ministerial de Ministros de Comercio, realizada el 1° de noviembre de 2002 en la ciudad de Quito, hubo indicios de avance en esa dirección. Pero esto nunca pudo concretarse. Poco a poco la respuesta norteamericana a las demandas de los países andinos, de recibir ayuda económica, se iba a transformar en un intercambio que manifestaba una clara presión para que se alejasen de la posición brasilera de negociación conjunta. Las necesidades económicas apremiantes los llevaron a mantener una posición de apoyo implícito a los Estados Unidos. Estas presiones no alcanzaron a los países del MERCOSUR. No obstante, esto no privó que la unidad entre los miembros del bloque fuera una tarea difícil de concretar.

Ante este panorama Andrés Oppenheimer, periodista que expresa las posiciones norteamericanas para la región, destacaba que ante la “posibilidad de un colapso” en América Latina, Estados Unidos debía actuar rápidamente y negociar el ALCA (*La Nación* 04/07/2002). Según el periodista, la celeridad tendría que tener por objeto evitar posibles retrocesos en las políticas neoliberales de los noventa. Pocos días después, en simultáneo con la Cumbre de presidentes de América del Sur, Estados Unidos aprobaba el *Fast Track* y el *Andean Trade Preference Act* (ATPA). Primero lo haría la Cámara Baja (28/07/02) y luego la Alta (01/08/02). En este sentido, una nota del diario *Clarín* señalaba:

El Consenso de Guayaquil coincidió con dos señales de los Estados Unidos que pueden resultar beneficiosas para el comercio con la región: la media sanción a la Autoridad de Promoción Comercial, que habilita la “vía rápida” para poder negociar acuerdos bilaterales y multilaterales sin el paso previo por el Congreso, y el Acuerdo de Preferencias Andinas, que otorga ventajas arancelarias a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. (*Clarín*, 01/08/02)

El *Fast Track* habilitaba a Estados Unidos a negociar acuerdos de libre comercio con los países de América. Esto era un mensaje para Brasil, que desde hacía tiempo demandaba aquella herramienta para que las negociaciones pudieran avanzar sin que luego fueran modificadas en el Congreso norteamericano. El ATPA, que implicaba una ampliación del sistema general de preferencias, era una señal y una fuerte presión para los países andinos. El mensaje era que evitaran la posibilidad de conformar un monobloque de negociaciones en el marco del ALCA. Sin embargo, esta presión parecía autoimpuesta. Días antes de realizarse la Cumbre de Guayaquil los países andinos habían visitado a Washington para reclamar que Estados Unidos ampliara el Sistema General de Preferencias. En aquella ocasión manifestaron que estaban siendo acosados por fuertes presiones sociales, ampliar el sistema general de preferencias

oxigenaría la situación y ampliaría las perspectivas económicas (*La Nación*, 28/07/02). Estados Unidos había escuchado esas necesidades. A cambio pediría que retiraran su apoyo a Brasil.

Sintéticamente, con el *Fast Track* y el ATPA, Washington inauguraba una política de cierre de tijeras sobre la estrategia de Brasil (y Argentina) para fortalecerse en las negociaciones. Esta política le iba a dar réditos inmediatos. El MERCOSUR, poco a poco, iba a quedar aislado en las negociaciones por el ALCA. Sin embargo, no perdió su poder de veto, aunque no logró el necesario poder de negociación que buscaba. Asimismo, las posiciones del MERCOSUR y la de los países andinos se recostaban sobre la dinámica de la conflictividad interna. El pragmatismo se imponía como lógica de la política exterior en la región. En todos los casos resultaban de la dinámica de las luchas sociales contra el capitalismo neoliberal y sus gobiernos (Pascual y Kan, 2011; Pascual, 2013).

2. Imposibilidades de la unidad: la VII Reunión Ministerial de Ministros de Comercio por el ALCA, Quito el 1° de noviembre de 2002

Poco tiempo antes de realizarse la *VII Reunión Ministerial* por el ALCA, Argentina y Brasil habían acordado una posición común en lo relativo a: a) apertura del mercado agrícola, b) acceso a bienes y servicios; c) negociación de los mismos temas y de igual forma en el ALCA, con la Unión Europea, y en la OMC; d) dotación del MERCOSUR de una dimensión que incluyera al conjunto de los países de Sudamérica; y e) transformación de la estructura productiva y social (*La Nación*, 22/10/02). Desde ese momento el MERCOSUR (principalmente, Brasil y Argentina) lograba establecer una agenda común en las negociaciones. Estos puntos comunes se erigieron y sostuvieron al calor de la situación social y los cambios políticos operados en la región.

En la reunión ministerial de Quito se avanzó muy poco en las negociaciones. Esencialmente se confirmaron algunas tendencias que se habían registrado en 2001. Estados Unidos impuso que lo referido a productos agrícolas fuera negociado en el marco de la OMC, los aranceles iniciales fueran los aplicados al momento de la firma del Tratado (esto es más bajo que lo permitido por la OMC) y que todos los países se comprometieran a presentar una oferta arancelaria entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003.

Pocos días después de finalizada la ministerial de Quito se publicó el segundo borrador del Tratado del ALCA. En él se observaba la inclusión de más temas y capítulos. Mostrando un avance general de las negociaciones y en las cuestiones particulares abordadas. Este borrador fue presentado como la base de un tercer y último en el que debían limarse todas las diferencias entre las partes (Estay, 2004, 2005; Estay y Sanchez, 2005; Pascual, Ghiotto, Lecumberri, 2007).

El documento final del encuentro señalaba que las diferentes delegaciones se comprometían a eliminar los subsidios a la exportación agrícola, cuestión que apuntaba contra las posiciones sostenidas por Estados Unidos y Canadá. Por el lado del MERCOSUR el documento indicaba que reconocerían como legítimos negociadores a los bloques preexistentes. También ratificaba que se iba a negociar el Tratado como un todo, “*single undertaking*”. Asimismo, señalaba que se evitaría, “en la medida de lo posible”, medidas que afectasen

negativamente a los flujos comerciales, “lo que parece indicar que del ‘compromiso’ se pasa a la ‘posibilidad’” (*La Nación*, 19/11/02). Por otra parte, reconocía la demanda del MERCOSUR de mantener la coexistencia de acuerdos regionales previos con el ALCA, “en tanto los ‘compromisos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y compromisos del ALCA’” (*La Nación*, 19/11/02).

El documento también expresaba el compromiso a ayudar a los países menos desarrollados y confirmaba el rechazo de la implementación de normas ambientales y laborales con fines proteccionistas. Por otra parte, se aprobó el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) con el objeto de fortalecer las capacidades de los países menos desarrollados que requiriesen asistencia para participar plenamente en las negociaciones. Además, se destacó que el tema de la agricultura iba a ser tratado de modo “integral y no discriminatorio [...] reafirmando el compromiso hemisférico de eliminar los subsidios a la exportación y las prácticas equivalentes” (*La Nación*, 19/11/02). Por otra parte, se reconoció que se necesitaba obtener resultados significativos en el ALCA y en la OMC para avanzar en la integración de todos los mercados a nivel mundial.

El encuentro terminó con la instrucción al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) de continuar con la realización de estudios para el otorgamiento de concesiones arancelarias y principios, como en temas relativos a Nación Más Favorecida. Finalmente, se ratificó el cronograma de negociaciones y se ordenó al CNC a que supervisara las tareas de los Grupos de Negociación.

En la declaración se señalaba, por otra parte, la importancia de las recomendaciones del *VII Foro Empresarial de las Américas* y de los foros de la sociedad civil con los que los ministros se reunieron en Quito. Se indicaba que la orientación general de las negociaciones apuntaba a ser transparente y alentaba a una mayor participación de los sectores privados (*Declaración Ministerial Quito*, 01/11/02; *La Nación* 19/11/02). En este sentido, a la luz de los acontecimientos y bajo la necesidad de legitimar el proceso de negociaciones, en Quito las negociaciones rigieron por primera vez junto a sectores de la sociedad civil y del empresariado (Tussie y Botto, 2003; Pascual, 2016). Finalmente, en el encuentro se volvió a ratificar la fecha de enero de 2005 como fecha de inicio del Tratado. Esto resultaba en un dato relevante, ya que a principios de 2001 Estados Unidos había intentado adelantar el cierre de las negociaciones para 2003.

3. La posición de Argentina: de Guayaquil a Quito

Poco tiempo antes de la cumbre de Guayaquil Argentina ya había comenzado a definir su posición respecto del ALCA. En enero el Canciller y su vice habían confirmado que las negociaciones iban a realizarse de manera conjunta con Brasil. Y así fue. Desde ese momento no hubo cambios en esa posición. La devaluación del peso argentino y las transformaciones en la forma de estado en el ámbito interno eran el sustrato de estas posiciones. En efecto, mientras que durante los años de la libre convertibilidad entre el peso y el dólar (1991-2002) había existido dudas sobre el modo en que debía negociarse, luego de la devaluación de 2002 hubo un consenso relativamente unánime (gubernamental, empresarial y de la sociedad civil) sobre la necesidad de negociar junto a Brasil.

Ciertamente, podría indicarse que había continuidades entre las posiciones, pues ambas apuntaban a negociar el ALCA. No obstante, las diferencias resultaban significativas. Mientras que durante la convertibilidad el ALCA era percibido como un medio para profundizar la reestructuración neoliberal y por ese medio bloquear demandas sociales, con la devaluación fue perfilándose una posición cuyo objeto era alcanzar saldos comerciales favorables que permitieran superar la crisis económica y en efectivizar políticas de reconocimiento de demandas sociales. No obstante, esta posición no fue tan clara durante el período en cuestión, como si durante los años 2003 y 2005.

La posición específica del gobierno durante el año 2002 fue expresada por Martín Redrado, Secretario de Comercio y Relaciones Internacional y vice canciller. En primer lugar sostenía que Argentina debía mantenerse en todas las mesas de negociación comercial. Consideraba que en todas se obtendría réditos comerciales. Según lo definiera Redrado, Argentina iba a seguir una política exterior (comercial) pragmática y realista en la que en cada escenario se iba a negociar “país por país y producto por producto” (Redrado, 2003: 20). Se pasaba de una política comercial de apertura indiscriminada a otra de apertura negociada.

Las afirmaciones de Redrado se sostenían en estudios realizado por su equipo. En efecto, alrededor de un mes antes de realizarse la *Cumbre de Guayaquil* el vice Canciller contaba con los resultados del análisis de impacto de los diferentes escenarios de negociación en los que se hallaba Argentina. Ese documento, junto a otros análisis desagregados realizados dos meses después, operaron como base de apoyo de sus realismo y pragmatismo (véase: *La Nación*, 09/06/02; Pascual, 2012). Los resultados volcados en aquellos documentos señalaban que el acuerdo del ALCA resultaría en saldos comerciales favorables; asimismo, indicaban que el MERCOSUR era el mejor escenario desde el que debían realizarse las negociaciones. En este sentido, “la unidad latinoamericana y MERCOSURiana” (Entrevista realizada a Eduardo Sigal, Buenos Aires, 10/11/11) iba a ser el producto de la necesidad de alcanzar mejores acuerdos. Una unidad cuya ideología era el pragmatismo y el realismo comercial. Las negociaciones en conjunto con los países de la región se perfilaban como una necesidad antes que en una elección de carácter político-ideológico.

Este pragmatismo fue confirmado previamente a las negociaciones de Quito. Hacia mediados de 2002 era previsible que el Partido de los Trabajadores de Brasil ganara las elecciones presidenciales. Su candidato, Luis Ignacio Lula da Silva, había sido un fervoroso opositor a las políticas del Consenso de Washington y al ALCA. El 27 de septiembre, días antes de realizarse el encuentro de Quito, el presidente Duhalde intentó marcar el terreno. En el marco de un encuentro con el presidente de Brasil dijo: “Nuestra posición es clara. Es llegar al ALCA desde el MERCOSUR y si es posible desde el MERCOSUR más el Pacto Andino” (*La Nación*, 27/09/02). Redrado apoyó al presidente declarándose a favor del ALCA bajo la condición de que Estados Unidos aceptara una liberalización comercial simétrica (*La Nación*, 29/09/02)⁴.

⁴ Esta posición era destacable, en tanto que también significaba un cambio respecto del período previo de negociaciones. Sintéticamente, mientras que la Cancillería al mando de Rodríguez Giavarini sostenía una posición semejante a la de Redrado, los ministros de Economía (Machinea, Lopez Murphy y Cavallo) apuntaban a continuar con políticas de apertura unidireccional.

Durante los días inmediatos a la reunión de Quito, Argentina aparecía como un negociador amigable al ALCA y se mostraba en oposición al futuro presidente de Brasil, Lula, identificado como el único opositor del Tratado. Sin embargo, la intensión de Argentina era que el candidato del PT se posicionara igual que el saliente presidente Cardoso.

Poco tiempo después, lo que no logró hacer la presión Argentina lo hizo el mercado. Lula pronto aceptó mantenerse en las negociaciones por el ALCA. Aunque es cierto que se mantuvo reacio a la propuesta norteamericana, se mantuvo en cercanía de la burguesía paulista y no de sus antiguos compañeros de militancia de la Central Única de Trabajadores (CUT), el PT (Partido de los Trabajadores) y el Movimiento Sin Tierra (MST); no obstante, logró mantener su apoyo (Berringer, 2015).

Finalmente, al término del encuentro de Quito, luego de obtener el compromiso de los demás cancilleres de eliminar los subsidios a la exportación agrícola, Martín Redrado y Carlos Ruckauf pudieron mostrar a éste como su mayor logro respecto de las negociaciones por el ALCA. Además, asumían como un resultado favorable que se haya aceptado que el MERCOSUR presentara una propuesta como bloque. Por último, se mostraron satisfechos y consideraron parte de su accionar que se haya confirmado que las negociaciones por el ALCA seguían por el camino del acuerdo único (“*single undertaking*”) (*La Nación*, 19/11/02). Estos logros fueron suficientes para que Redrado siguiera al frente de las negociaciones por el ALCA durante el gobierno de Néstor Kirchner.

3.1. La relaciones bilaterales con Brasil post-Quito: atraer a Lula Da Silva

Durante el interinato presidencial de Eduardo Duhalde se dio forma a la unidad en las negociaciones con Brasil. A pocos días de realizarse la ministerial de Quito y tras la confirmación de Lula Da Silva como presidente de Brasil, el vicedecano Redrado mantuvo una reunión con Marco Aurelio García, principal consultor en materia de política exterior del Partido de los Trabajadores. Luego de esa reunión Redrado confirmó que en Argentina ya no se discutía más si el ALCA iba a ser negociado desde el MERCOSUR, y que tampoco había lugar para posiciones que contrapusieran el ALCA al MERCOSUR (*La Nación* y *Clarín*, 07/11/02). De este modo, se sentaban las bases para continuar con las posiciones conjuntas ensayadas con el presidente Fernando Henrique Cardoso. En este sentido, el año 2002 prefiguró las posiciones conjuntas ensayadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva entre 2003 y 2005.

En enero de 2003 el vicedecano argentino y el asesor del PT en política exterior confirmaron que acordaban negociar el ALCA de manera conjunta. Esto se produjo en el marco del apoyo de Brasil a Argentina en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (*La Nación*, 09/01/03). Pero, más importante aún, también ratificaron lo acordado en Quito: Argentina y Brasil iban a presentar una propuesta conjunta de liberalización (*La Nación*, 09/01/03, 04/02/03). Este interés de Brasil de mantener el acuerdo con Argentina para negociar el ALCA efectivizaba los anuncios de Belo Horizonte de 1997. Brasil necesitaba del apoyo de Argentina para poder negociar mejor frente a Estados Unidos. Además, requería de su apoyo para las negociaciones que se avecinaban en el marco de la OMC. La política exterior de Lula seguía el mismo pragmatismo que el de Argentina.

Asimismo, el apoyo de Brasil a Argentina en las negociaciones con el FMI era parte de la necesidad de lograr una región económica y políticamente estable. Brasil no pasaba por una situación mejor, el gobierno de Cardoso ya lo había advertido a lo largo del año anterior (*La Nación*, 09/01/03; *Página12*, 07/12/02). En cierto modo, es posible comprender el apoyo del gobierno de Lula a la Argentina como un acto de autodefensa, es decir, para evitar una expansión de la crisis argentina a su país, motivo por el que ya lo había hecho el presidente Cardoso.

4. Conclusiones y proyecciones de la etapa Duhalde

Durante el año 2002 se definieron los lineamientos centrales de las posiciones que sostuvo Argentina en las negociaciones por el ALCA en los siguientes dos años. El principal resultado fue la decisión de hacerlo de manera conjunta con Brasil en el marco del MERCOSUR. La devaluación y los cambios en la forma de estado que le siguieron fueron centrales en este sentido. Como indica Bernal Meza (2002: 13):

El nuevo punto de inflexión, que se produjo con la renuncia de De la Rúa y la llegada al gobierno de Eduardo Duhalde, pone al MERCOSUR y, en particular a las relaciones bilaterales argentino-brasileñas, que constituyen su eje estratégico, en un momento de expectativas. La eliminación de la Convertibilidad de la moneda argentina y la reducción del perfil de prioridad en las relaciones de Buenos Aires con Estados Unidos –puesto de manifiesto en el hecho que el primer viaje al exterior del canciller Carlos Ruckauf fue justamente a Brasilia– suponen la desaparición de los dos “problemas” que el gobierno brasileño permanentemente planteó como las grandes dificultades para profundizar esa alianza estratégica entre ambos países y hacer avanzar así al proceso de integración.

La devaluación argentina en relación al MERCOSUR tuvo la importancia de permitir soslayar los problemas que las devaluaciones brasileras habían generado entre 1999 y 2001 (Kan, 2015). Esto no solucionó todo, pero la devaluación permitió saldar diferenciales de competitividad entre los países. A nivel de las relaciones bilaterales, también habilitó a unificar posiciones frente a las negociaciones comerciales con terceros. Las luchas sociales que condujeron a la devaluación en Argentina y al ascenso de Lula en Brasil fueron su sustrato.

Por otra parte, los intentos de Duhalde y Cardoso de construir alianzas con los países de la CAN fue un elemento destacable de la política comercial exterior durante el período en cuestión. Argentina, no obstante, mantuvo una posición cautelosa. Más allá del fortalecimiento que esto le generaba, intentó sostener el equilibrio entre las partes; principalmente, entre las posiciones intransigentes de Estados Unidos y Brasil.

Sintéticamente, resulta destacable que todas estas acciones indicaban que el ALCA era percibido como imparabile. Ante ello sólo quedaba el pragmatismo. Así lo reflejaban las palabras del vicescanciller argentino: “El proceso de integración hemisférica (ALCA) es irreversible, y los efectos que tenga sobre nuestro país dependen básicamente de que los intereses argentinos estén bien representados en la mesa de negociaciones” (Redrado, 2002: 2).

Desde el punto de vista que sostuve aquí, la posición argentina, al igual que la del resto de los países, puede comprendérsela como resultado de las luchas sociales contra el capitalismo neoliberal, que habían hundido a Argentina y a los demás países de la región en sendas crisis político-institucionales y económicas. En efecto, la posición argentina, en tanto que emergente

de la devaluación, era un efecto de la insurrección social de diciembre de 2001 y los bloqueos a los ajustes deflacionarios que resultaron en aquella devaluación del peso. Evidentemente, no se trataba de un vínculo directo (inmediato), sino mediado por un conjunto de medidas y transformaciones estatales; pero visto desde esta perspectiva es posible comprender la política exterior comercial en relación a los procesos políticos y antagonismos sociales internos.

En este sentido, el intento del gobierno de Duhalde de alcanzar una posición conjunta con los países de la CAN apuntaba a generar un marco de protección frente al poder de negociación de Estados Unidos. Precisamente, negociar por producto y país, así como fortalecerse por medio de la unidad con otros países, suponía un cambio respecto de la disciplina de mercado que había funcionado con la apertura unilateral e indiscriminada de la década anterior. La búsqueda de alianzas expresaba, pues, la politización del Estado en Argentina, de la política exterior, y de las negociaciones externas en general.

Finalmente, quisiera señalar que el análisis de las posiciones del gobierno de Eduardo Duhalde frente al ALCA mantiene relativa relevancia por tres motivos. El primero porque se halla sub-analizado. Segundo, porque prefiguró las posiciones del gobierno de Néstor Kirchner. Y tercero porque de este modo se puede comprender de modo más acabado el acontecimiento de la Cumbre de 2005 en Mar del Plata como un proceso que se recostó sobre las transformaciones operadas en la región luego del ciclo de luchas contra el capitalismo y los gobiernos neoliberales; así como también permite comprender la constitución de organismos como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en tanto que resultados de estos procesos iniciados en 2002.

Bibliografía

Raúl Bernal-Meza (2002) “La Crisis Argentina: Su Impacto en las Relaciones Bilaterales Argentino-Brasileñas y Sobre el MERCOSUR”.

<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/83042/86087>. Re visión, 28/06/15

Berringer, Tatiana (2015) *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Appris. Curitiba.

Bidaseca, Karina y Rossi, Federico 2008. “Coaliciones nacionales contra procesos continentales de liberalización comercial: la Autoconvocatoria No al ALCA”. En: Grimson, Alejandro (com.) *Conflictos globales, voces locales. Movilización y activismo en clave transnacional*. Prometeo. Buenos Aires.

Bonnet, Alberto 2015. *El kirchnerismo. La insurrección como restauración*. Prometeo. Buenos Aires.

Duhalde, Eduardo (2006). *Comunidad Sudamericana. Logros y desafíos de la integración*. Planeta, Buenos Aires.

Estay, Jaime (2005). “América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas”. En: Estay, Jaime (comp.) *La economía mundial y América Latina: tendencias, problemas y desafíos*. CLACSO. Buenos Aires.

Estay, Jaime (2004). “El ALCA después de Miami: la conquista continua”. En Ceceña, Ana y (comp.) *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. CLACSO. Buenos Aires.

Estay, Jaime y Sanchez, German (2005). “Una revisión general del ALCA y sus implicaciones”. En: Estay, Jaime y Sanchez, German (coordinadores) *El ALCA y sus peligros para América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

Kan, Julián y Pascual, Rodrigo (2011). “Integración regional en América Latina y Argentina: ¿Solamente una cuestión de Estaos?”. En: Bonnet, Alberto (comp.) *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Peña Lillo- Continente. Buenos Aires.

Kan, Julián (2015). *La integración desde arriba Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Ciccus-Imago Mundi. Buenos Aires.

Kan, Julián (2009) “Crisis económica, burguesía industrial argentina e integración con Brasil. Una tríada clave en la historia reciente del MERCOSUR”.
www.sep.org.br/artigo/1887_a57a805bffeda6e94284b1180383f5de.pdf

Pascual, Rodrigo (2016) *La Argentina y el ALCA: de la adhesión incondicional a la oposición abierta. Un análisis desde la perspectiva del marxismo abierto*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Defendida 11/3/2016.
https://www.academia.edu/25870863/LA_ARGENTINA_Y_EL_ALCA

Pascual, Rodrigo y Kan, Julián (2011). “La política exterior argentina post 19 y 20 de diciembre. La autoconvocatoria No al ALCA y las negociaciones gubernamentales por el ALCA”. *Herramienta*, n° 46.

Pascual, Rodrigo (2009.) “Elementos parciales para una perspectiva crítica de las luchas contra el libre comercio: una aproximación a la Autoconvocatoria No al ALCA”. En: Senén Gonzalez, Cecilia y Schettini, Patricia (coord.) *Trabajo y relaciones laborales en Argentina: sector formal e informal*. Prometeo-UNLM. Buenos Aires.

Pascual, Rodrigo; Ghiotto, Luciana; Lecumberri, David (2007). *El libre comercio en lucha: una mirada crítica del ALCA*. Ediciones CCC. Buenos Aires.

Piva, Adrián (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas. Buenos Aires.

Redrado, Martín (2003). *Exportar para crecer*. Planeta. Buenos Aires.

Rossi, Federico (2006). “La disputa por el espacio en la Cumbre de los Pueblos: la importancia simbólica de la geografía en la definición de los conflictos políticos”. En: Conflictos globales, voces locales, n° 2, 2006.

Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época*. (Siglo XXI: Buenos Aires).

Tussie, Diana y Botto, Mercedes (2003). *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* (Biblos: Buenos Aires).

Diarios

Clarín (Argentina). Enero 2002 – Febrero 2003

La Nación (Argentina). Enero 2002 – Febrero 2003

Página/12 (Argentina). Enero 2002 – Febrero 2003

Entrevistas

Entrevista realizada a Eduardo Sigal, Buenos Aires, Argentina, 10 de noviembre de 2011.

Entrevista realizada a Rafael Bielsa, Buenos Aires, Argentina, 10 de noviembre de 2011.