

MÁS ALLÁ DEL ALCA: EL MERCOSUR Y EL DESAFÍO DE LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA

EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA) es un proyecto que comprende 34 países del continente y cuyas negociaciones se espera terminar en 2005. Desde que fue lanzada la idea, en la Primera Cumbre de las Américas, en 1994, hasta la Segunda Cumbre, de 1998, ya fueron realizadas varias reuniones ministeriales entre los países participantes para preparar el proceso de negociación. El ALCA, si llega a implantarse, sería la mayor área de libre comercio del mundo, con cerca de 850 millones de consumidores y un PIB de ocho millones de billones de dólares (ocho trillones).

El ALCA es un proyecto en discusión. Las consecuencias políticas y económicas de la integración aún no han sido estimadas. Eso se debe a que el ALCA es algo en construcción y, naturalmente, sujeto a la interacción política. Por otro lado, aunque no haya sido lanzado oficialmente, el ALCA ya produjo efectos, pues su negociación es un hecho concreto y sus resultados pueden ser analizados. Desde este punto de vista, el presente trabajo pretende estudiar las relaciones entre el Mercosur –y, especialmente, Brasil–, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los Estados Unidos. Para eso, será presentado un análisis de la visión brasileña de este proceso, sus intereses y perspectivas.

Visto desde otro ángulo, este artículo buscará responder a la siguiente pregunta: ¿qué es lo que está en juego, en especial para el Mercosur, con la formación del ALCA? Para tratar de encontrar una respuesta es necesario indagar también por qué fue creado el Mercosur, por qué los Estados Unidos propusieron el ALCA y cuál es la posición de los principales actores en ella.

Mi argumento central sostiene que Brasil y el Mercosur tienen intereses que trascienden y muchas veces contradicen los propósitos del ALCA. La posición de Brasil como un *globe trader*, con fuertes relaciones con países de otros continentes, además de los riesgos de la integración con una economía del porte y de las características de la estadounidense, ha producido

en el país sólo un modesto interés en una rápida apertura comercial hemisférica. Al mismo tiempo, el gobierno brasileño está consciente de que el no participar en este proceso también puede ser peligroso para los intereses de la nación.

Este trabajo abordará la posición del Mercosur en el mundo, sus opciones estratégicas y los encuentros preparatorios del ALCA. El corte temporal abarca desde la Primera Cumbre de las Américas (1994) hasta la Segunda (1998), aunque se hace necesaria una reconstitución histórica que busque las raíces al respecto. El trabajo está estructurado en cuatro partes. La primera se dedica a situar la integración del Mercosur en un contexto histórico, mientras que la segunda trata de las negociaciones para la conformación del ALCA. La tercera parte aborda las principales cuestiones estratégicas involucradas en la negociación, y la última parte ofrece un balance final sobre la construcción del ALCA.

1. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La formación de los bloques supranacionales y la globalización

La formación de los bloques supranacionales está íntimamente ligada a las transformaciones económico-tecnológicas que ocurren en la actualidad en el sistema mundial, y que avanzan a grandes pasos desde los años setenta. Dicho proceso constituye una respuesta a esas transformaciones y, al mismo tiempo, es una nueva estrategia para la reestructuración capitalista mundial. De hecho, a partir de la matriz de las sociedades de economía desarrollada, el mundo asiste desde finales de la década de los sesenta a una crisis profunda y generalizada del modelo de acumulación que había estado vigente hasta ese momento. Esa crisis se manifiesta en un desempleo estructural creciente, en la rearticulación de la división internacional del trabajo, en el cuestionamiento al modelo de la sociedad de bienestar, del Estado keynesiano como impulsor de la economía, y en la remodelación de las técnicas de organización del trabajo. El proceso histórico conocido como *globalización* —que sirve para designar la formación de un sistema mundial de producción y circulación—¹ alcanzó una gran velocidad en las últimas décadas del siglo XX, impulsado por las transformaciones estructurales de la economía y por la necesidad de lograr nuevas fronteras de rentabilidad.

¹ La formación de un sistema mundial se estudia en Immanuel Wallerstein, *O capitalismo histórico*, São Paulo, Brasiliense, 1985.

En ese contexto se inserta también la integración regional. Los intereses de esos procesos pueden ser tanto económico-comerciales como políticos, pero todos convergen en el objetivo de incrementar el comercio, las inversiones y el desarrollo de determinada región, usando como instrumento la disminución o eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias. Sin embargo, existen varias modalidades que también pueden ser entendidas como grados diversos de integración. Así, ésta puede tener varios niveles. El primer nivel corresponde al área de tarifas preferenciales, que implica sólo una reducción parcial de tarifas. El segundo nivel es el del área de libre comercio, en el cual los países eliminan las tarifas intrabloque, pero mantienen sistemas tarifarios propios en sus relaciones con otros países. Ya en la unión aduanera, el tercer nivel, se da la libre circulación de mercancías intrabloque con una tarifa externa común. El cuarto nivel, el mercado común, presupone medidas macroeconómicas comunes y libre circulación de personas y bienes de producción. El quinto nivel, que en la actualidad sólo ha sido alcanzado por la Unión Europea (UE), es la denominada unión monetaria o económica, en la cual los miembros de un mercado común deciden crear una moneda única y aflojan la mano en lo relativo a la soberanía de sus bancos centrales y a la determinación de la política monetaria.² El Mercosur se considera actualmente una unión aduanera.

Los fenómenos de globalización y regionalización, si bien con propósitos diferentes, convergen en un mismo lugar: la creciente apertura de mercados y la mayor movilidad del capital. Los bloques regionales, aunque tengan un carácter defensivo, no han impedido la ampliación del comercio interregional o global. Los dos fenómenos coexisten.

En este sentido, Luciano Martins identifica dos tipos de tensiones fundamentales relacionadas con el proceso globalización / regionalización. La primera tensión se deriva de la tendencia a limitar los atributos nacionales de soberanía del Estado-nación. La segunda se basa en los conflictos de intereses entre los estados y que ahora ocurren también en el ámbito regional. O sea, ha nacido un nuevo espacio de disputas interestatales: el bloque económico.³

Esas dos tensiones están relacionadas con la propia génesis y funcionamiento del Estado moderno, cuyas decisiones sobre política exterior resul-

² Renato Baumann y Juan Carlos Lerda, "La integración económica entre Brasil, Argentina y Uruguay: ¿qué tipo de integración se pretende?", en Renato Baumann y Juan Carlos Lerda (eds.), *Brasil-Argentina-Uruguay: a integração em debate*, Brasilia, Editora de la Universidad de Brasilia, São Paulo, Editora Marco Zero, 1987.

³ Luciano Martins, "ALCA: uma pauta para discussão", *Política Externa*, vol. 5, núm. 4 / vol. 6, núm. 1, marzo-agosto de 1997, pp. 27-33 (São Paulo).

tan de complejas mediaciones entre condicionamientos internos y limitaciones externas. El reordenamiento económico se articula con arreglos sociales y políticos nacionales e internacionales y sus respectivos conflictos de interés. El fenómeno globalización/regionalización provocó el desplazamiento de parte de la sociedad civil hacia espacios que se encuentran más allá del Estado nacional. O sea, el Estado enfrenta en la actualidad muchas limitaciones externas. La globalización financiera anuló parte del poder de los gobiernos, mientras que las decisiones multilaterales someten muchas veces la voluntad de los estados nacionales.

Este trabajo se plantea la necesidad de percibir los conflictos de interés que interactúan en la formación de las políticas que buscan la integración. Tomando en consideración los límites que debe tener el artículo, dicha percepción no será presentada en todas sus implicaciones ni en su cabal profundidad, aunque trataré de verificar los vínculos entre las decisiones estratégicas de un Estado y sus demandas. En otras palabras, se trata de estudiar no solamente cómo se estableció tal política sino por qué se estableció.

El contexto latinoamericano y la formación del Mercosur

La necesidad de la integración latinoamericana comenzó a ser planteada en la década de los cincuenta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en cuyo ámbito fue creado, en 1957, el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano. El diagnóstico de ese grupo decía que la capacidad de importación de los países de la región se había debilitado a lo largo de los años cincuenta por causa del deterioro de los términos de intercambio. La importación de equipos y tecnología necesarios para darle continuidad al desarrollo se encontraba comprometida.⁴

El Grupo de Trabajo de la CEPAL creyó encontrar el remedio en la sustitución de importaciones. Sin embargo, un mercado interno insuficiente no compensaba el alto costo de esa operación. La solución fue el paso de la sustitución de importaciones nacional a la continental, por medio de la formación de un mercado común.

En febrero de 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, que creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Para atenuar los problemas derivados de los desniveles de desarrollo de los países signatarios se introdujo el principio de reciprocidad. Aun así, el Tratado tuvo re-

⁴ Flavio Rabelo Versian, "A experiência latinoamericana de integração e os novos acordos Brasil-Argentina-Uruguay", en Renato Baumann y Juan Carlos Lerda, *op. cit.*, 1987, p. 32.

sultados muy mediocres y el proceso de negociación se fue haciendo cada vez más difícil. Al contrario de lo que la CEPAL había previsto en los años cincuenta, hubo un gran aumento de las exportaciones latinoamericanas fuera del área, mientras que el comercio dentro de la zona experimentaba un crecimiento muy lento. Algunas de las dificultades se debían a la generalización obligatoria de concesiones que era inoperante en la práctica.

Pero surgieron algunas iniciativas. En 1969 fue firmado el Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena), que tenía el propósito de acelerar la integración entre Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Chile (este último se retiró en 1976). También se formó, en 1973, el Mercado Común Centroamericano, y en 1980 se firmó un nuevo Tratado de Montevideo que sustituyó la ALALC por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración Económica). A partir de allí, la integración tendría su base en los acuerdos subregionales, con lo que se buscaba mayor dinamismo y flexibilidad.

Mientras tanto, y de manera creciente, desde el inicio de la década de los ochenta el esfuerzo integrador de las propuestas cepalinas fue siendo sustituido por un nuevo modelo, caracterizado por la disminución del poder de los estados nacionales ante limitaciones externas. El objetivo en esta fase no es ya la ampliación de los mercados por medio de la sustitución de importaciones, sino su unificación en busca de mayor presencia internacional y con el propósito de preparar a la región para superar la crisis económica. De hecho, los movimientos de globalización y regionalización de los años ochenta y noventa siguen la lógica de la crisis y reestructuración del capitalismo que viene ocurriendo desde mediados de los setenta y que ya fue esbozada con anterioridad.

Aun así, conviene recordar que la formación del Mercosur tuvo una fuerte connotación política. Con el fin de la Guerra Fría al término de la década de los ochenta, disminuyeron los espacios de transacción para países como Brasil y Argentina, una vez que no había más necesidad de resguardar la región contra el "peligro del avance comunista". La ofensiva conservadora de los Estados Unidos inauguró, desde la segunda mitad de la década de los setenta, una política de disminución de los costos (militares, diplomáticos, políticos y económicos) de las alianzas con gobiernos locales en áreas ya controladas. La política de derechos humanos implantada por el gobierno de Carter tuvo impacto tanto en países socialistas como en regímenes militares de América Latina, antiguos aliados de los Estados Unidos. Durante el gobierno de Ronald Reagan esa política avanzó, influyendo a favor de la democratización, y se manifestó en la presión económica derivada de la crisis de las deudas latinoamericanas de 1982. El principal motivo de la ofensiva estadounidense era la existencia de un proyecto de desarrollo propio de los antiguos aliados —en general, dictaduras milita-

res-, de corte nacionalista, que no coincidía con los rumbos que la economía y la política mundiales venían tomando.

Así, los países del cono sur, que estaban a la defensiva en lo económico y en el ocaso político de sus respectivos gobiernos militares, iniciaron una estrategia de aproximación. Desde el Acuerdo de Itaipú, en 1979, Brasil y Argentina sustituyeron la antigua rivalidad por la cooperación, que se hizo patente en la posición brasileña de *solidaridad* con Argentina durante la Guerra de las Malvinas, y que produjo un sentimiento contrastante con la actitud asumida por los Estados Unidos ante el conflicto. Ambos países percibieron que este último no era un aliado confiable. En ese contexto el gobierno de João Figueiredo optó por no renovar los acuerdos militares con los Estados Unidos.⁵

Durante el gobierno de José Sarney, la disputa entre Brasil y los Estados Unidos se amplió, ahora por causa de la insistencia brasileña en mantener una reserva de mercado para la informática. En la defensa de sus posiciones, el gobierno brasileño contó con el apoyo de varios partidos, incluso de oposición, así como de los militares. Lo que estaba en juego era la continuación del proyecto brasileño de desarrollo tecnológico y nuclear. Para hacerlo avanzar, se establecieron mecanismos de cooperación nuclear con Argentina y, en seguida, se inició la discusión sobre la formación de un mercado común. El objetivo principal era, en ese momento, lograr que Brasil y Argentina se fortalecieran mutuamente ante su posible marginación del mercado mundial. De acuerdo con Moniz Bandeira,

[ese] esfuerzo de Brasil, dirigido a la cooperación y a la formación de un mercado común con Argentina, como paso decisivo para la ulterior integración de América Latina o, por lo menos, de América del Sur, se acentuó en la medida en que sus conflictos económicos y políticos con los Estados Unidos se agravaron.⁶

Después de la democratización, Argentina se empeñó en constuir una política exterior que la sacara del aislamiento y que le sirviera de apoyo para la superación de las enormes dificultades en que se encontraba. El gobierno de Alfonsín se aprestó a estrechar relaciones con los llamados interlocutores preferenciales, que eran América Latina, Europa Occidental y los Estados Unidos. Con este país se buscó un nuevo acercamiento y poco a

⁵ Moniz Banderia, "O Brasil e o continente", en Amado Luiz Cervo (ed.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*, Brasília, Editora de la Universidad de Brasília, 1994, p. 175.

⁶ *Ibid.*, p. 176.

poco Washington se fue convirtiendo en un actor principal, hasta llegar al punto de que, durante la administración de Carlos Menem, nació la convicción de que el apoyo irrestricto a los Estados Unidos implicaba una relación bilateral privilegiada.⁷

En esa perspectiva de entendimientos, Argentina tuvo gestos de buena voluntad para con los Estados Unidos, como votaciones contra Cuba en la ONU, el abandono del grupo de los países no alineados, el envío de tropas al Golfo Pérsico, etc. Desde la década de los ochenta, la política exterior argentina se reviste de pragmatismo en su trato con los Estados Unidos, América Latina y Europa. Brasil, por su parte, a pesar de su alineamiento con los Estados Unidos y la liberalización comercial durante el periodo del presidente Fernando Collor (1990-1992), ha buscado una creciente multilateralidad en su política exterior, procurando actuar en los más diversos escenarios políticos y económicos. El objetivo es la transformación de Brasil de *global trader* en *actor global*.

El Mercosur como opción estratégica

Los entendimientos entre Brasil y Argentina se materializaron con la decisión de los presidentes Alfonsín y Sarney, en 1985, de crear un mercado común a los dos países, en un plazo de diez años. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo fue firmado en 1988 y en 1990; por medio del Acta de Buenos Aires, el plazo para la formación del mercado común fue reducido a cuatro años. En marzo de 1991 fue creado el Mercosur, a través del Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde el 1 de enero de 1995, el Mercosur funciona, internamente, con tarifa cero para la mayoría de sus productos.

Con la constitución del Mercosur se consiguió articular un espacio regional. Por eso, externamente, ha "logrado un éxito considerable en el incremento comercial entre los países miembros, en relación con sus vecinos, y ha creado una economía de escala que valoriza la región ante la disputa por la captación de inversiones internacionales e instalación de industrias".⁸ Una cuestión importante, pero que no será tratada en este ar-

⁷ Myryam Felperin y Maria H. Romero, "Administración Alfonsín y Menem: algunos cambios en la agenda de política exterior hacia Estados Unidos, en Alfredo Rizo Romano y Artemio Mello (comps.), *Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993)*, Rosario, Homo Sapiens, 1993, pp. 42-43.

⁸ P.G. Vizentini, *A nova ordem global: relações internacionais do século 20-quarta parte*, Porto Alegre, EDUEFRGS, 1996, p. 29.

título, es la social, en la que no ha habido avances, pues el desempleo creciente y la aplicación de medidas de cuño neoliberal han mantenido a un amplio sector de la población fuera del mercado de consumo.

El Mercosur representa para Brasil uno de los principales instrumentos de inserción estratégica en el sistema internacional que se configuró en el periodo posterior a la Guerra Fría. La desarticulación del sistema bipolar y la emergencia de áreas de alta rentabilidad, como Asia, han planteado desafíos para regiones como América Latina, que sufrieron la década perdida de los años ochenta y corrieron el riesgo de una total marginación en los noventa. Pero, gracias al proyecto de reestructuración productiva y liberación económica negociada puesto en práctica por países como Brasil, esa marginación no se dio. En ese sentido, el Mercosur aparece en el plano internacional como objeto de interés y disputa entre el TLCAN y la Unión Europea.

Con la Iniciativa Bush, presentada el 27 de junio de 1991, los Estados Unidos trataron de captar la atención de América Latina con respecto a la creación de un área hemisférica de libre comercio. Con ella se buscaba sustituir los anteriores planes Baker (1985) y Brady (1988) de renegociación de la deuda externa latinoamericana. La Iniciativa tenía tres ejes: comercio, inversión y deuda. Proponía la ampliación del comercio por medio de la liberación, la creación de un fondo de inversión y la renegociación y reducción de la deuda externa. En el plano político, las resoluciones del Consenso de Washington, foro organizado en 1989 en el que participaron políticos y académicos, dieron impulso a las políticas neoliberales y de apertura unilateral de las economías latinoamericanas.

Por la misma época, los Estados Unidos prepararon la creación del TLCAN, que incluye, además de a los Estados Unidos, a Canadá y a México, y que entró en vigor en enero de 1994. Este espacio regional permitió que los Estados Unidos reconvirtieran su economía y la adaptaran a la globalización, al tiempo que creaban un polo de atracción para los países de América Latina. El TLCAN provocó un desvío del comercio e intensificó las relaciones con México en detrimento de otros países, en particular de América Central. Inmediatamente después, el gobierno estadounidense abrió la posibilidad del acceso de otros países latinoamericanos al TLCAN y lanzaba el ALCA. Para equilibrar esa relación de poderes, la UE y el Mercosur firmaron en diciembre de 1995 el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional.

También en contrapartida, en octubre de 1993 Brasil propuso la formación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), basada en la idea de acuerdos a ese respecto entre los países de América del Sur, por medio de los cuales se abolirían tarifas y restricciones no tarifarias en la región. La receptividad de los países mostró la atracción que Brasil y el Mer-

cosur ejercen sobre las economías regionales. Mostró también que “existen otros caminos para promover una mayor integración de las Américas, y no solamente una adhesión individual de los países latinoamericanos al TLCAN”.⁹ Un ejemplo de esto es Argentina, que ha modificado sus prioridades, sobre todo en lo que respecta a los Estados Unidos, a partir del fortalecimiento de las posturas del Mercosur. Sus países miembros aprobaron la constitución del ALCA, que, además de los Estados Unidos, deberá abarcar el Mercosur, la ALADI, el Pacto Andino y Chile, pero conservando la integridad de los bloques ya existentes. En ese sentido, el Mercosur aprobó la resolución núm. 45, con la que se abre la posibilidad de que los cuatro socios de ese bloque negocien el ALCA con sus vecinos.¹⁰

Como ya se dijo, en diciembre de 1995, los países del Mercosur firmaron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la UE. La primera etapa correspondió a los trabajos de “fotografía”, esto es, al levantamiento de información por parte de la subcomisión comercial. Más adelante será realizada una negociación interna acerca de posibles acuerdos de liberación. Para el Mercosur, el ALCA no puede interferir en las relaciones con otros bloques comerciales. También se buscó un acercamiento con los países de África del Sur, con el propósito de formar una Zona de Paz y Comercio del Atlántico Sur (Zopacas).

Así, el Mercosur no desalienta ninguna iniciativa de integración. De acuerdo con la actual lógica “polígama” de los bloques económicos, ha ampliado sus relaciones con diversos bloques y países. En ese sentido, ha avanzado en el intento de profundizar y ampliar la integración, así como su inserción internacional. El 25 de junio de 1996, Chile y los demás países integrantes firmaron un acuerdo que creaba un área de libre comercio a partir de octubre de ese mismo año. No obstante la fuerte resistencia de la agroindustria chilena a abrir sus mercados, las negociaciones llegaron a buen término. Como contrapartida, Chile obtuvo la garantía de entrada para sus manufacturas en el Mercosur. Ese mismo año también fueron firmados acuerdos del tipo 4+1 con Bolivia. En el plano político, las relaciones entre Chile y el Mercosur se estrecharon en diciembre de 1997, al disponer el Consejo Mercado Común (CMC) que Chile podría reunirse con el Grupo Mercado Común (GMC) cuando las dos partes lo considerasen necesario. También se acordó que los chilenos participaran en los foros negociadores del Mercosur. A partir de la asociación con Chile y con

⁹ Sergio Florencio y Ernesto Araujo, *Mercosul hoje*, São Paulo, Alfa Omega, 1996, p. 92.

¹⁰ Isabel Mello, “La inserción del Mercosur en la economía mundial”, en Antonio Brandão y Lia Pereira (eds.), *Mercosul: perspectivas da integração*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 81.

Bolivia se abrieron nuevas perspectivas para este último, como una posible aproximación al Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por su nombre en inglés), por intermediación de Chile, y se incrementó el poder del bloque. En lo que respecta a Brasil, la ampliación del mercado regional le ha permitido consolidarse como centro de captación de inversiones internacionales.

Dentro de esa misma lógica de ampliación, el 16 de abril de 1998 fue firmado el Acuerdo Marco para la Creación de una Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina (Can). Tiene como objetivo sustituir los acuerdos de complementación bilateral que cada miembro de la comunidad andina había suscrito con el Mercosur. La negociación del acuerdo y el universo de los productos por liberar fueron programados para el periodo del 1 de octubre de 1998 al 31 de diciembre de 1999. Ambos bloques se comprometieron también a desarrollar la estructura física de la región, con énfasis en los corredores de exportación.

Con Canadá, el Mercosur firmó en junio de 1998, en Buenos Aires, un acuerdo de cooperación comercial e inversiones que buscaba fortalecer las relaciones económicas. Las negociaciones se habían visto entrampadas el año anterior por causa de un conflicto comercial entre las empresas brasileña y canadiense de aviación, la EMBRAER y la Bombardier, respectivamente. Canadá y el Mercosur también decidieron crear un comité consultivo de comercio e inversiones, con reuniones anuales destinadas a verificar el desarrollo del acuerdo. Según Altemani de Oliveira, la "actual política exterior brasileña, en el continente americano, parece tener como objetivo prioritario, inicialmente, la consolidación del Mercosur y, en seguida, el establecimiento del ALCSA. En un segundo momento, y gradualmente, a fin de permitir una recuperación económica y política regional, estos agrupamientos deben tender a enfatizar el desarrollo del ALCA".¹¹

En Brasil se considera que la posición de Argentina con respecto a las relaciones entre el Mercosur y el TLCAN se ha caracterizado por una relativa cohesión con su vecino y con el bloque al que pertenece —lo que se ha evidenciado en las reuniones de discusión sobre el ALCA—, al mismo tiempo que es posible verificar un acercamiento con la potencia estadounidense. Por otro lado, la aproximación de los Estados Unidos a Argentina es evidente y se ha manifestado en la intención de Washington, anunciada a mediados de agosto de 1997, de transformarla en un socio extra OTAN. Los Estados Unidos también han ofrecido la reducción de barreras comerciales en sus mercados para diversos productos argentinos.

¹¹ Enrique Altemani de Oliveira, "Mercosul: uma pedra no sapato?", *Carta Internacional*, núm. 50, abril de 1997 (São Paulo).

Ese acercamiento entre los Estados Unidos y Argentina suscita algunas consideraciones: en primer lugar, es evidente que los Estados Unidos buscan rasguñar la alianza entre Argentina y Brasil, con la expectativa de encontrar menor resistencia organizada a su proyecto de integración hemisférica. También hay que tener en cuenta que Argentina se ha tornado muy dependiente de Brasil, y que es éste el que ha dictado, en gran parte, el ritmo de la integración del Mercosur. Por otro lado, los conflictos entre los dos países por cuestiones comerciales bilaterales han sido frecuentes —como lo prueban los recientes casos de los sectores farmacéutico y azucarero (1997), del calzado, textiles y automotriz (1998 y 1999), entre los más importantes. Ante la ausencia de instituciones propias para la resolución de conflictos, estas disputas han sido negociadas políticamente.

Fue en la misma época de la oferta de los Estados Unidos para integrar a Argentina en el estrecho círculo de aliados extra OTAN (1997), cuando el presidente argentino Carlos Menem rechazó públicamente la pretensión brasileña de ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En palabras del ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Luiz Felipe Lampréia, esa postura fue recibida “con sorpresa y desagrado” por Brasil. Sin embargo, las dos cancillerías se pusieron inmediatamente a trabajar junto con sus líderes políticos para superar el incidente.

Ése parece ser el cuadro político en el que Argentina trata de negociar al mismo tiempo con los Estados Unidos y con Brasil, con el propósito de alcanzar una mayor relevancia política y mejores condiciones para convenir acuerdos de liberación. Pero ciertamente la integración del Mercosur no está en juego.¹² Argentina tiene en el Mercosur su gran opción de inserción estratégica, así como la tienen los otros países integrantes, y el gobierno argentino lo sabe. Lo que él está tratando de hacer es aumentar su poder de negociación y evitar una posición subalterna con respecto a Brasil en el contexto del bloque.

La discusión sobre la solidez del Mercosur

Mucho se ha discutido sobre si el Mercosur continuaría negociando nuevos acuerdos de integración en bloque o si se diluiría. La posición brasileña es favorable a la primera alternativa. Sin embargo, a pesar del rápido

¹² Véase el artículo de Paulo Sotero Marques, “Nova relação entre Washington e Buenos Aires põe em risco o Mercosul?”, *Política Externa*, vol. 6, núm. 2, septiembre-diciembre de 1997, pp. 53-61 (São Paulo).

avance del proceso de creación del Mercosur hasta la formación de la unión aduanera en 1994, las negociaciones posteriores tendieron a estancarse. En caso de que se constituya el ALCA, el Mercosur sólo podrá sobrevivir si se transforma en un mercado común. La primera posición política en ese sentido se concretó en el acuerdo del Jardín de Rosas, firmado por los cuatro países en mayo de 1991. En él se establecía la decisión provisional de que las negociaciones con los Estados Unidos se entablaran en bloque y no por vías bilaterales.

Aquí es importante observar las diferentes posturas de Brasil y de Argentina en relación con los Estados Unidos. Los argentinos admiten un orden hemisférico dirigido por los estadounidenses, mientras que Brasil ha puesto en entredicho, aunque no de manera frontal, la hegemonía de éstos.

La posición brasileña ha mantenido que las negociaciones del ALCA no pueden prescindir de los acuerdos subregionales, como el Mercosur y el TLCAN. Dicha posición prevaleció y con ella se evitaron las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos. Brasil también se opone a la disolución de la identidad y el debilitamiento de los proyectos propios del Mercosur. En la reunión de Belo Horizonte, de mayo de 1997, el canciller Lampréia afirmó que, "en líneas generales, nuestra visión del ALCA se expresa a través de un apego incondicional a tres principios básicos: el de la indisolubilidad del Mercosur, el del gradualismo de las negociaciones que vayamos a entablar, y el del equilibrio entre los compromisos ofrecidos y las ventajas obtenidas por los participantes".¹³

Pero la hipótesis de que los países del Mercosur quieren aumentar su poder de negociación aprovechando los regateos entre los Estados Unidos y Brasil no puede ser descartada. Según una evaluación hecha por la *Folha de São Paulo* sobre la posición de Argentina,

[en] varios puntos, en especial en el del cronograma, Argentina, que en principio debía ser una aliada incondicional de Brasil, ha tenido una posición ambigua, por razones de conveniencia política interna. En Cartagena, sin embargo, Argentina acabó apoyando la misma posición de Brasil, sobre todo después de que los Estados Unidos resolvieran vincular los avances en las negociaciones bilaterales sobre productos específicos sobretarifados en las importaciones estadounidenses [en su pauta de importaciones] al proceso de integración hemisférica.¹⁴

¹³ "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampréia, na condição de presidente da II Reunião de Ministros Responsáveis pelo Comércio do Hemisfério e Chefe da Delegação Brasileira". Belo Horizonte, 16 de mayo de 1997.

¹⁴ *Folha de São Paulo*, 29 de marzo de 1996, pp. 1, 12.

De la misma manera, la posición del Mercosur es mucho más representativa de la postura negociadora de las dos mayores economías del bloque que de los países pequeños, mientras que la propuesta de integración de las Américas ha sido más atractiva para economías como las de Uruguay y Paraguay, con sectores exportadores diminutos.¹⁵ Estos países están en mejores condiciones de ser complementarios que competitivos en su relación con los países industriales. Así, la posibilidad de negociación en bloque del Mercosur depende de la capacidad de sus integrantes para ampliar los entendimientos y crear consensos en torno al ALCA.

II. CONSTRUCCIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL ALCA

Por iniciativa de los Estados Unidos, la primera Cumbre de Miami, en 1994, reunió 34 países del continente (el único no convidado fue Cuba), los que definieron la integración económica y el libre comercio como objetivos básicos, así como la libre circulación de bienes, servicios e inversiones a partir de 2005. También acordaron que las siguientes reuniones –de ministros de comercio– se realizarían en Denver (junio de 1995), Cartagena (marzo de 1996), Belo Horizonte (mayo de 1997) y San José de Costa Rica (marzo de 1998).

En la primera reunión ministerial, celebrada en Denver en la fecha convenida, los participantes establecieron un programa de trabajo en el que se reiteraba la validez de los acuerdos regionales preexistentes y su compatibilidad con la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ya durante esa reunión, el ministro brasileño mantuvo que “el inicio debe ser gradual” y que la integración solamente debería darse “a través del Mercosur”, con lo que quedaba establecido el objetivo de Brasil de preservar el bloque. En Denver se decidió que el año final de la integración sería 2005, y que se llegaría a ella por medio de los bloques comerciales, un camino determinado por los países grandes, como Argentina y Brasil. En paralelo, al fin de cuatro días de reuniones a las que asistieron un millar de empresarios, se firmaron acuerdos comerciales entre empresas de varios países, que alcanzaron un monto de dos mil 500 millones de dólares. Los empresarios que participaron en el encuentro de Denver llegaron a la conclusión de que el comercio de las Américas tendría que evolucionar rápidamente no sólo en términos de cantidad, sino también, y sobre todo, de calidad.

¹⁵ Pedro da Motta Veiga, “Mercosur and the Construction of the FTAA”, *Integration and Trade*, vol. 1, núm. 3, septiembre-diciembre de 1997, p. 16 (INTAL).

Para la segunda reunión, celebrada en Cartagena en marzo de 1996, se solicitaron trabajos preparatorios que orientaran las sesiones. Esta reunión se caracterizó por diversos choques entre Brasil y los Estados Unidos. Ambos países llegaron a Cartagena con visiones encontradas. Los estadounidenses querían acelerar el proceso, lo que equivalía a una apertura adicional de los mercados de los demás países. Pero no era sólo la cuestión del ritmo del proceso lo que separaba las dos posiciones, sino también la forma. Los Estados Unidos pugnaban por atraer individualmente a cada uno de los países asistentes. Brasil prefería que la negociación se diera con los bloques regionales ya constituidos o en proceso de formación. El propio embajador brasileño recordó que la disputa no se limitaba al ALCA. El gobierno brasileño había venido insistiendo en que los Estados Unidos removieran las barreras para determinadas importaciones y había tratado de vincular las dos discusiones. En ese sentido, los negociadores brasileños se oponían a las leyes antidumping contra productos siderúrgicos de Brasil, a las altas tarifas que incidían sobre la importación de jugo de naranja y a exageradas exigencias fitosanitarias en el área agropecuaria.¹⁶

Las relaciones entre los dos países salieron arañadas del encuentro, debido al tono de las críticas enderezadas a Brasil por funcionarios del gobierno del presidente Clinton. El día 8 de marzo, en Bogotá, Charlene Barshefsky afirmó que “reincidencias sustantivas, mala fe táctica e irresponsabilidad procesal, pueden minar los esfuerzos para la construcción del ALCA”.¹⁷ En fin, en la conferencia de Cartagena, Brasil alcanzó resultados favorables a su estrategia y ayudó a desarmar un poco las prevenciones de los Estados Unidos en contra suya. El concepto de *building blocks* fue mantenido, no se definió plazo para el establecimiento del ALCA y las cuestiones ambientales fueron delegadas a un grupo de estudio hemisférico que las examinaría cuatro meses después del encuentro. Brasil logró convertirse en una especie de intérprete de sus vecinos, al oponerse también a la idea de vincular los rubros de trabajo y medio ambiente al del comercio.

De allí en adelante se inició el periodo de encuentros ministeriales preparatorios de la reunión que se celebraría en Belo Horizonte, en mayo de 1997. A ese conjunto de encuentros, de viceministros de comercio, se le dio el nombre de “ciclo brasileño”, y estuvo compuesto por tres reuniones (Florianópolis, Recife y Río de Janeiro), más una ministerial, la de Belo Horizonte.

En la reunión de Florianópolis, de septiembre de 1996, el Mercosur presentó una propuesta de negociación consistente en tres etapas. La pri-

¹⁶ *Folha de São Paulo*, 20 de marzo de 1996, pp. 2-7.

¹⁷ *Ibid.*, 29 de marzo de 1996, pp. 1, 12.

mera buscaría acuerdos que facilitarían los negocios, la segunda trataría de profundizar esos acuerdos, mientras que la tercera se dedicaría a negociar el acceso a mercados. En el segundo día de la reunión, la delegación estadounidense formuló 12 preguntas que, dependiendo de las respuestas, definirían una metodología para el encuentro. Con eso, se constituyeron dos propuestas, una brasileña y una estadounidense, que serían nuevamente presentadas en la reunión siguiente, en Recife.

Esa segunda reunión de viceministros se realizó en febrero de 1997 en la capital nordestal, y tuvo el propósito de elaborar las reglas de negociación del ALCA. Allí, los delegados brasileños usaron como arma política la negativa del Congreso estadounidense de conceder al gobierno de Clinton el mandato de negociación conocido como *fast track*. Poco antes del inicio del encuentro, el canciller brasileño declaró: "sin el *fast track* no existe el ALCA". Los negociadores del Mercosur sabían de la resistencia que habían opuesto a esa vía buena parte del Partido Demócrata, las bases sindicales y el Partido Republicano. La estrategia seguida por los representantes del Mercosur buscaba aplazar las negociaciones del ALCA lo más posible, para evitar una apertura inmediata que viniera a sumarse a la que ya había sido impuesta por la OMC. La idea era no enfrentar la propuesta estadounidense de negociar el acceso a los mercados (reducción de tarifas y barreras comerciales) y dejar para el final la definición de medidas de protección comercial y de solución de controversias.¹⁸ Los delegados del Mercosur buscaron evitar posturas defensivas y presentaron sus reivindicaciones a sus colegas de los Estados Unidos, sobre todo en lo referente a la eliminación de obstáculos a los productos brasileños. Los negociadores estadounidenses todavía trataron, en vano, de incluir el polémico tema de la cláusula social, que ya había sido rechazada en la sesión de diciembre de 1996 de la OMC, realizada en Singapur.¹⁹

Los encuentros continuaron en Río de Janeiro, donde se celebró la tercera de las reuniones de viceministros del ALCA en abril de 1997, con el mismo objetivo de discutir las reglas básicas para la negociación del acuerdo. Se trataba de evaluar las cinco diferentes propuestas que estaban en la mesa (las de Brasil, los Estados Unidos, países del Caribe, Canadá y Chile) y concebir un documento general que debería ser firmado en mayo, durante la reunión de ministros de Comercio Exterior en Belo Horizonte. En la reunión de Río, Chile presentó una propuesta que preveía plazos dife-

¹⁸ *Ibid.*, 26 de febrero de 1997, p. 2.

¹⁹ *Ibid.*, 27 de febrero de 1997, pp. 2, 6; véase también Paulo Sotero Marques, "O Brasil derrapa na largada: Conferência Ministerial da OMC expõe as vulnerabilidades do país", *Política Externa*, vol. 5, núm. 4 / vol. 6, núm. 1, marzo-agosto de 1997, pp. 131-152 (São Paulo).

rentes para países o bloques regionales que no pudieran asumir en los tiempos acordados los compromisos contraídos en el ámbito del ALCA. En la práctica, la propuesta chilena permitía que un país, basándose en sus condiciones y nivel de desarrollo, redujera gradualmente, por ejemplo, sus tarifas de importación, dentro de un plazo dado.

Esa reunión culminó con el llamado *consenso condicional* (una expresión acuñada por el vicescanciller brasileño Sebastião do Rego Barros), por medio del cual el Mercosur imponía condiciones para un acuerdo que debería ser alcanzado en 1998. Los delegados del bloque declararon que no aceptarían negociar la reducción de tarifas de importación antes de discutir con los Estados Unidos el fin de las barreras no tarifarias aplicadas por ese país.²⁰

En mayo de 1997, durante la III Reunión de Ministros de Comercio, realizada en Belo Horizonte, fue decidido que las negociaciones del ALCA deberían comenzar en la Segunda Cumbre de las Américas, que iba a celebrarse en Santiago de Chile, en abril de 1998. El concepto de *single undertaking* fue aprobado como un principio fundamental para el proceso de negociación del ALCA. En esa misma reunión, Charlene Barshefsky casi provocó una parálisis general al sostener que debería excluirse del comunicado final el punto que afirmaba la compatibilidad entre los bloques regionales (como el Mercosur) y el ALCA. Acabó por prevalecer una fórmula con sentido ambiguo, por la cual los bloques pueden coexistir con tal de que sus objetivos sean más amplios que los del ALCA. En vísperas del inicio del encuentro, el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso afirmó: "La integración hemisférica depende mucho más de la capacidad que tienen los países del Norte para abrir sus mercados, efectivamente, a aquellos sectores que nos son importantes, que de nuestra disposición, aquí en el Sur, a la integración." Por su parte, el canciller Luiz Felipe Lampréia declaró: [Brasil] "no hará grandes concesiones [...] No porque seamos los dueños de la casa vamos a hacer concesiones. Para nosotros, el interés brasileño es más importante que el éxito de la reunión".²¹

Durante la segunda reunión en San José de Costa Rica, en marzo de 1998, persistieron las riñas entre los Estados Unidos y los países latinos, no obstante haberse llegado a algunos acuerdos. La exigencia de Washington de incluir cláusulas laborales y ambientales fue repelida por los demás países y acabó relegada a un comité sin poder deliberativo. En ese encuentro fueron defmídas las presidencias y vicepresidencias del comité de negocia-

²⁰ *Ibid.*, 18 de abril de 1997, pp. 2, 3.

²¹ *Ibid.*, 13 de mayo de 1997, p. 2.

ción comercial, el más importante de todos. Para la primera fase de las negociaciones (36 meses), fueron escogidos, en sistema de rotación, Canadá, Argentina y Ecuador. La fase final será copresidida por los Estados Unidos y Brasil. También se decidió que serían creados nueve grupos de negociación, siendo uno específico para agricultura, propuesto por Brasil. Por cuestiones políticas, fueron seleccionadas tres sedes para las conversaciones: Miami lo será en 2001 y después le pasará el bastón a Panamá y a la ciudad de México. En la opinión del delegado brasileño, el embajador Botafogo Gonçalves, esa decisión aumentó el poder negociador de los países del Mercosur, que “buscaban obtener ventajas en el comité central y en los grupos de negociación. Conforme a la estructura escogida, el Mercosur estará representado durante dos terceras partes del periodo”.²² Además de eso, el Mercosur obtuvo la presidencia de dos grupos de negociación importantes y considerados vitales para la estrategia brasileña. Argentina presidirá el grupo que discute agricultura y Brasil, a su vez, ocupará la presidencia del grupo de subsidios, antidumping y derechos compensatorios.

La Segunda Cumbre de las Américas se llevó a cabo en Santiago de Chile durante los días 18 y 19 de abril de 1998. En ella, Brasil presentó tres principios para mantener la identidad del Mercosur: el ALCA no puede ser una extensión del TLCAN, los acuerdos preexistentes deben ser mantenidos, y no deben concluirse acuerdos sectoriales temporales —el principio del *single undertaking*. La reunión produjo un documento cuyas 39 páginas se dividían en los siguientes apartados: “Declaración de Santiago”, “Resultados concretos”, “Antecedentes del ALCA” y “Plan de acción”. Este último es una ambiciosa carta de intenciones para la transformación del continente. Incluye temas como educación, erradicación de la pobreza y discriminación, fortalecimiento de la democracia, integración económica y libre comercio. En la segunda página de la Declaración de Santiago se encuentra lo que existe de más concreto en las negociaciones comerciales del ALCA:

Instruimos a nuestros ministros responsables del comercio para que inicien las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998. Reafirmamos nuestra determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en el año 2005 y de lograr avances concretos antes de que finalice el presente siglo. El Acuerdo del ALCA será equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial de Comercio y constituirá un compromiso único.²³

²² *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, 23-29 de marzo de 1998, p. 3.

²³ “Declaración de Santiago. Segunda Cumbre de las Américas”, 18 de abril de 1998.

La Declaración de Santiago muestra que la agenda comercial fue hecha a un lado a favor de las cuestiones sociales. Eso se debió principalmente a que el gobierno estadounidense no pudo emplear en la reunión, como esperaba, el *fast track*. Brasil, en cierta forma, se vio beneficiado por el aplazamiento de la discusión comercial del ALCA. Pero, al mismo tiempo, tuvo que aceptar la inclusión de algunos temas considerados delicados, como el de las normas laborales. La delegación de los Estados Unidos llevó a la Segunda Cumbre temas que trascendían las cuestiones comerciales, como leyes laborales, medio ambiente, democracia, educación, erradicación de la pobreza y narcotráfico. ¿Qué es lo que está en juego cuando se negocian temas que rebasan la esfera comercial? El gobierno de los Estados Unidos trata de vincular la integración comercial al establecimiento de patrones laborales y ambientales para todo el hemisferio. Al contrario, el gobierno brasileño defiende, con el apoyo del Mercosur y de casi todos los países de Sudamérica, que la vinculación del comercio con otras cuestiones, en especial con las condiciones de trabajo, lleva al proteccionismo y a la erosión de su competitividad en el mercado internacional.

Los resultados de la Segunda Cumbre reflejan el desinterés de los países en acelerar la negociación del ALCA. En palabras de Amâncio de Oliveira:

Brasil fue el principal beneficiario de las dificultades del ALCA. Disminuyó inmediatamente la presión para que Brasil se comprometiera con el incremento del Mercosur [...] Brasil elude también la presión de Argentina que, en un escenario de evolución rápida del ALCA, tendría cómo obtener más concesiones de Brasil. Además de eso, también se redujeron las presiones para que Brasil acelerara las negociaciones con la Unión Europea.²⁴

III. CUESTIONES ESTRATÉGICAS E INTERESES DE LOS ACTORES

El ALCA como foro del conflicto de intereses entre Brasil y los Estados Unidos

Como hemos visto hasta ahora, el proceso de negociación del ALCA ha contado con dos actores principales: Brasil y los Estados Unidos. El argumento, muchas veces eufemístico, de que se trata de “visiones diferentes del mismo proceso” encubre en realidad una disputa política que se ha venido desarrollando en el contexto hemisférico. Brasil tiene intereses estratégicos

²⁴ Amancio Oliveira, “O Brasil sai ganhando em Santiago”, *Carta Internacional*, año VI, núm. 62, p. 15.

eos en la intensificación de sus relaciones en el hemisferio como soporte, o palanca, de una nueva inserción internacional, realizada por medio de una economía fuerte con múltiples vínculos y de un papel de liderazgo en América del Sur.

Sin embargo, esos intereses chocan contra un fuerte rival: el proyecto estadounidense de inserción en el continente. De acuerdo con Samuel Guimarães, el objetivo que los Estados Unidos persiguen con el ALCA es consolidar su influencia sobre la región e impedir el asedio de otras potencias. En el contexto hemisférico, su propósito es consolidar vínculos de dependencia jurídica, por medio de la adaptación de las leyes de los países del continente a su legislación, de manera que se facilite la actuación de sus empresas y hacerlas más competitivas. Esa estrategia se basa en la tentativa de institucionalización de las reglas que les interesan, esto es, abrir definitivamente las economías y obtener concesiones de los países de América Latina, lo que implica el riesgo de que los parques industriales de estos países sean desmantelados por la competencia estadounidense. Desde el punto de vista político-militar, el combate al narcotráfico y la defensa de los regímenes democráticos establecen precedentes para la intervención directa.²⁵ Los países de América Latina tendrían que aflojar la mano, relativamente, respecto de su soberanía, en función del proyecto de seguridad hemisférica propuesto por los Estados Unidos.

De esa manera, el ALCA tiene una connotación política, pues la relación del Mercosur con otras regiones es vista como una amenaza al liderazgo de los Estados Unidos en el continente. La UE trata de mantener espacios en América Latina, como forma de contrarrestar el poder estadounidense. En septiembre de 1997, Manuel Marín, vicepresidente de la Comisión Europea, presentó en una reunión promovida por el Foro Económico Mundial, ante la Cumbre del Mercosur, la idea de que las relaciones entre los dos bloques deben ir más allá de la esfera comercial para componer un "diseño estratégico".²⁶ La UE teme ver sus exportaciones a América Latina desplazadas por los productos estadounidenses en una situación de régimen comercial privilegiado.

La visión de la UE sobre el ALCA puede ser analizada tomando como base el informe producido por el propio Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA):

²⁵ Samuel P. Guimarães, *A ALCA e o fim do Mercosul*, versión preliminar, diciembre de 1998.

²⁶ *Folha de São Paulo*, 13 de septiembre de 1997.

Oficialmente, la política estadounidense está estructurada por la convicción de que a largo plazo el interés nacional de los Estados Unidos reside en consolidar los lazos con sus vecinos del sur. Este deseo deriva de manera inmediata de la rápida globalización de la economía internacional y del interés de otros socios de América Latina, en especial la Unión Europea y Japón, en obtener acceso a los mercados de América Latina.²⁷

Más adelante, afirma que “Europa no pretende asumir un papel pasivo frente a la integración hemisférica”.²⁸ El informe también presenta dos escenarios: el primero corresponde a un estancamiento del proceso del ALCA y a la necesidad que entonces tendría América Latina de negociar en espacios multilaterales. El segundo prevé, en caso de que el ALCA avance como se tiene planeado, una rivalidad económica explícita y creciente entre los Estados Unidos y Europa con respecto a América Latina.

¿Cuáles son los intereses brasileños en el ALCA? Para ayudar a responder esta pregunta, vamos a presentar algunos argumentos. El primer objetivo sería minimizar el impacto provocado por la constitución del TLCAN sobre las exportaciones brasileñas. Al analizar ese impacto, Marcelo de Paiva Abreu concluye que el Tratado disminuye y tiende a disminuir aún más las inversiones en Brasil, las que se desvían hacia el mercado norteamericano y se concentran especialmente en México, gracias a las posibilidades que éste ofrece de acceder a dicho mercado. Por otro lado, en el caso del ALCA, el beneficio para las exportaciones de Brasil sería limitado debido a la diversificación de los mercados. Los productos más beneficiados serían el jugo de naranja y los productos siderúrgicos, por más que diversas categorías de artículos manufacturados podrían verse también favorecidas por un acuerdo comercial con los Estados Unidos.²⁹ Pero otro punto que tiene que ser tomado en cuenta es la declinación de la participación de Brasil en las importaciones estadounidenses en las dos últimas décadas. En 1980 esa participación era de 2.3%, mientras que para 1993 había ya descendido a 1.68 por ciento.³⁰

También hay que mencionar la existencia de productos sensibles en la pauta bilateral Brasil-Estados Unidos. Brasil es el país de América Latina más afectado por las barreras no tarifarias del modelo *hard core* (tanto res-

²⁷ IRELA, informe, 19 de junio de 1997.

²⁸ *Ibid.*, p. 7.

²⁹ Marcelo de Paiva Abreu, “O NAFTA e as relações econômicas Brasil-Estados Unidos, en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *Mercosul e NAFTA: o Brasil e a integração hemisférica*, Río de Janeiro, José Olympio, 1995, p. 251.

³⁰ *Ibid.*, p. 253. Ese cálculo no incluye las exportaciones de petróleo a los Estados Unidos.

tricciones cuantitativas como tarifa específica). Varios productos están sujetos a barreras tarifarias (tabaco, manufacturas de cobre y latón) y no tarifarias (jugo de naranja, azúcar, productos siderúrgicos, textiles y ropa). Brasil también tiene que enfrentar la competencia estadounidense por concepto de productos de exportación subsidiados, como el pollo y las oleaginosas.³¹ Los dos artículos que han afectado más los intereses de Brasil con respecto al mercado estadounidense son el azúcar y el jugo de naranja.

Pedro da Motta Veiga elaboró un cuadro de los incentivos y costos que tendría para el Mercosur la participación en el ALCA. Se consideran incentivos: garantizar el acceso al mercado estadounidense, nuevos flujos de inversiones, comercio intraindustrial y la garantía de reformas domésticas. También aparece como incentivo el evitar una probable marginación, así como una reducción asimétrica de tarifas frente a los Estados Unidos en caso de que el Mercosur se abstuviera de participar en el ALCA. Se relacionan, del lado de los costos: la necesidad de ajustes macroeconómicos, las limitaciones a las políticas microeconómicas, la inclusión de cuestiones laborales y ambientales, y la adopción de represalias contra discriminaciones por parte de países que no sean miembros del ALCA.³² Desde ese punto de vista, el Mercosur tendrá que afrontar riesgos tanto en el caso de la presencia como en el de la ausencia en el ALCA. La pretensión de liderazgo del gobierno brasileño en América Latina también puede toparse con discrepancias provenientes de otros países del Mercosur. Los intereses de Paraguay y de Uruguay —países de baja producción industrial y pauta comercial menos compleja— en la apertura del comercio con los Estados Unidos son seguramente mayores que el de Brasil. De igual manera, Argentina puede exigir más a cambio de su alineamiento con Brasil y con el Mercosur. En ese sentido, el ALCA también ha obligado al gobierno brasileño a pensar en la armonización de intereses dentro del bloque regional. Por ese motivo, la política de Brasil ante la negociación del ALCA ha sido cautelosa, pues le atribuye más importancia a el ALCA y al Mercosur.

Tampoco han sido suficientemente analizadas las implicaciones de la inclusión de temas no comerciales en la agenda de construcción del ALCA. No existiendo el objetivo de convertirla en mercado común o en unión aduanera —en cuyos casos el grado de profundidad de la integración implica políticas comunes en varios campos—, esos temas podrían tener serias consecuencias políticas.

La entrada de esa nueva temática de las relaciones internacionales en la agenda del ALCA tiene que ser aquilatada por las consecuencias reales

³¹ *Ibid.*, p. 257.

³² Pedro da Motta Veiga, "Mercosur and the Construction of FTAA", *op. cit.*, p. 14.

que comporta. Cuestiones como la protección ambiental, el narcotráfico, la democracia y los derechos humanos son legítimas y necesitan de un foro apropiado. Sin embargo, no está claro cómo esos asuntos podrían ser tratados entre los países latinoamericanos y la mayor potencia militar del planeta. La importancia de la Amazonia como reserva de la biodiversidad y su control, el poder político de los narcotraficantes y los problemas ligados a la inmigración son cuestiones apremiantes en la formulación de la política exterior estadounidense para América Latina. Los Estados Unidos poseen ya un sistema unilateral de "certificación" sobre drogas y narcotráfico, y recientemente han tratado de imponer un modelo de "buen gobierno" como forma de presión política.

Desde el punto de vista político-militar, el combate al narcotráfico y la defensa de los regímenes democráticos sientan precedentes para la intervención directa estadounidense. Tampoco está claro todavía cuáles serían los mecanismos de presión colectiva que van a ser aplicados a los que no cumplan con los acuerdos. La experiencia histórica también muestra que los Estados Unidos no han mantenido sus compromisos multilaterales con las naciones latinoamericanas. Todos los países estuvieron de acuerdo con los términos de la Declaración de Santiago, pero su disposición a aflojar la mano con respecto a la soberanía nacional a favor de un acuerdo multilateral sigue en duda.

Todas estas cuestiones llevan a concluir que está en cauce una batalla entre Brasil y los Estados Unidos por la influencia en el subcontinente, y que el proceso de negociación del ALCA ha sido un importante foro de esa disputa. Brasil está interesado en profundizar sus relaciones con la UE y consolidar el ALCSA para disminuir la dependencia del Mercosur con respecto a los Estados Unidos.

Participación e intereses de los actores no gubernamentales

Las dos principales economías del hemisferio comportan demandas internas que se están articulando con demandas externas y que están procediendo a condicionar ciertas políticas de sus estados frente al ALCA. La expectativa y el recelo ante la apertura económica, con sus consecuencias para las empresas y los trabajadores, determinan principalmente las iniciativas de intervención en las negociaciones por parte de sectores no gubernamentales. Aquí me referiré a la actuación de esos sectores, con atención especial al caso brasileño.

En términos generales, se puede afirmar que importantes sectores de la sociedad brasileña han buscado interactuar en la construcción del ALCA,

tratando de defender sus intereses. Tanto entidades de trabajadores como de empresarios han formulado propuestas para conducir el proceso negociador. Ese fenómeno ha mostrado que existe un consenso razonable entre los proyectos formulados por diversos sectores empresariales y el gobierno brasileño. Sin embargo, las demandas de los trabajadores carecen de un foro apropiado para estar en condiciones efectivas de influir en las negociaciones.

El 19 de febrero de 1997, durante una reunión de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), a la que asistían representantes del sector privado y de los ministerios de Industria, de Comercio, de Turismo y de Relaciones Exteriores, se llegó a un acuerdo entre el gobierno brasileño y el sector privado para usar el término "costo Brasil" como moneda durante la negociación para constituir el ALCA. Se trataba de presionar a los organismos internacionales para que financiaran la reforma o construcción de obras de infraestructura como condición para acortar el cronograma de reducción tarifaria.³³ El acceso al mercado brasileño constituiría el elemento de trueque.

En marzo de 1997, el empresario Roberto Teixeira da Costa, presidente de la sección brasileña del Consejo de Empresarios de América Latina (CEAL), defendió una posición semejante a la del gobierno brasileño en una conferencia pronunciada durante el 4º Foro de Política Hemisférica celebrado en Washington, al alegar que la industria brasileña necesitaba tiempo para prepararse para la competencia y mostrar la importancia del Mercosur en ese proceso. Por la misma época, la Asociación de Comercio Exterior de Brasil (ACEB) también manifestó su concordancia con la posición del gobierno brasileño. Según la ACEB, el ALCA no podría entrar en vigor antes de que fueran resueltos los problemas que enfrentaban los productos brasileños para tener acceso al mercado estadounidense. Declaró asimismo que Brasil obtendría sólo pequeños beneficios con el ALCA.³⁴ El propio presidente del Grupo Gerdau, Jorge Gerdau Johannpeter, afirmó en septiembre de 1997: "La integración de mercados debe ser hecha de forma gradual. Un proceso abrupto significaría muy serias dificultades de competitividad para muchos sectores de la industria."³⁵

En abril de 1997, por iniciativa de la CNI, representantes de diversas áreas productivas fueron consultados en el contexto de la denominada "Coalición Empresarial Brasileña", compuesta por varios sectores, desde el

³³ *Folha de São Paulo*, 20 de febrero de 1997, pp. 2, 15.

³⁴ *Ibid.*, 9 de marzo de 1997, pp. 1, 17.

³⁵ *Ibid.*, 23 de septiembre de 1997, pp. 2, 6.

industrial hasta el de los transportes, del comercial al automotriz, del agrícola al exportador de jugo de naranja. Ellos exigían, en concordancia con lo expuesto por el gobierno brasileño, la aplicación de los principios de gradualismo y reciprocidad en las negociaciones del ALCA.³⁶

En un documento firmado durante un congreso que se realizó en Montevideo, en octubre de 1997, la Comisión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Mercosur afirmó que la creación del ALCA no debía ocurrir antes de 2005. Según el documento, la constitución de la nueva entidad antes de esa fecha sería una medida precipitada, pues las condiciones de competitividad serían desiguales y afectarían sobre todo a las pequeñas y medianas empresas de los países sudamericanos. La firma del documento –por representantes del Sindicato de las Pequeñas y Medianas Industrias, el Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), la Central Única de los Trabajadores (CUT), Fuerza Sindical,* el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y otras entidades– constituyó el acto oficial de la reunión.³⁷

Las demandas de los trabajadores están asociadas a los posibles costos sociales y laborales presentes en el proceso de integración. En la fase de organización de la reunión de Belo Horizonte, se inauguró el Foro Paralelo Nuestra América, dirigido a discutir las cláusulas sociales y ambientales del acuerdo de libre comercio. Según los organizadores, esas cláusulas establecen garantías de que el ALCA no atentará contra los derechos laborales ni provocará daños al medio ambiente de los países signatarios. Los participantes del Foro también se movilizaron a través de marchas. El secretario de Relaciones Internacionales de la CUT, Kjell Jakobsen, llegó a afirmar: “Nosotros estamos a favor de ambas cláusulas, independientemente de *fast* o *slow track*.”³⁸

Durante la reunión ministerial de Belo Horizonte hubo diversos encuentros paralelos. El 3^{er} Foro Empresarial se llevó a cabo entre los días 12 y 15 de mayo de 1997, y tuvo como objetivo evaluar el resultado de los grupos de trabajo formados por representantes oficiales de los países del ALCA. Esos grupos participaron en debates y en 12 talleres sobre temas relacionados con la integración del continente, cuyas conclusiones dieron lugar a una declaración conjunta. Por esos mismos días (14 a 16 de mayo) se realizó el Encuentro de Cooperativismo de las Américas, que reunió a cerca de 300 cooperativas de varios países para discutir la organización de los pe-

³⁶ *Ibid.*, 11 de mayo de 1997, pp. 2, 5.

* Central que representa al llamado “sindicalismo de resultados” [T].

³⁷ *Ibid.*, 2 de octubre de 1997, pp. 2, 6.

³⁸ *Ibid.*, 11 de mayo de 1997, pp. 2, 5.

queños productores y empresarios en ese tipo de asociaciones, como estrategia para competir dentro del ALCA.

Entre los días 11 y 16 de mayo tuvo lugar el ya mencionado Foro Paralelo Nuestra América, con la participación de sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG). Su objetivo era elaborar y dar a conocer un documento con propuestas para enfrentar los problemas laborales que habían de surgir con el ALCA. La posición adoptada por los diversos representantes de centrales y federaciones sindicales reunidas en el foro demandaba la reducción del desempleo y de las diferencias del salario mínimo adoptado por los países que integrarían el ALCA.

La propuesta del movimiento sindical latinoamericano, apoyada por el gobierno brasileño, de que sea creado un Foro Sindical, similar al Foro Empresarial que ya participa indirectamente en las negociaciones, y de que representantes sindicales se incorporen a las delegaciones oficiales, fue rechazada. La Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) trató de dirigir sus presiones específicamente hacia los países que impedían la creación del Foro Sindical: México, Honduras, Costa Rica, Colombia, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago.³⁹

En la reunión de Belo Horizonte, la resistencia de países como México y Perú dio lugar a un tímido texto sobre la participación de los trabajadores en las negociaciones del ALCA. En él, los firmantes se limitaron a afirmar que serían “consideradas las contribuciones de los participantes de nuestras sociedades civiles [...], incluyendo las del sector laboral”. El Foro Sindical no fue creado, como proponía el gobierno brasileño, ni se discutió la cláusula social, como querían los Estados Unidos. Los mexicanos, principalmente, supusieron que los Estados Unidos, al defender la participación sindical, de hecho estaban tratando de reintroducir la discusión de la cláusula social.

Todos los países latinoamericanos, incluyendo Brasil, se oponen a la inclusión de la cláusula social, por considerarla un instrumento del proteccionismo estadounidense. El documento del encuentro se limita a reafirmar el compromiso de los 34 participantes con textos anteriores, en los cuales la cláusula social aparece confinada al ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las centrales sindicales de los Estados Unidos reunidas en Belo Horizonte consideraron “antidemocrático” el proceso de negociación del ALCA.

El gobierno brasileño mandó distribuir en la plenaria de la reunión ministerial del ALCA el Manifiesto de los Trabajadores de las Américas,

³⁹ *Ibid.*, 16 de mayo de 1997, pp. 2, 5.

aprobado en la reunión de la ORIT, que resumía las reivindicaciones del sindicalismo del continente ante la primera. El hecho causó profunda irritación entre los ministros de Perú, México, Costa Rica y Colombia, que expresaron su “repudio” a la decisión del Itamaraty (la cancillería brasileña). Esa reacción se explica: el manifiesto sindical deploraba la “actitud antidemocrática” de los gobiernos de los países citados. El Itamaraty no tardó en responder, en voz del vicedecano Sebastião do Régo Barros: “El ALCA va a afectar la vida de las personas y es normal que ellas sean oídas al negociarla. Si los empresarios están siendo oídos, ¿por qué no oír a los trabajadores?”⁴⁰

La cuestión central es que, llevar ese “oír a los trabajadores” hasta sus últimas consecuencias, significaría una alteración radical en las relaciones laborales internas de algunos países y en el conjunto de las Américas. El manifiesto sindical incluye dos cláusulas que son defendidas por los Estados Unidos, pero igualmente rechazadas por la mayoría de los países latinoamericanos. Son las ya mencionadas cláusula social y cláusula ambiental. En el Manifiesto, la cláusula social significa “el reconocimiento y la creación de mecanismos para el cumplimiento efectivo de derechos fundamentales, como el respeto a las organizaciones sindicales y la negociación colectiva, o el combate al trabajo infantil, al trabajo esclavo y a la discriminación de género y raza en el mercado de trabajo por parte de los países del ALCA”.

También estaba presente el ya citado interés del sindicalismo en que las autoridades negociadoras autorizaran la incorporación de representantes de los trabajadores en las delegaciones oficiales. El gobierno brasileño ya había accedido a invitar a la CUT, a Fuerza Sindical y a la Confederación General de Trabajadores a que se sumaran a su delegación, pero los otros países se negaron a seguir el ejemplo. El objetivo de Brasilia era tratar de disminuir la resistencia interna al proceso de liberación económica, considerado como uno de los principales motivos del desempleo y de la crisis social.

No obstante afirmar defender el establecimiento de normas de protección al trabajo, el gobierno brasileño tampoco está interesado en la cláusula social. Esta propuesta, sostenida por la dirección de la OIT, prevé la creación del “sello social”, una especie de etiqueta o certificado que sería concedido a cada producto comercializado en el mercado mundial. Esto podría significar un refuerzo del proteccionismo estadounidense, pues la cláusula social permite imponer de manera unilateral sanciones económicas a los países donde las condiciones de trabajo no se respeten de acuerdo con las reglas internacionales.

Por su parte, los Estados Unidos tratan de forzar la inclusión de nor-

⁴⁰ *Ibid.*, 17 de mayo de 1997, pp. 2, 5.

mas laborales para disminuir la “competitividad” –garantizada por bajos salarios y, en muchos casos, condiciones precarias de trabajo– y evitar que industrias que buscaran ser más lucrativas se transfieran a América Latina. La mudanza de diversas empresas estadounidenses a México después de la firma del TLCAN tuvo un efecto negativo sobre el nivel de empleo de los Estados Unidos. Por eso se teme que la creación del ALCA provoque un proceso semejante a una escala mayor.

La cuestión agrícola

La agricultura es un tema considerado prioritario para la negociación del Mercosur con el ALCA. Al ser responsable de buena parte de la economía del bloque, los países que lo integran buscan obtener una reducción de los subsidios del gobierno estadounidense hacia el sector.

En Brasil, el Foro Nacional de Agricultura elaboró un documento en el que se analiza el desempeño del gobierno brasileño en las negociaciones. El texto describe las pérdidas brasileñas con el comercio agrícola y relaciona los principales productos sujetos a restricciones estadounidenses. El jugo de naranja producido en Brasil tiene que enfrentar una tarifa proteccionista de 454 dólares por tonelada a su entrada en los Estados Unidos, lo que eleva 40% el precio al consumidor de ese país; el alcohol recibe un impuesto *antidumping* de 0.54 por galón; frutas, legumbres y carnes tienen que superar diversas barreras fitosanitarias para acceder a los mercados estadounidenses. Por su parte, las importaciones de azúcar brasileño están limitadas a una cuota de 280 mil toneladas/año, cuando la demanda de los Estados Unidos obliga a importar 2.7 millones de toneladas durante ese mismo lapso. El tabaco también sufre restricciones de tarifas elevadas y sus ventas tienen que adecuarse a una cuota de 80 mil toneladas/año. Como resultado de eso, las exportaciones agroindustriales brasileñas para el mercado estadounidense sumaron, aproximadamente, sólo mil 760 millones de dólares en 1995 (10.5% del total) contra siete mil 500 millones de dólares exportados ese mismo año a la UE (correspondientes a 43.3% del total de las exportaciones).⁴¹

Los productores agrícolas del Mercosur obtuvieron un aliado providencial durante la reunión ministerial de Belo Horizonte, en mayo de 1997. Rolf Moehler, el principal negociador en la materia de la UE, afirmaba que el ALCA no debía excluir la liberación del comercio agrícola de las

⁴¹ *Ibid.*, 13 de mayo de 1999, pp. 1, 5.

negociaciones. Sin embargo, se negó a admitir la posibilidad de que la UE negociara un acuerdo de libre comercio con el Mercosur referente a ese sector. Durante el mismo encuentro, el sector agrícola latinoamericano pidió la eliminación de todas las barreras comerciales a los productos del continente como prerrequisito para la negociación de la apertura.

Los representantes brasileños usaron la cuestión agrícola como uno de sus instrumentos de negociación. El secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sebastião do Régo Barros Neto, declaró que Brasil “no estará en condiciones de negociar el ALCA” si los Estados Unidos no aceleran el derrumbe de las barreras a las exportaciones brasileñas. Afirmó que era un punto central que debía ser considerado: “Brasil quiere que los Estados Unidos se comprometan con la inclusión de la agricultura entre los puntos que van a ser negociados antes de la formación del ALCA.”⁴² Sin embargo, no hay certeza de que el Ejecutivo estadounidense tenga interés o fuerza interna suficiente para negociar acuerdos de ese tipo.

Los Estados Unidos y la dificultad de obtener el fast track

La negociación de acuerdos con la autorización previa del Congreso estadounidense –conocido como *fast track authority bill* (FTA)– es una de las cuestiones clave de las estrategias brasileña y estadounidense en el ALCA. El *fast track* garantiza que ningún acuerdo de libre comercio firmado por el gobierno de los Estados Unidos sufrirá alteraciones cuando sea sometido al Congreso de ese país. Hasta la Segunda Cumbre de las Américas, la Casa Blanca no había conseguido el *fast track*, mecanismo que le hubiera permitido mayor libertad de negociación.

Aunque no sea un instrumento imprescindible –algunos analistas recuerdan que cuando fue abierta la Ronda Uruguay del GATT, en 1986, el gobierno estadounidense tampoco disponía del *fast track*, aunque olvidan que el ambiente político no era el mismo–, el gobierno brasileño aprovechó la falta de autorización como argumento para retrasar el proceso negociador e instrumentarlo en tres fases. La ausencia del *fast track* reduce el poder de Washington en las negociaciones, además de que se le considera como un *litmus test* de la intención real de los Estados Unidos de abrir sus mercados.

La dificultad del gobierno estadounidense para obtener el *fast track* muestra hasta qué punto el ALCA es un proyecto exclusivamente del Ejecutivo, que enfrenta resistencias tanto a la derecha del Partido Republicano

⁴² *Ibid.*, 9 de septiembre de 1997, pp. 2, 7.

como a la izquierda del Partido Demócrata. Aunque el objetivo del gobierno de los Estados Unidos no sea crear un área de libre comercio completamente "libre", existen fuertes resistencias en el país por parte de sectores que no están interesados en aflojar la mano en cuanto a las ventajas del proteccionismo, pues aún no se han repuesto del impacto del TLCAN. A pesar de la prioridad que le concede al asunto, el comercio es una de las áreas donde el presidente Bill Clinton enfrentó más críticas en la campaña presidencial de 1996, cuando fue atacado una y otra vez por causa de los efectos del TLCAN en la economía estadounidense.⁴³ En septiembre de 1997, Clinton ensayó una ofensiva para obtener el *fast track*, lanzando una campaña nacional y sometiendo su demanda al Congreso para su aprobación, pero desistió al día siguiente, pues era muy grande el riesgo político. La American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), que reúne 75 sindicatos con más de 13 millones de afiliados, y que es una aliada tradicional de los demócratas, inició en la misma época una campaña para frenar el proyecto de ampliación del TLCAN, enviando cartas a los congresistas y transmitiendo anuncios por radio y televisión.

El Congreso estadounidense condiciona la concesión del *fast track* a la inclusión de cláusulas de carácter social y ambiental. Para tornar el escenario más complicado, hay una alianza circunstancial entre el sindicalismo latinoamericano y el gobierno de los Estados Unidos en esas dos áreas. Las entidades ligadas a los trabajadores han pedido la elevación del patrón salarial en América Latina. Sin embargo, los efectos del ALCA podrán reflejarse en las disputas del Partido Demócrata de Clinton con los republicanos, tanto en las urnas como en el propio Congreso.

El Mercosur aprovecha las dificultades del gobierno de los Estados Unidos para obtener el *fast track* como una estrategia en las negociaciones, incluso para aplazarlas. Pero se trata de una estrategia arriesgada, pues se concentra sólo en una posibilidad. En la eventualidad de que el Congreso estadounidense conceda el *fast track*, varios países latinoamericanos pueden sentirse tentados a iniciar negociaciones individuales con los Estados Unidos, lo que tornaría inviable, en buena medida, la posición del Mercosur.

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Este trabajo procuró establecer un panorama de la construcción del ALCA y poner al descubierto los principales intereses que allí están en juego. La hipótesis central sostiene que los intereses en torno de dicha construcción

⁴³ *Ibid.*, 29 de marzo de 1996, pp. 1, 12.

rebasan sus propios límites e incorporan estrategias de inserción mundial de los países participantes y de sus proyectos de desarrollo. Siguiendo esta línea de raciocinio, se puede afirmar que la estrategia brasileña a este respecto se orienta hacia objetivos que van más allá del ALCA. Este hecho obedece a varios motivos.

En primer lugar, el Mercosur consiguió articular un espacio regional, y con eso atrajo el interés de otros bloques económicos. La situación del Mercosur en el sistema internacional es la de un interlocutor respetado tanto en los foros multilaterales como en cuanto a acuerdos bilaterales. Dicha posición, aunada a las perspectivas de crecimiento, ha venido abriendo posibilidades de cooperación con los más diversos bloques y países, y ha propiciado el establecimiento de asociaciones estratégicas.

El ALCA no es el único horizonte del Mercosur. Los países miembros del bloque han buscado inserciones estratégicas en otros espacios regionales. El proceso de globalización y de formación de bloques ha producido, como desafío al crecimiento económico, complejas relaciones "polígamas" entre diversos bloques económicos o espacios regionales. Al Mercosur no le interesa intensificar sus relaciones sólo en el hemisferio. La estructura global de su comercio no permite que Brasil restrinja sus relaciones extra-hemisféricas. Al contrario de México, Brasil no experimenta una gran interdependencia respecto de los Estados Unidos.

El renovado interés de los Estados Unidos por América Latina nace de la competencia entre los principales bloques de poder de la posguerra fría y de la latente crisis de hegemonía en el sistema mundial, lo que obliga a los contendientes a buscar nuevas articulaciones regionales. Para los Estados Unidos, la constitución del ALCA tiene importancia económica y política. Significa el mantenimiento de las escalas de producción industrial y de los niveles de empleo acostumbrados por medio del flujo de productos hacia un mercado de crecimiento potencial, el sudamericano. Desde el punto de vista político, los Estados Unidos ven en el ALCA la oportunidad de consolidar su hegemonía e influencia sobre los países del continente, garantizando al mismo tiempo apoyo a la preservación de su modelo internacional.

El gobierno brasileño ha tratado de llevar a cabo la negociación pausadamente, de manera de no destruir la economía nacional, y por eso ha evitado asumir compromisos que signifiquen una inmediata liberación comercial. En la percepción de Brasilia, la actividad productiva podría verse afectada por la competencia estadounidense, con lo que aumentaría el déficit comercial y se comprometería la balanza de pagos. Además de eso, existe una disputa comercial entre los Estados Unidos y Brasil en torno de las salvaguardas que el gobierno del primero otorga a varios de sus artícu-

los, lo que ha llevado al gobierno brasileño a emprender acciones formales contra Washington ante la OMC.

Desde los años setenta, las dos economías han venido tornándose cada vez menos complementarias al tiempo que aumenta la distancia política entre ellas. El gobierno brasileño, aunque lejos de poner en tela de juicio la hegemonía estadounidense en el sistema mundial, ha buscado aumentar su libertad de acción, ampliando su inserción en otros espacios; a la vez, ha evitado modos de integración con respecto a los Estados Unidos que puedan poner la economía brasileña en una situación subalterna.

El gobierno brasileño entiende también que la integración –por medio del ALCA– no puede eliminar acuerdos anteriores, como el Mercosur. Este bloque ha crecido tanto interna como externamente a través de la firma de acuerdos con la UE, Chile y Bolivia, o buscando aproximarse a Canadá, los países de Asia y de África del sur. El gobierno brasileño, pues, no quiere una integración que signifique la expansión del TLCAN sino una que lleve al fortalecimiento de los bloques existentes, y que pueda darle al Mercosur una posición privilegiada en el proceso.

La estrategia brasileña en las negociaciones del ALCA ha estado basada en sacar provecho del debilitamiento de la capacidad negociadora de los Estados Unidos, provocado por las dificultades relativas al *fast track*. Pero es una estrategia arriesgada, pues un cambio que permita el empleo de ese mecanismo podría provocar acuerdos bilaterales con cada uno de los países, a favor de los proyectos comerciales de los Estados Unidos. Brasil también ha tratado de reexaminar el asunto de las barreras no tarifarias que los Estados Unidos imponen a varios productos brasileños y cuestionar los subsidios agrícolas estadounidenses. Pero, para que se dé el tránsito de una estrategia obstruccionista en las negociaciones a una propositiva, el gobierno brasileño debe antes cimentar su legitimidad interna ante el sector agrícola, que tiene demandas en el ámbito del Mercosur que aún no han sido atendidas. Por esa razón, los argumentos negociadores brasileños muestran todavía una cierta fragilidad.

Sea cual fuere la configuración final del ALCA, e incluso en el caso de que su fundación nunca se lleve a cabo, lo cierto es que el proceso negociador ya desencadenó un amplio debate acerca de los riesgos y de las oportunidades que ofrece la integración. También creó un movimiento –tanto interno como externo– de valorización del Mercosur y puso en la mesa el debate sobre su papel y su futuro.