

Estados Unidos - MERCOSUR: una convivencia conflictual.

Autora: Lourdes Ma. Regueiro Bello

Centro de Estudios sobre América

(CEA)

Cuando se habla de integración en América Latina puede asumirse que se refiere a la deseada convergencia regional en un proceso multifacético de acercamiento de todas sus estructuras económicas y políticas, basado en el respeto a las diferencias y a las expresiones culturales diversas, como premisas de la construcción de un espacio común. Sin embargo, si vamos a hablar de la integración realmente existente, es necesario precisar que se trata de un conjunto de procesos de diferente naturaleza cuyo denominador común es el establecimiento de áreas de libre comercio como componente de los procesos de apertura.

La incursión institucionalizada de los Estados Unidos en estos procesos a través del ALCA le propicia la conducción de los derroteros de ese proyecto en función de sus intereses. No es la primera vez en la historia de las relaciones Estados Unidos - América Latina que los tratados de libre comercio formen parte de la estrategia norteamericana de expansión, ya desde el siglo pasado estuvo en la agenda la firma de un tratado comercial con México.

El MERCOSUR por su parte, es el acuerdo de integración latinoamericano más reconocido en los años 90. Su relevancia se debe no sólo a los éxitos relativos en materia de comercio, sino a la capacidad para sortear las contradicciones internas, a su capacidad de convocatoria y al hecho de haber mantenido, sin proponérselo, una posición controversial con los Estados Unidos reclamando gradualidad en las negociaciones del ALCA, en lo que podría interpretarse como parte de un proceso de autoafirmación.

Detrás de las posiciones contestatarias (no alternativas al ALCA) del bloque, está Brasil, en quien los Estados Unidos han avizorado no sólo capacidad de liderazgo y de convocatoria en el ámbito sudamericano, sino también un obstáculo para alcanzar el libre comercio hemisférico.

José Martí señaló con agudeza: “En la política, lo real es lo que no se ve.”¹ En este sentido es importante interpretar adecuadamente la dinámica entre la retórica política norteamericana que respalda los avances del Mercosur y las acciones dirigidas a fraccionarlo y/o diluirlo en el ALCA, o en el proceso de negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. La perspectiva de una negociación con un MERCOSUR fortalecido, lo que consolidaría la pre-noción de Brasil como potencia media no es un hecho alentador para el país del Norte.

Paradójicamente sin el apoyo del MERCOSUR será muy difícil llevar adelante el ALCA; los Estados Unidos aceptan el MERCOSUR, pero no con un rol protagónico en las negociaciones. Diálogo Interamericano recomienda a la nueva administración norteamericana buscar el apoyo de Brasil reconociendo que la política y las acciones brasileñas pueden afectar las relaciones de los Estados Unidos con los países Sudamericanos atendiendo a la influencia creciente de ese país en los asuntos regionales.²

Este trabajo no pretende, ni puede, agotar el tema esbozado en título; se trata de un primer acercamiento en el que se focaliza el elemento controversial entre los Estados Unidos y el MERCOSUR en la polémica Brasil-Estados Unidos a través del ALCA. Es propósito de la autora en próximos trabajos desarrollar otras aristas de esta relación.

Del desarrollismo al neoliberalismo

En los años 60 y los 70 se desarrollaron las primeras experiencias de integración institucionalizadas en América Latina y el Caribe al calor del patrón de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), cuyo principal objetivo era dar sostén a los incipientes procesos de industrialización mediante la ampliación de los mercados internos. Detrás de estos proyectos como fuerzas sociales que los animaban estaban las burguesías nativas apoyadas por los gobiernos, interesadas en asumir la conducción y ser las receptoras de los beneficios de

¹ Martí, José: “La Conferencia Monetaria de las Repúblicas de América”, 1889. Obras Completa, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1975, tomo 6, pag 158

² Diálogo Interamericano: "A Time for Decisions: U.S. Policy in the Western Hemisphere", Internet: <http://www.thedialogue.org>.

estos proyectos. La teoría desarrollista de la CEPAL proporcionaba el referente teórico al proyecto, cuya idea central era producir un desarrollo más autónomo, menos dependiente de los países industrializados a partir de la mencionada industrialización concebida en varias etapas. Este proyecto se sustentaba en el apoyo del Estado a través de medidas de carácter proteccionista y distributivas en diverso grado, algunas de las cuales trascendían los aspectos comerciales y pretendían regular a favor de los empresarios locales el proceso de inversión. En no pocas ocasiones, en la letra- más que en la práctica- se favorecía la participación de los capitales regionales frente a los extrarregionales

Brasil fue el país latinoamericano que bajo el patrón de la ISI y con la perdurabilidad de concepciones nacionalistas avanzó más en su industrialización y en la búsqueda de autonomía tecnológica, y aún hoy conserva una superioridad relativa en términos de potencial industrial y tecnológico.³ El afán brasileño de autonomía económica, unido a su proyección como potencia regional, constituyeron, desde aquellos momentos, una preocupación para los Estados Unidos, percepción de riesgo que aún está presente en la proyección norteamericana hacia ese país.

Los Estados Unidos después de una larga historia de fricciones y desencuentros con los procesos que se desarrollaron al calor de la ISI , especialmente con el Pacto Andino, el más avanzado e integral en su concepción como proyecto de integración se congratulan de que tras las presiones de los organismos financieros internacionales durante la crisis de la deuda en los años 80, finalmente los países latinoamericanos habían adoptado un modelo de acumulación que no sólo ofrecía una mayor libertad de acción al capital extranjero, sino que aplicaba incentivos para atraerlo.

Los procesos de integración históricos readecuaron sus diseños al patrón neoliberal, de manera que se producen medulares cambios en la forma de concebir la integración: en sus objetivos, peso de los actores, papel del mercado interno, proyección hacia los países industrializados, etc. Como sintéticamente señala Alfredo Guerra Borges; de una dinámica en que la integración

³ Ferrer, Aldo: "**El capitalismo argentino**", Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1998, pag 128.

latinoamericana es un objetivo y la inserción en la economía mundial un resultado a otra en que el objetivo es el mundo y la apertura hacia América Latina, una consecuencia.

La integración así concebida no era un obstáculo a la apertura. Desde la perspectiva norteamericana en estas nuevas circunstancias, determinadas formas de integración económica podrían cumplir dos funciones esenciales: como instrumento de consolidación de las reformas económicas neoliberales y definir como áreas de influencia las áreas en disputa (resultan más visibles como áreas de influencia de los Estados Unidos: México, la subregión centroamericana, la caribeña, algunos países de la andina, mientras el área de los países que integran el MERCOSUR calificarían como área en disputa con la Unión Europea).

En los años 90, a diferencia de las tres décadas precedentes, la integración económica aparece como un pilar fundamental de la estrategia norteamericana hacia la región;⁴ en el diseño del nuevo mundo en ciernes donde la antigua indiscutible primacía económica de los Estados Unidos es sustituida por una ambigua multipolaridad económica, la recomposición de su liderazgo supone la consolidación de su hegemonía en la región.

Nuevas evaluaciones norteamericanas:

Esta evaluación se desarrolla en un escenario favorable asociado a dos elementos: primero, la adopción de un patrón de acumulación coherente con los intereses de los Estados Unidos; segundo, después de la llamada década pérdida la región latinoamericana había retomado la senda del crecimiento, el retorno de los flujos de capital y de las inversiones a la región en los años 90 fertilizaban el renacer de una tímida confianza económica.

En estas condiciones un área americana de libre comercio era una opción económicamente racional para los Estados Unidos. Teóricamente, si se producía un crecimiento económico, las exportaciones norteamericanas a la región podrían aumentar y las políticas de apertura en curso ofrecían un marco propicio para ello. El lanzamiento por George Bush de la Iniciativa para las Américas, (junio de 1990) fue la primera señal captada por los países latinoamericanos de un cambio o una

⁴ Smith Peter: “**Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latinoamerican Relations**”, Oxford University Press, Estados Unidos, 1996

reevaluación de la significación de la región para los Estados Unidos; de la Iniciativa también se infería que había cambiado la posición norteamericana hacia los procesos de integración en el área, en tanto incluía la posibilidad de la negociación con grupos de países. El aspecto comercial de la Iniciativa fue el de mayor repercusión en los gobiernos latinoamericanos. Si el elemento dinamizador del nuevo modelo de crecimiento eran las exportaciones resultaba lógico que estos países volvieran la mirada hacia los grandes mercados del Norte.

Es importante destacar que el primer acuerdo marco firmado bajo la Iniciativa para las Américas fue el conocido como Rose Garden Agreement, un acuerdo del tipo 4+1 entre el MERCOSUR y los Estados Unidos, en 1991. Este acuerdo se proponía impulsar el comercio y las inversiones y debía funcionar como un canal de diálogo con los Estados Unidos para consultas sobre temas económicos y comerciales de interés mutuo.⁵

La administración Clinton dio continuidad a la proyección esbozada por Bush. Culminaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y convoca a la I Cumbre Hemisférica (“fundacional”) de Miami; en diciembre de 1994 los 34 mandatarios latinoamericanos allí reunidos firmaron la Declaración de Principios: *Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible* y el Plan de Acción, que establece la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el 2005 y el compromiso de lograr avances en el proceso para el año 2000.

El ALCA deviene perspectiva y proyecto norteamericano para la integración de América Latina; de esta manera los Estados Unidos aparecen liderando una propuesta de “integración” y el futuro de los procesos de integración regional adquiere un nivel de subordinación inédito, que no había tenido hasta entonces, a la posición que asuma ese país frente a los mismos. Los procesos de integración existentes son aceptados con indiferencia si no entran en contradicción con el espíritu del ALCA y bloqueados si interfieren los objetivos concretos de los Estados Unidos en las negociaciones comerciales, a saber: acceso a los mercados de bienes y servicios y/o a recursos estratégicos; o por otra parte, si de

⁵ Internet: <http://www.aduaneiras.com.br>

una forma u otra constituyen un desafío a su liderazgo; o si propician un espacio a sus rivales extrahemisféricos.

Vale precisar que si bien las proyecciones estratégicas en materia de integración constituyen, por lo general, políticas de estado los matices y formas concretas varían de un gobierno a otro atendiendo al contexto, la personalidad del presidente y sus relaciones con el resto de los mandatarios del área, a la correlación de fuerzas de los diferentes grupos de interés, los intereses que están representados en el Congreso, etc.

Vale aclarar que con la incursión de la propuesta hemisférica, unida a las características que aporta el modelo de crecimiento, cambia la noción de integración como proceso que cubre determinadas etapas que van desde las zonas de preferencias comerciales, pasando por las áreas de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y unión política. El proyecto hemisférico, así como los acuerdos firmados bajo su referente (el TLCAN es el más relevante de ellos) tiene como único objetivo la constitución de áreas de libre comercio, por lo que pretensiones de acuerdos más profundos, como las uniones aduaneras, entre los participantes pueden interferir el alcance de las metas norteamericanas a través del proyecto hemisférico, si ellas discriminan productos y servicios e inversiones norteamericanas en favor de los socios del acuerdo subregional.

Durante esta década los Estados Unidos han con indiferencia los acuerdos de integración entre los países latinoamericanos y caribeños. El MERCOSUR ha sido la excepción, pero la naturaleza de esos desencuentros no deben sobreestimarse. Apunto tres criterios.

Primero: Las fricciones entre el MERCOSUR y los Estados Unidos no tienen su fundamento en la incompatibilidad de puntos de vista globales o la existencia de valores y principios no compartidos, sino en intereses concretos divergentes sobre cuestiones comerciales, especialmente quien ha protagonizado situaciones de fricción en el plano comercial y confrontaciones por los diferentes intereses

Segundo: El MERCOSUR ha desarrollado una práctica de negociación colectiva que ha dado un espacio mayor a la canalización de orienta las discrepancias y las

soluciones a conflictos a través del bloque, que por la vía bilateral; aunque sin excluirla.

Tercero: Según explica Aldo Ferrer el MERCOSUR "fluctúa entre dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional. Uno se funda en la ortodoxia neoclásica y en la visión fundamentalista de la globalización. Desde esa perspectiva, el Mercosur constituye un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro de la cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial. El otro modelo concibe a ese esfuerzo integrador como una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y políticas activas."⁶

El MERCOSUR en la proyección comercial de los EE.UU. hacia AL

Estudios especializados reconocen a varios países latinoamericanos como mercados emergentes entre los que califican Argentina y Brasil. El mercado latinoamericano de 430 millones de personas tiene un potencial mucho mayor que los 110 millones del Este europeo; el MERCOSUR tiene una población de más de 230 millones.

Los datos de la siguiente tabla muestran una tendencia decreciente de la región latinoamericana en el comercio de los Estados Unidos durante el período 1960-1990.

⁶ Ferrer; Aldo: "El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable", revista **Comercio Exterior**, vol. 47, núm. 5, México, mayo de 1997

EEUU: Comercio con América Latina

(% del comercio total)

	Exportaciones totales (%)	Importaciones totales (%)
1950	28	35
1958-59	23	28
1963-65	16	21
1974-76	14	12
1979-81	17	14
1984-86	14	13
1989-91	14	13

Tomado de: Peter Smith: "Talons of the Eagle:Dynamics of U.S.- Latin American Relations", Oxford University, 1996. Pag.32

Tales datos no deben llevar a subestimar el papel de la región en los años 90. De 31 billones (americanos) en 1985 las exportaciones norteamericanas se incrementaron a 93 billones en 1994.⁷ Pero el papel de la región es particularmente relevante si el tema se enfoca desde la perspectiva de la

⁷ Charlene Barshefsky: Declaraciones ante el Comité de Finanzas del Senado y Sub-Comité de Comercio Internacional, 1ro de agosto de 1995. Internet: <http://www.ustr.gov>

contribución de la región, o de determinadas subregiones, como la del MERCOSUR, a la atenuación del déficit de la balanza comercial norteamericana, (328 821 dólares en 1999)⁸ entonces es posible entender el interés de los Estados Unidos en consolidar sus posiciones en ese mercado subregional.

El interés norteamericano no es coyuntural, se proyecta hacia las potencialidades de la región en el nuevo siglo y al papel de las exportaciones en la economía doméstica y en el fortalecimiento del liderazgo norteamericano. Charlene Barshefsky,⁹ declaró ante el Comité de Finanzas del Senado, en agosto de 1995, que América Latina y el Caribe eran la segunda región de mayor crecimiento a escala mundial y según los pronósticos para el año 2010 Estados Unidos venderían más bienes y servicios a esta región que a Europa y Japón juntos.

Una imagen más ilustrativa del peso de América Latina en las exportaciones norteamericanas la ofreció la Representante Comercial de los Estados Unidos: el 96% de los consumidores del mundo viven fuera de sus fronteras y el 85% de ellos residen en países en desarrollo, dentro de las regiones en desarrollo América Latina es la de mayor consumo per cápita de importaciones norteamericanas.¹⁰ Para la primera década del presente siglo se calcula que la economía mundial crecerá 2 veces más que la economía norteamericana y la latinoamericana 3 veces más.¹¹

Dos años más tarde la misma funcionaria acotaba que las exportaciones eran más importantes que nunca en la economía norteamericana, argumentando que desde 1993 más de la tercera parte del crecimiento económico se ha debido a las exportaciones y que los empleos relacionados con ellas crecieron en 1.7 millones; mientras 11.5 millones de puestos de trabajo dependían de las ventas norteamericanas al exterior; por otra parte alegaba la contribución del desarrollo de las exportaciones a la mejoría de los ingresos en tanto el salario en esos

⁸ Internet: <http://www.ita.doc.gov>

⁹ Representante comercial de Estados Unidos

¹⁰ Charlene Barshefsky: Declaraciones ante House International Relations Committee, 10 de junio de 1997. Internet: <http://www.usia.gov>

¹¹ Charlene Barshefsky: 3 de junio de 1997 Internet: <http://www.usis-israel.org.il>

empleos era como promedio 15% superior a los que no estaban relacionados con las exportaciones.¹²

Dentro de la región latinoamericana el MERCOSUR juega un papel decisivo en el balance comercial de Estados Unidos.

La siguiente tabla muestra a Argentina y Brasil entre los 10 primeros países a escala global que contribuyen a atenuar el sostenido y creciente déficit comercial con el hemisferio durante toda la década, cuyo monto alcanzó los 58 247 dólares en 1999.¹³ (Ver anexo) Por su parte Uruguay y Paraguay se ubican entre los primeros 25; mientras Bolivia y Chile (asociados al MERCOSUR) están entre los primeros 50.

Principales países con los que EE.UU. tiene superávit comercial (en miles de millones)									
País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Holanda	8.699	8.451	7.395	7.575	10.153	10.079	12.534	11.378	10.939
Australia	4.416	5.188	4.979	6.579	7.466	8.14	7.461	6.531	6.52
Bélgica-Luxemburgo	6.671	5.344	4.037	4.526	6.552	5.795	5.982	5.711	3.846
Egipto	2.515	2.654	2.155	2.306	2.379	2.473	3.178	2.398	2.408
Argentina	758	1.967	2.57	2.736	2.428	2.238	3.582	3.655	2.34
Hong Kong	-1.141	-716	319	1.745	3.94	4.102	4.829	2.387	2.116
Emiratos Arabes Unidos	742	741	1.084	1.15	1.547	2.034	1.687	1.706	2.002
Brasil	-569	-1.858	-1.421	-581	2.607	3.944	6.289	5.04	1.935
Panamá	709	850	908	955	1.082	1.034	1.169	1.441	1.376
España	2.626	2.535	1.176	1.067	1.647	1.22	933	673	1.076
Bahamas	252	107	376	482	505	561	655	673	648
Jamaica	385	340	396	319	573	653	678	549	616
Turquía	1.462	1.625	2.231	1.178	970	1.068	1.419	963	570
Paraguay	331	380	471	708	937	855	873	752	467
Grecia	609	531	533	374	1.121	319	496	889	423
Leeward & Windward Islands	311	264	263	255	270	295	336	612	385
Islas Caimán	99	272	130	150	162	191	251	404	359
Bermuda	224	236	250	291	288	270	308	389	319
Haití	111	102	74	146	420	331	311	277	314

¹² Charlene Barshefsky: 17 de septiembre de 1997. Internet: <http://www.usis-israel.org.il>

¹³ Internet: <http://www.ita.doc.gov>

Uzbekistán	NA	50	66	87	45	193	195	113	313
Líbano	138	283	350	417	557	586	474	431	305
Uruguay	-21	-35	-12	143	229	222	319	336	294
Jordania	213	240	342	258	306	320	377	337	245
Barbados	135	97	111	127	148	181	239	247	244
Túnez	146	184	192	273	145	113	189	134	206
Total	32.28 5	33.92	33.13 9	36.27	50.69 8	51.29 2	59.49 6	51.78 5	42.817

Última actualización: 26 de Julio de 2000.

Próxima actualización esperada: marzo de 2001.

Census Basis; Foreign and Domestic Exports, F.a.s.; General Imports, Customs;

Tomado de: <http://www.ita.doc.gov>

Nótese que en el caso brasileño fue a partir de la aplicación del Plan Real que se revierte el signo de su participación en la Balanza Comercial bilateral; lo cual explica también que como resultado de la devaluación del Real aplicada en enero de 1999 y de la caída económica ese año se reduzca el superávit en la balanza bilateral de 5 mil millones de dólares en 1998 a 1 900 millones en 1999. A pesar del decrecimiento del desbalance, Brasil fue en ese año el 12^o mercado para las exportaciones norteamericanas, a quien vendió más que a China.¹⁴

En el año 2000 entre enero y octubre (período para el que se cuenta con información) se mantenía la balanza comercial favorable a los Estados Unidos con un superávit acumulado de 950 millones de dólares con Brasil y de 1 266 millones con Argentina.¹⁵ Y estos dos países continúan ubicándose entre los 10 primeros.

Con todos los países de este bloque los Estados Unidos tienen una balanza comercial favorable, a diferencia de lo que ocurre con la subregión de Sudamérica considerada como un todo. Las expectativas de comercio con este bloque asociadas a un mayor acceso al mercado subregional resultante del ALCA radican en que obligaría a esos mercados, especialmente al brasileño, a mayores niveles de apertura con el consiguiente incremento de las importaciones, lo que beneficiaría en primer lugar a los productos norteamericanos.

¹⁴ Fisher, Richard: Foro sobre las Relaciones Comerciales entre Estados Unidos y Brasil, Washington, DC, 18 de abril de 2000; Internet:<http://www.ustr.gov>

¹⁵ <http://www.census.gov/foreign-trade/>

Los datos recogidos en las dos tablas siguientes aportan argumentos a la etiqueta de Brasil y Argentina como "mercados emergentes", entre otras razones porque tienen una capacidad de absorber importaciones aún no explotada. La brecha entre el coeficiente de importación (Valor de las importaciones con respecto al PIB) promedio de América Latina y el de Argentina y Brasil fundamentan por qué estos dos mercados son los de mayor potencial.

Coeficientes de Importación 1989-1998

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	3.6	3.8	6.3	9.4	10.4	11.1	10.1	11.3	13.6	13.9
Brasil	3.4	4.0	4.2	4.4	5.6	6.8	9.5	9.6	11.4	11.5
América Latina (18 países)	9.3	10.4	12.1	13.9	14.9	16.0	16.5	17.5	20.0	21.1

Fuente: CEPAL: "El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América latina y el Caribe: Una contribución de la CEPAL a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC", Seattle, 30 de noviembre-3 de diciembre de 1999, pag 27.

Las dimensiones y dinámica de los mercados brasileño y argentino son también elementos a considerar en el interés norteamericano por el bloque. Siendo Brasil la primera economía de América Latina y Argentina la tercera, sus coeficientes de exportación (Valor de las exportaciones con respecto al PIB) quedan por debajo de la media regional; ello se debe a la capacidad del mercado interno de esos países como destino económico.

Coeficientes de Exportación 1989-1998

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Argentina	6.5	8.8	7.7	7.3	7.3	7.5	9.7	10.1	10.6	11.0
Brasil	7.2	7.1	6.9	7.9	8.6	8.3	7.9	7.6	8.2	8.7
América Latina (18 países)	11.7	12.4	12.7	13.1	14.0	14.4	15.8	16.8	17.9	18.8

Fuente: CEPAL: "El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe: Una contribución de la CEPAL a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC", Seattle, 30 de noviembre-3 de diciembre de 1999, pag 27.

Brasil deviene centro de la atención, en primer lugar por su peso en la subregión. Responde por el 70% aproximadamente del PIB subregional y representa el 78% de la población; pero, en segundo lugar porque este país mantiene crestas arancelarias y restricciones en algunos rubros y medidas que limitan la inversión en sectores como los servicios; mientras las reformas económicas bajo del gobierno de Ménem hicieron a la Argentina un país abierto al comercio internacional, donde incluso algunos aranceles han subido o deberán subir al finalizar el período de entrada en vigor total de la unión aduanera del Mercosur.

El sector de los servicios es de la mayor atracción. El siguiente cuadro muestra como los servicios y el acceso a recursos naturales son el centro de la atención de las Empresas Transnacionales en esa subregión.

Integración-Objetivos de las Empresas Transnacionales en los años 90.

	Elevar eficiencia	la	Acceso a materias primas	Acceso al mercado nacional y/o regional
MERCOSUR			X	X
MCCA	X			X**
GRUPO de los Tres	X*			X
Comunidad Andina			X	X
Caricom	X			
México	X			X***
República Dominicana	X			X
Chile			X	X***

* Sólo México **Energía Eléctrica y Turismo *** Servicios

Fuente: elaborado por la autora a partir de información de CEPAL: "Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe", 1999.

En esta dirección debe anotarse que el mercado de las telecomunicaciones es uno de los más dinámicos en el comercio internacional y Brasil es el mayor en la región latinoamericana. América Latina es el mercado farmacéutico de más rápido crecimiento en el mundo, Argentina y Brasil son los dos mayores mercados para esos productos; este último en 1998 fue el 6to mercado mundial para estos productos, representando el 3% de las ventas mundiales.

Desde una perspectiva comercial las razones antes expuestas explican el interés de los Estados Unidos en mantener su hegemonía en la región y en ese sentido acelerar el acceso a los mercados latinoamericanos, en general, y al del MERCOSUR, en particular forman parte su estrategia para lograrlo.

El ALCA es un instrumento funcional al logro de estos propósitos, pero es importante precisar que con relación a los aspectos comerciales es sólo un instrumento más, existen otros espacios como las negociaciones en el marco de la OMC que propiciarían el cumplimiento de estos objetivos.

Pero el ALCA, como se ha mencionado anteriormente, tiene funciones que van más allá de lo estrictamente comercial.

De una forma u otra la consolidación de las reformas económicas de corte neoliberal están asociadas al ALCA. El interés prioritario de casi todos los gobiernos latinoamericanos en sus relaciones con los Estados Unidos es el acceso a ese mercado y a las inversiones de capital. La propuesta hemisférica consolidaría las medidas de apertura de mercado y haría menos atractivo el retorno al proteccionismo.

Las fricciones...

Las fricciones entre los Estados Unidos y el Mercosur tienen fundamentos políticos y económicos.

Desde el punto de vista político los Estados Unidos han percibido la capacidad de este bloque como dinamizador del proceso de integración y ocupar el espacio propiciado por el vacío de liderazgo de los Estados Unidos en la propuesta hemisférica a causa de la ausencia del fast track.

Los celos con el MERCOSUR pasan por la percepción norteamericana del espacio que puedan ganar en una u otra negociación sus rivales extrahemisféricos. El bloque del Sur es evaluado como una pieza clave del potencial resquebrajamiento de la hegemonía norteamericana en el hemisferio, ya que este bloque es el puente de posicionamiento institucionalizado de la entidad europea. Los europeos también tienen conciencia de que los países del Cono Sur son un área en disputa para ser transformada en área de influencia. Jacques Chirac en su visita a varios países de América del Sur en 1997 planteó "la vocación de América Latina es estar en todo el mundo y sus intereses esenciales en comercio, inversiones y ayuda no descansan en Estados Unidos sino en Europa".

"Esto se puede ver claramente en el Mercosur, del cual la Unión Europea es el primer socio económico".¹⁶

Pero no se trata sólo de Europa, China ha focalizado a México, Argentina, Brasil, Chile y Venezuela como "prioridades estratégicas" en América Latina, con el objetivo según la percepción estadounidense de estimular los lazos comerciales y "asegurar que países claves de América Latina sean receptivos a su amplia agenda global como potencia en ascenso".¹⁷

La proyección externa del Mercosur es vista con preocupación por parte de los Estados Unidos. A diferencia de otros países de la región, Brasil tiene un proyecto geoestratégico claro y un proyecto-país definido; Luiz Felipe Lampreia, ex-ministro de Relaciones Exteriores de Brasil plantea dos alternativas de ingreso de ese país al siglo XXI, una de ellas:

"En veinte o veinticinco años podríamos asistir a la maduración de Brasil como potencia media, económicamente fuerte y socialmente más sólida y cohesionada, con intensa presencia regional y considerable intercambio con otras regiones, pero sin poderío estratégico y capacidad de influencia global".¹⁸

¹⁶ Marcela Valente: Mercosur: Llega Clinton y bloque resiste su disolución en el ALCA, cable IPS, 11 de octubre de 1997)

¹⁷ Barshefsky, Charlene: Declaraciones ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara, 10 de junio de 1997. Internet: <http://www.house.gov>

¹⁸ Para este tema ver: Lampreia, Luiz Felipe: "O Brasil e o mundo no século XXI", en: revista **Política Externa**, Vol.5, No.3, Diciembre-Enero-Febrero 1996-1997, pag 40-41, USP, Brasil.

Los no reconocidos públicamente desencuentros entre el bloque del sur y los Estados Unidos se han visto matizados por la diferente forma de concebir Argentina y Brasil la estrategia de inserción de los países en un mundo globalizado.

Argentina durante el gobierno de Ménem se ha planteó una lectura diferente de los cambios en el mundo; en una mirada retrospectiva plantea que la política de sustitución de importaciones produjo aislamiento y provocó una pérdida de peso relativa de ese país en la arena internacional. Rescata que la idea de la inserción exitosa en el mundo de Argentina a fines del siglo XIX y principios del siglo XX fue gracias a una relación preferente con Gran Bretaña, por lo que para asegurar igual resultado en nuestros días el país deberá reposicionarse de manera pragmática en relaciones preferentes con alguna potencia mundial, en primer lugar, los Estados Unidos. De acuerdo con esta concepción Argentina trata de ubicarse junto a los países del primer mundo, lo que explica el abandono y retraimiento en posiciones que implicaran cualquier tipo de conflictividad con los Estados Unidos, su salida del Movimiento de los No Alineados, sus gestiones para ingresar en la OCDE, su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz y el nítido abandono de políticas de desarrollo autónomo en áreas estratégicamente sensibles como la del programa nuclear.¹⁹

Desde el punto de vista político ha resultado evidente la alineación del país sudamericano con los Estados Unidos; sin embargo desde el punto de vista económico resulta claro que sus lazos con Brasil son mucho más importantes.²⁰ Adicionalmente, no ha existido una política de acercamiento sostenida que permita inclinar la balanza hacia el norte, salvo la propuesta de reconocer a la Argentina como aliado estratégico del país del norte, cuestión además bastante ambigua y carente de un contenido o implicaciones políticas concretas, aunque con capacidad de fraccionamiento hacia el interior del esquema.

¹⁹ Russel, Roberto (1995): Capítulo I: “Políticas Exteriores: Hacia una Política Común”, en: **“Argentina y Brasil en el Mercosur: Política Comunes y Alianzas Regionales”**, edición preparada por Mario Rapoport, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995.

²⁰ El Mercosur es el destino de aproximadamente el 30% de las exportaciones argentinas, y en su composición tienen un peso importante las manufacturas y es mucho más diversificada que la destinada al resto del mundo

Si Brasil ha apostado a preservar la existencia real del país en un mundo globalizado; en cuyo propósito el MERCOSUR es la primera frontera externa, Argentina lo hizo durante todo el gobierno de Ménem al realismo periférico.

Desde los Estados Unidos Brasil es visto como una posible potencia media, lo que lo convertiría, en el mejor de los casos, en un interlocutor con mayor autonomía y capacidad de maniobra en las negociaciones. En este sentido opera el viejo concepto de "interés nacional", basado en consideraciones de seguridad nacional, según el cual las prioridades norteamericanas están determinadas por riesgos y amenazas, más que por oportunidades,²¹ tal forma Estados Unidos percibe a Brasil como obstáculo al logro del ALCA y siente preocupación ante la posición brasileña de dilatar estas negociaciones expresadas claramente por el gobierno de ese país, para quien la primera prioridad no es el acuerdo hemisférico, sino el fortalecimiento y profundización de un MERCOSUR ampliado (Chile y Bolivia) y el establecimiento de un bloque comercial con los países de Sudamérica; y en segundo la negociación de un nuevo acuerdo comercial global en el marco de la OMC.

Pero las preocupaciones de Washington no se limitan a lo comercial, también ve con profunda preocupación que Brasil no apoya el Plan Colombia y que esta posición se ha extendido a otros gobiernos latinoamericanos, que de manera discreta dejó sentada esa posición en el Comunicado de la Cumbre de Brasilia, celebrada el 1ro de septiembre de 2000.

En tal sentido Washington se siente atrapado en una contradicción. Por una parte, históricamente los Estados Unidos se han proyectado a la consecución de sus intereses estratégicos en la región, pero no ha desarrollado, salvo excepciones, una política diferenciada hacia países y subregiones que no estuvieran asociadas a problemas de seguridad nacional, Brasil hoy exige que se reconozcan esas diferencias y que las relaciones bilaterales reflejen el peso relativo de los dos

²¹ Barbosa, Ruben: "The United States and Brazil: Strategic Partners or Regional Competitors?", informe preparado por el embajador de Brasil en los Estados Unidos para el Comité de Relaciones internacionales, Washington, D.C., 26 de julio de 2000, en Internet: www.brasilemb.org

países en la región, señalando que está listo para sumir las responsabilidades derivadas de su importancia en la región.²²

Por otra, de manera gradual, las propias reacciones de Estados Unidos evidencian que Brasil no es sólo un país más, en muchos de los más importantes asuntos hemisféricos los Estados Unidos no pueden avanzar sin el apoyo de Brasil, y el ALCA es uno de ellos.²³

Es decir, que la forma de ejercer la hegemonía Estados Unidos está sufriendo algunos cambios, no por la emergencia de competidores exactamente, pero sí de contrapesos y las negociaciones del ALCA evidencian esto. El propio calendario de la presidencia rotativa del ALCA refleja estos cambios. En el período final de las negociaciones no habrá presidencia y vicepresidencia, sino una presidencia compartida brasileño-norteamericana.

Presidencia y Vicepresidencia rotativa del ALCA

	Mayo 1ro de 1998 a Octubre 31 de 1999	Noviembre 1ro de 1999 a Abril 30 del 2001	Mayo 1ro del 2001 a Octubre 31 del 2002	Noviembre 1ro del 2002 a Diciembre 31 del 2004
Presidencia	Canadá	Argentina	Ecuador	Co-presidencia Brasil-EEUU
Vicepresidencia	Argentina	Ecuador	Chile	

En las propias relaciones comerciales con los Estados Unidos el Departamento de comercio de ese país ha identificado a Brasil como uno de los 10 socios estratégicos en el nuevo siglo y las compañías norteamericanas invierten mucho más rápido en Brasil que en China, Rusia, India. De las 500 mayores empresas norteamericanas listadas por Fortune Magazine, 420 operan en Brasil. En un renglón estratégico para la llamada "nueva Economía", como es el comercio electrónico el 80% del que se desarrolla en América Latina está concentrado en Brasil.²⁴

²² Ibid.

²³ Diálogo Interamericano: Op.Cit.

²⁴ Barbosa, Ruben: Op. Cit.

Los dos países han tenido posiciones encontradas con respecto al ALCA; mientras Estados Unidos ha pretendido adelantar la concreción de los compromisos, Brasil ha sostenido la propuesta de dilatar el tiempo que se pueda la asunción de los mismos en favor de una consolidación e incluso la convergencia previa de los esquemas subregionales. Brasil en la reunión de los Ministros de Comercio del ALCA celebrada en Belo Horizonte, en mayo de 1997 propuso y defendió los esquemas de integración como instancias de negociación del ALCA, logrando la aprobación de que el ALCA podría ser un acuerdo entre bloques. Por su parte, Estados Unidos defendía la negociación de un esquema de ejes y rayos.

Brasil considera que sus intereses nacionales estarán más protegidos en Mercosur donde su economía representa casi el 70% de la del bloque, mientras que este bloque en el ALCA apenas llega al 10%.

El establecimiento del bloque hemisférico puede afectar la balanza comercial de los países del MERCOSUR, por la competencia de los productos norteamericanos en el mercado interno, pero también por el desplazamiento de los productos mercosureños destinados a los mercados de la región.

Aunque no exista una concentración sustancial del comercio de los países del MERCOSUR con los Estados Unidos existen renglones del comercio de estos países como es el caso del acero laminado en frío que son objeto de la solicitud norteamericana para la aplicación de la ley antidumping y de derechos compensatorios por la concesión de subsidios para las empresas exportadoras de Brasil y Argentina, lo que es un importante punto de fricción en las negociaciones de la OMC y lo será también en las del ALCA. El sector de los productos de hierro y acero responde por el 50% de las reclamaciones y dentro de los países latinoamericanos los dos socios mayores del MERCOSUR acaparan 31 sanciones de las 50 aplicadas. Sobre ese particular el ALCA hipotéticamente podría viabilizar la solución del conflicto si estipulara que las importaciones entre los participantes no son objeto de medidas de regulación comercial, pero no parece muy probable que los negociadores norteamericanos acepten ese enfoque.²⁵

²⁵ SELA: "Las leyes de regulación comercial de los Estados Unidos, ¿Defensa o protección? Edición No.52. 2do Trimestre de 1999.

De otro lado existe un conjunto de reclamos comerciales brasileños que empañan la credibilidad de Estados Unidos de cara a las negociaciones del ALCA.

En un estudio presentado en noviembre de 2000 por la embajada brasileña en los Estados Unidos sobre prácticas comerciales norteamericanas que afectan el acceso de productos brasileños a ese mercado, se señala que hasta 1999 el desequilibrio de la balanza comercial bilateral era atribuida por el gobierno de los Estados Unidos al llamado "costo Brasil", con ello se pretendía ignorar la incidencia de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas a las exportaciones brasileñas en ese país. La persistencia de un déficit desproporcionado después de la devaluación de enero de 1999 conduce a pensar que las barreras norteamericanas tienen un peso mayor que las condiciones internas del desempeño exportador brasileño.²⁶

Las acciones discriminatorias y de penalización injustificadas a los productos siderúrgicos brasileños cuya participación en el mercado norteamericano es de un 0,5% han tenido un impacto devastador en las exportaciones de ese rubro.

Por otra parte Estados Unidos mantienen inmovibles las crestas arancelarias para productos importantes del patrón exportador brasileño como el jugo de naranja, el calzado y los textiles. El citado estudio apuntó que una verificación del arancel promedio aplicado por los Estados Unidos a los 15 principales productos de exportación brasileños era de 45.6%, mientras que el promedio aplicado por Brasil a los 15 principales productos de exportación norteamericanos es de apenas 14,3%.

En la agricultura la política norteamericana es ambivalente se mantienen los subsidios, que han afectado el acceso de los productos brasileños a ese mercado. Según cálculos especializados si los Estados Unidos retiraran las barreras sobre nueve productos brasileños (jugo de naranja, azúcar, calzados, cigarros y tabacos, gasolina, camarón, alcohol etílico y aceite de soja), implicarían ganancias para el país del Sur de aproximadamente 831 millones de dólares, lo que representaría un

²⁶ Embajada de Brasil: "Barreiras aos Produtos e Serviços Brasileiros no Mercado Norte-Americano", noviembre de 2000, Washington, D.C

incremento de más de 50% sobre el valor promedio de las exportaciones en el período 1997-98.²⁷

Desde el punto de vista comercial la firma del ALCA significaría para los países del Mercosur alcanzar una mayor preferencialidad que la actual en el acceso al mercado norteamericano, ya que los países del Mercosur disfrutaban de las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). El SGP como instrumento preferencial queda por debajo de los tratados de libre comercio y de las preferencias comerciales especiales como son la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas.²⁸

El SGP permite el acceso al mercado exento de derechos de aduana para muchos bienes, pero tiene el inconveniente de que ampara la exclusión de bienes y países y no se aplica con carácter permanente.²⁹ El ALCA tendría la ventaja de que las exenciones de derecho de aduana estarían consagradas en un tratado de carácter obligatorio, con carácter permanente y legalmente protegido, neutralizando la tradicional discrecionalidad de la política comercial norteamericana.

Desde la óptica del MERCOSUR la negociación del ALCA significaría mejorar el atractivo para las inversiones extranjeras; apoyar la transferencia de tecnología; generar un proceso de especialización industrial; permitir el acceso estable al mercado norteamericano y contar con un mecanismo de solución de controversias.³⁰ No obstante, un estudio de la fundación Getulio Vargas arroja que comparativamente el reforzamiento de la cooperación del Mercosur con la Unión Europea permitiría a Brasil incrementar para el año 2005 su PIB en 5%, frente a un 2% si avanzara la negociación del ALCA; en el caso de Argentina se pronosticaba un incremento del 6% y del 0.8% respectivamente.³¹ De esto se infiere que el acercamiento a la Unión Europea puede representar un mayor

²⁷ Ibid.

²⁸ VanGrasstek, Craig : “El ALCA: Opciones y Perspectivas de Estados Unidos y América Latina y el Caribe”, en **“Dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe”**, ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1998.

²⁹ Ibid

³⁰ De la Reza, Germán (1998): **“Liberalización del Comercio en el Hemisferio Occidental”**, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, DF, 1998.

³¹ Giacalone, Rita (1998): “Las relaciones externas de los esquemas de integración de América Latina y el Caribe”, en **“Dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe”**, ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1998

estímulo para las economías del Mercosur que el ALCA, o que el acceso al NAFTA teniendo en cuenta las oportunidades de un potencial mayor del aumento de las exportaciones a Europa especialmente en el sector de la agroindustria, además del potencial aún inexplorado del incremento de la venta de manufacturados.

A pesar del ruido de las querellas comerciales ellas no son las que están en el meollo del ALCA. Si bien los acuerdos comerciales subregionales están basados en los acuerdos de la OMC y estimulan la apertura, existe el riesgo de que ellos puedan dirigir la discusión de aspectos no arancelarios relacionados con el comercio como son las compras gubernamentales, las inversiones, los asuntos relativos a la protección de la propiedad intelectual, etc por una senda incompatible con los intereses de los Estados Unidos.

En las negociaciones del ALCA, el Mercosur no es un actor pasivo, es el interlocutor de mayor peso con capacidad de plantear contrapropuestas.

Las posiciones brasileñas y norteamericanas con relación al ALCA tienen en común que para ninguno de los dos países esa es ni la única, ni la primera prioridad en materia de negociación. Sin embargo, en la retórica tienen una diferencia que forma parte de la táctica negociadora del Brasil anunciada meses atrás por el ex- Canciller Luis Felipe Lampreia, quien planteó que el momento no es de entrar en negociaciones amplias, por lo que el Itamaraty pondría en práctica en las próximas negociaciones del ALCA la estrategia de limitar el alcance de las negociaciones.³²

El ALCA es un elemento más en el menú de opciones de los Estados Unidos, pero si los negociadores norteamericanos perciben que un problema puede ser resuelto por la vía bilateral o a través de los organismos multilaterales, priorizarán estos mecanismos, donde no está comprometida la posibilidad de exclusión. Incluso hipotéticamente es posible que el acuerdo hemisférico se enmarque en las negociaciones de la OMC.

Las prioridades en materia de negociación para Brasil son la profundización del Mercosur como mercado común, la configuración de un área de libre comercio de

³² Gazeta Mercanti 12/08/99

América del Sur, la aproximación económica Mercosur-UE, las negociaciones de la Ronda del Milenio en el marco de la OMC. Incluso Brasil plantea que lo óptimo para las negociaciones con el ALCA es la definición previa de las relaciones con la UE y las negociaciones en la OMC. En cuanto a jerarquía plantea buscar cierto paralelismo en las negociaciones del ALCA y la UE, con vistas a equilibrar la correlación de fuerzas en el escenario de las negociaciones del ALCA, para lo cual incluso plantean atraer capital europeo para el proceso de privatización en marcha en los países del Mercosur.³³

Las negociaciones con la UE son una moneda de canje con relación al ALCA, en unos casos para desacelerar las negociaciones del ALCA y en otros como instrumento para presionar a los Estados Unidos para que avance el proyecto hemisférico.

La errática marcha del ALCA

Si bien en la estrategias norteamericana la integración hemisférica es un mecanismo para preservar su hegemonía, el tema del libre comercio siempre ha sido un tema sensible en la opinión pública norteamericana. Pero después de la crisis mexicana de 1994/95 las reticencias aumentaron y los compromisos norteamericanos para avanzar en la construcción del ALCA han mostrado incumplimientos, que ponen en tela de juicio la credibilidad del compromiso norteamericano con el proyecto.

Tanto el X Informe sobre asuntos hemisféricos de Diálogo Interamericano para 1999, titulado: "Las Américas en el Milenio: Tiempos de Prueba", como en el XI Informe correspondiente al año 2000: "Time for Decisions: U.S. Policy in the Western Hemisphere" se reconoce que las fallidas gestiones del gobierno de los Estados Unidos para lograr el "fast track" y derivado de ello el retraso en el inicio de las negociaciones con Chile para la firma de un acuerdo de libre comercio (la invitación a este país tuvo lugar durante la I Cumbre Hemisférica, en diciembre de 1994) ha enfriado el entusiasmo latinoamericano y fertilizado la duda de que el

³³ Graça Lima, José Alfredo: "Acceso a Mercados: Um esforço a longo prazo", en Revista Brasileira de Comercio Exterior No. 60, Jul-Set/1999 y Abdenur, Roberto: "MERCOSUL, ALCA, Uniao Européia: Reflexoes para uma estratégia brasileira" en Política Externa, No. 2, set-nov/1999.

compromiso norteamericano con el libre comercio no es serio y la idea de que las relaciones hemisféricas son una baja prioridad para los Estados Unidos.

Desde 1993 expiró la autorización del fast track, mecanismo que es considerado efectivo para hacer más efectiva la negociación de acuerdos comerciales, de hecho las negociaciones comerciales más importantes en los último 25 años se han realizado bajo esa autorización.

Principales acuerdos negociados bajo “fast track”

ACUERDO	ADMINISTRACIÓN	AÑO EN QUE FUERON COMPLETADAS LAS NEGOCIACIONES
Ronda Tokio	Richard Nixon Gerald Ford Jimmy Carter	1979
Acuerdo de Libre Comercio EEUU-Canadá	Ronald Reagan	1988
TLCAN	George Bush Bill Clinton	1992 1993
Ronda Uruguay	Ronald Reagan George Bush Bill Clinton	1993

En 1995, el Congreso negó al Ejecutivo el fast track para la negociación con Chile. Posteriormente en 1997 después del escándalo presidencial, no fue evaluado pertinente someter a consideración del Congreso la autorización del fast track a fin de no potenciar un punto más de conflictividad. De hecho no se hicieron visibles avances en materia de negociación. Se trataba de un período de estancamiento.

Esto produjo un deterioro del liderazgo norteamericano, ya que para los latinoamericanos el compromiso estadounidense con el libre comercio se materializaba en el otorgamiento del fast track al ejecutivo, mientras el compromiso no pasaba de la retórica. Paralelamente, se produce la emergencia

del Mercosur, con el empuje de Brasil, como interlocutor por excelencia, de estos procesos con un reconocimiento creciente a escala internacional a pesar de sus manifiestas contradicciones al interior del bloque. La asociación de Chile y Bolivia y la firma de un acuerdo marco de cooperación interregional con la Unión Europea que satisfacía la expectativas de Brasil de tener adelantada una negociación con la UE como contrapeso frente a ALCA marcaron los hitos relevantes.

La reacción y las preocupaciones frente a la pujanza del bloque se dejaron sentir. El lanzamiento del informe de Alexander Yeats (1997), economista jefe del Banco Mundial, titulado "*Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?*" ("¿Justifica la Performance Comercial del MERCOSUR las Preocupaciones por los Efectos de los Acuerdos Comerciales Regionales?"), puede ser considerado un intento de desacreditar al Mercosur acusándolo de ser un esquema de integración a la vieja usanza. El planteamiento central de dicho informe es que el Mercosur exhibe un crecimiento artificial basado en la protección de industrias ineficientes amparadas en barreras comerciales, de lo que finalmente se interpretaba la incompatibilidad de la ejecutoria del Mercosur con las normas de la OMC; este documento vio la luz antes de ser publicado por el Banco en algunos órganos de prensa norteamericanos. Algunos interpretaron la salida de este informe como un intento de frenar los avances internacionales del Mercosur y restringir su incipiente liderazgo.

Posteriormente en su gira por algunos países Sudamericanos Clinton en 1997 puso énfasis en declarar el apoyo de Estados Unidos al Mercosur y que no se sentían amenazados por la emergencia de Brasil como una potencia en el hemisferio y abunda que cualquier nueva zona de libre comercio será compatible con el Mercosur y el liderazgo brasileño.³⁴

Es importante tener en cuenta que aun cuando la iniciativa del ALCA se vio mermada en su forma institucionalizada, los procesos reales de integración no se limitan a estas formas y transcurren por otros cauces como las inversiones. Y en esa dirección se produjeron importantes cambios. Históricamente los flujos de Inversión Extranjera Directa no habían tenido un peso significativo ni en el PIB, ni

³⁴ The New York Times Company, 15 de octubre de 1997.

en la inversión total brasileña; entre 1980 y 1995 la relación PIB/IED no llegaba al 1%, y la relación IED/FBCF era inferior al 3%; para 1998 se estimaba que tales indicadores pasarían al 2.5% y al 13% respectivamente.³⁵

En el proceso de privatización, del total de empresas adquiridas por inversionistas extranjeros, el 50 % fueron adquiridas por firmas norteamericanas, en el caso de las empresas de servicios los compradores de esa nación se adjudicaron el 32% de las empresas privatizadas.³⁶

De acuerdo con datos del Banco Central de Brasil en el año 1998 las inversiones norteamericanas representaban en 29.5% de la inversión extranjera directa en ese país. Estas pasaron de 18,9 mil millones en 1994 a cerca de 34 mil millones de dólares en 1998, lo que representa más de la mitad de las inversiones directas norteamericanas en América del Sur, ubicando a este país como 5to receptor de inversiones norteamericanas.³⁷

Los principales sectores de inversión son: equipos de transporte, química, distribución de petróleo, equipos eléctricos y bienes de capital. Los principales inversionistas son: GM, Ford, Texaco, Exxon, IBM, Cargill, Xerox, Alcoa, Philip Morris y Goodyear.

El MERCOSUR, y en especial Brasil, se han mantenido actualizando una preparación estratégica de cara a esas negociaciones. Para algunos autores el Mercosur está en condiciones de establecer su propia estrategia de ejes y rayos antes de acceder a una liberalización generalizada dentro del ALCA.³⁸ En la proyección geopolítica brasileña, realizada a través del Mercosur, la creación de un Area de Libre Comercio Suramericana podría erigirse en un bloque adicional para la negociación del ALCA, y la creación de este espacio es una prioridad de la política brasileña.

El eje de ese proyecto Sudamericano son las negociaciones de la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Si bien este es una vieja idea lanzada por el

³⁵ CEPAL: “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, Informe 1998, Stgo de Chile 1998.

³⁶ CEPAL: Op. Cit.

³⁷ <http://www.mre.gov.br>

³⁸ Giacalone, Rita (1998): Op. Cit.

expresidente Itamar Franco en 1993, no es hasta 1998 que se dan pasos más significativos en las negociaciones.

En 1998, en la II Cumbre Hemisférica los mandatarios instruyeron a los ministros de comercio para que en los Grupos de Negociación iniciaron su trabajo y en la reunión ministerial de Toronto, se acordó presentar el primer borrador del ALCA para ser discutido en la siguiente reunión ministerial a celebrarse en Buenos Aires en abril de 2001, con vistas a su presentación en la III Cumbre Hemisférica de Québec unos días después.

Esta decisión es relevante porque ha sido el intento más coherente de impulsar el ALCA, sin fast track, en lo que después de 1997 se erigió en un nuevo enfoque hacia ese proyecto: de una manera imperceptible se lanzó la idea de que se podía avanzar en el ALCA sin ese instrumento. Ciertamente en una fase inicial de la negociación esto es posible, pero se corre el riesgo de que después de dedicar tiempo y trabajo a un borrador, éste pueda quedar mutilado por aprobaciones parciales al ser presentado al Congreso.

Por su parte el MERCOSUR continuó impulsando su proyecto regional, a pesar de las serias discrepancias que pusieron en peligro existencial al bloque después de la devaluación brasileña en 1999. El nuevo impulso se basaba en dos ideas claves la celebración de la Cumbre Sudamericana y la posibilidad declarada en el segundo semestre de 2000 de la incorporación plena de Chile al MERCOSUR, la que debía aprobarse en la cumbre presidencial del bloque en diciembre de 2000, en Florianópolis.

La Cumbre Sudamericana coincidió en que "La cohesión de América del Sur constituye un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial"³⁹ y decidieron iniciar negociaciones en el plazo más breve posible y establecer antes de enero de 2002 una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. De igual forma la Cumbre dio un paso significativo al plantear de una manera discreta el rechazo al Plan Colombia, lo que significaría la internacionalización del conflicto precisamente en la estratégica zona de la amazonia brasileña.

³⁹ Comunicado de Brasilia, Intenrnet: <http://www.comunidadandina.org>

En cambio el segundo pilar del proyecto general, la incorporación de Chile al MERCOSUR sufrió un duro revés, cuando días antes de la cumbre presidencial del bloque se anunció inesperadamente el inicio de las conversaciones de Chile con los Estados Unidos dirigida a la firma de un acuerdo de libre comercio con ese país, con lo cual se frustró al menos por el momento la membresía chilena.

En repetidas ocasiones los respectivos representantes comerciales de los Estados Unidos han recomendado al Congreso adelantar las negociaciones con Chile, como un paso en el rescate de la credibilidad del compromiso de los Estados Unidos con el ALCA; y en la perspectiva norteamericana la rehabilitación de la propuesta no pudo ser más oportuna.

Esta acción puede ser interpretada en dos sentidos: como una forma de impulsar el ALCA y como una zancadilla al MERCOSUR.

Los Grupos de Negociación en enero de 2001 presentaron los borradores correspondientes a las nueve áreas de negociación, basado en las propuestas de los países o grupos de estos. Teóricamente esto daría la posibilidad de concluir las negociaciones para el año 2003, posición que cuenta con el apoyo explícito de Chile y algo más velado de Argentina, pero con el rechazo de Brasil, quien ha planteado que lo más importante es el contenido y calidad de la negociación. Brasil durante todo el período de discusión ha bloqueado cualquier intento de adelantar los plazos pues considera que requiere de un tiempo para adaptar su industria antes de enfrentar la competencia, fundamentalmente norteamericana.

Para evaluar las posibles implicaciones de este adelanto no debe perderse de vista que en el año 2001 expiran algunos ítems de las listas de excepción que entrarían en la unión aduanera del MERCOSUR; el resto, según el cronograma, será en el 2006. Esto supondría que para esa fecha se elevarán los aranceles de algunos productos que podrían afectar las exportaciones norteamericanas. Si las negociaciones se dan por terminadas para el 2003 el resto de las listas de excepción pueden ser objeto de reclamación y en dependencia de como se desarrolle la solución a este conflicto se consolidará o no, la unión aduanera.

De tal manera el año 2001 abre con un incierto impulso al ALCA, sin que la administración norteamericana tenga en sus manos el instrumento legal que le permitiría materializar esos avances.

El nuevo presidente del Comité de Finanzas del Senado Charles Grassley ha planteado que el ALCA es la iniciativa más importante dirigida hacia América Latina desde que el Presidente Kennedy lanzara la Alianza para el Progreso en 1961. De manera explícita ha expresado que la continuidad de la prosperidad económica de los Estados Unidos y su liderazgo en el comercio mundial dependen del éxito de las negociaciones del ALCA, por lo que añade es momento de que los Estados Unidos asuman la conducción de ese proceso.⁴⁰

ALCA 2005: Pocas certezas, muchas dudas

- Por parte de los países latinoamericanos se ha planteado el fast track, como condición de negociación del ALCA, lo cual ha dado al Mercosur los beneficios de la dilatación del inicio de las negociaciones, pero en este sentido deben tomarse en consideración que el fast track podría ser concedido en cualquier momento hasta el 2005.
- En los últimos tiempos los Estados Unidos han negociado acuerdos de libre comercio sin fast track (como es el caso de Jordania). Para reforzar la imagen del ALCA no se puede descartar que se invite a algún otro país a avanzar acuerdos de esta naturaleza con los Estados Unidos, como ya está ocurriendo con Chile. Habría que conceder el beneficio de la duda a que algún miembro del MERCOSUR rompa el compromiso con el bloque, el gobierno uruguayo ha hecho declaraciones en esa dirección.
- Una opción intermedia del Congreso podría ser la concesión del fast track para la negociación con países específicos.
- El ALCA no es la primera prioridad para la negociación comercial, sino China.
- En condiciones de recesión económica resulta más difícil promover leyes que promuevan la caída de barreras arancelarias.

⁴⁰ <http://www.embaixada-americana.org.br>

- La percepción por parte de la opinión pública norteamericana de situaciones conflictivas como las asociadas al narcotráfico, o de desestabilización económica (como la de Argentina) puede conducir a visualizar la relación con América Latina más como riesgo que como oportunidad.
- En los principios del ALCA se reconoce que "los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como unidad", pero la dinámica real del proceso, no ha emprendido ninguna acción que implique el reconocimiento de los esquemas como entidades de negociación. El ALCA más bien pareciera estimular su disolución.
- Los principios generales del ALCA establecen que "el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA". Esta formulación es ambigua y no precisa si posterior al ALCA los esquemas existentes podrán avanzar en la profundización de otras etapas de la integración.
- El destino de los procesos de integración latinoamericanos, incluido el MERCOSUR, está en juego. A pesar de la difícil coyuntura económica del MERCOSUR en los dos últimos años, existe una circunstancia excepcional y es la coincidencia conceptual en cuanto al papel del MERCOSUR por parte del presidente Fernando de la Rúa y Fernando Henrique Cardoso y el reconocimiento del presidente chileno Ricardo Lagos del bloque como plataforma para el ejercicio político. En otra dirección apuntan las posiciones del gobierno uruguayo que ha hecho declaraciones acerca de la posibilidad de negociar acuerdos con Estados Unidos y Canadá si las negociaciones del ALCA se demoran.
- .- La dolarización podría, en ausencia del fast track y por tanto de una conclusión del ALCA en la fecha prevista, ser un elemento sucedáneo al ALCA en la reestructuración de la hegemonía norteamericana en la región, ante el peligro de que países o subregiones emprendieran acciones de acercamiento a la zona euro.
- MERCOSUR está desafiado a evitar su disolución como resultado de disputas internas y evitar su disolución por la multilateralización de las preferencias

arancelarias en el marco de políticas de apertura que conduzcan a la “licuación” de las preferencias intramercosur. Esto significaría: profundizar la unión aduanera, avanzar en la creación de un mercado común, lo que implicaría reforzar los mecanismos de coordinación de política macroeconómica, incluida y priorizada la política monetaria. - La vulnerabilidad financiera es un elemento de incertidumbre en el seno del Mercosur.

.- El proceso negociador del ALCA dependerá no sólo del otorgamiento del fast track, sino también del entendimiento Estados Unidos-Brasil, como ejes del proceso.

- Los Estados Unidos requieren del ALCA como instrumento para consolidar y/o recomponer su hegemonía en la región, Brasil necesita del MERCOSUR y de la capacidad de negociación que le otorga ese bloque para lograr un reconocimiento diferenciado por parte de los Estados Unidos.

A diferencia de lo que ocurrió hasta 1999, cuando Brasil negaba cualquier insinuación explícita sobre un papel regional más protagónico, hoy se aprecia en Brasil disposición a asumir un rol de mayor protagonismo en la región y en las negociaciones del ALCA. Incluso no parece estar dispuesto a renunciar a ejercerlo de manera institucionalizada a través de la Co-presidencia del ALCA como podría ocurrir si los 34 países del hemisferio signatarios del ALCA dieran por concluidas las negociaciones en el 2003, esto le bajaría mucho el perfil a la oportunidad de un liderazgo real compartido con los Estados Unidos.