

ESTADOS UNIDOS, BRASIL Y LAS NEGOCIACIONES HEMISFÉRICAS: EL ALCA EN MODALIDAD BILATERAL

CHRISTIAN DEBLOCK Y SYLVAIN F. TURCOTTE

INTRODUCCIÓN

DESDE LA PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, celebrada en Miami en 1994 tras la invitación del presidente Clinton a los 33 jefes de Estado y de gobierno de la región para crear la zona de libre comercio más grande del mundo, Estados Unidos siempre ha tenido todo bajo control y ha proseguido con su objetivo de hacer del siglo XXI el siglo de las Américas, como lo propuso el presidente Bush durante la Cumbre de Quebec, en abril de 2001.¹ Las negociaciones comerciales, que se iniciaron oficialmente en 1998, se encuentran ahora en el último tramo de la recta final. Sin embargo, las dificultades se han ido acumulando y cada vez resulta más dudoso que pueda cumplirse con la fecha límite del 31 de enero de 2005, tanto en Estados Unidos como en América del Sur. En el caso del primero, el último año del calendario de negociaciones continentales coincide con la campaña presidencial y el margen de maniobra de los negociadores estadounidenses es necesariamente estrecho, sobre todo en lo que concierne a ciertos temas que los países del Cono Sur consideran prioritarios. Por su parte, Brasil, el líder sudamericano en torno al cual se cristalizó la oposición al proyecto del ALCA, muestra ahora menos optimismo al no haber podido lograr, como lo deseaba, un consenso verdadero para reagrupar a los países de América del Sur en torno al Mercado Común del Sur (Mercosur) y constituir así un contrapeso importante a Estados Unidos en las negociaciones. A esto se suma que la atención de Brasilia está actualmente dirigida hacia la Unión Europea, con la cual planea concluir un acuerdo de libre comercio interregional, que se espera sea más ventajoso.

¹ Todos los países del continente fueron invitados, salvo Cuba, al cual Washington excluyó en virtud de su tipo de régimen, que no concuerda con los valores centrales del proyecto hemisférico.

Desde la Cumbre de Quebec de abril de 2001, las negociaciones no han avanzado al mismo ritmo en todos los temas, y el Proyecto de las Américas, como se convino en llamarlo, ha cambiado considerablemente. El proyecto ya no es realmente el mismo que se bosquejó en Miami, debido a tres acontecimientos mayores que ocurrieron en el curso de los últimos años, tres acontecimientos que abren ahora la puerta a nuevos escenarios. En primer lugar, tras los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos redefinió el marco general de su seguridad, tanto dentro de su territorio como en el resto del mundo, lo que tuvo la triple consecuencia de trasladar las cuestiones internacionales al primer lugar de las prioridades de la Casa Blanca, ampliar considerablemente las facultades de la presidencia frente al Congreso, y proveer a esta última de una nueva legitimidad para reactivar el debate en torno a un nuevo orden mundial que refleje los intereses y valores de Estados Unidos en un grado mayor al que, en su opinión, hoy en día lo hace.²

El segundo acontecimiento que debemos tomar en cuenta es la elección de Luis Inacio Lula da Silva, en Brasil, y la de Néstor Kirchner, en Argentina. Ambos están a favor de una alianza estratégica que ponga de nuevo en marcha al Mercosur y dé así un nuevo impulso al proyecto de un mercado común sudamericano. Esta convergencia de discursos es un fenómeno nuevo, pues el peronismo de la Argentina de los años noventa prefería establecer lazos más estrechos con Washington con el fin de conseguir un margen de maniobra más amplio en sus relaciones, a menudo difíciles, con su socio del Mercosur. Pero el inmovilismo de Estados Unidos durante la profunda crisis financiera que golpeó a Argentina desde diciembre de 2001 modificó considerablemente las estrategias de Buenos Aires, que esperaba recibir una ayuda similar a la que México obtuvo tras su crisis de diciembre de 1994.

Por último, el encuentro ministerial de noviembre de 2003 en Miami, que tenía por objeto reactivar las negociaciones paralizadas por la acumulación de tensiones y dificultades de distinta naturaleza, transformó de fondo las estrategias de la mayoría de los países, pues el nuevo modelo de "ALCA aligerado" colocó a Washington y a Brasilia en una situación en la cual les resultaba preferible negociar de manera bilateral.

Estos tres acontecimientos modificaron la dinámica de las negociaciones en curso y alejaron considerablemente a los países participantes del objetivo que se determinó en Miami, en 1994. No obstante, nosotros defendemos la siguiente tesis, a saber, que, por diversas razones, ni Estados Unidos ni Brasil pueden permitirse un fracaso. En el caso de Estados Uni-

² *The National Security Strategy of the United States*, Casa Blanca, septiembre de 2002.

dos las razones son tanto de índole comercial como estratégica, pero también, como veremos más adelante, porque el Proyecto de las Américas es la primera gran empresa que pretende hacer del libre comercio y de la economía de mercado el fundamento de la prosperidad, la democracia y el desarrollo del potencial humano; y, combinando adecuadamente esos varios elementos, la respuesta a los problemas de seguridad del siglo XXI.³ Para Brasil, la situación es igualmente decisiva, por dos razones. Primero, porque las autoridades brasileñas quieren utilizar a América del Sur como trampolín para lanzar sus intereses nacionales a escala multilateral, y segundo, porque más de la mitad de sus exportaciones están dirigidas a los mercados del continente y es en esta región, principalmente, donde Brasil puede vender sus productos con un alto valor agregado. El modelo del "ALCA aligerado", que propusieron Estados Unidos y Brasil a los otros 32 países en noviembre de 2003, puede considerarse como un compromiso funcional mediante el cual los dos actores principales podrían lograr sus objetivos por caminos diferentes.

¿UNA NUEVA ERA DE COOPERACIÓN EN LAS AMÉRICAS?

El proyecto de integrar el continente americano por medio del libre comercio es para Estados Unidos un antiguo propósito que nunca se ha concretado por diversos motivos, entre los que destacan tres: 1) su desinterés durante la Guerra Fría por una región tradicionalmente inestable y considerada, en términos generales, poco interesante, cuando menos en el plano económico; 2) el repliegue económico de los países de América Latina en la época de la sustitución de importaciones y del desarrollo autocentrado; 3) la desconfianza de los países del hemisferio, tanto del sur como del norte, ante una potencia sobredimensionada que nunca ha ocultado sus ambiciones de dominación, por no decir imperiales, en una región a la que siempre ha visto como su patio trasero. Fue a partir de los años ochenta cuando el proyecto surgió y empezó a tomar forma en la Casa Blanca, al

³ Esta ecuación se plantea como entrada en el discurso que pronunció el presidente Bush, el 22 de marzo de 2002, en ocasión de la conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en Monterrey, sobre el financiamiento del desarrollo: "Una economía mundial fuerte fortalece nuestra seguridad nacional, al promover la prosperidad y la libertad en el resto del mundo. El crecimiento económico, apoyado por el libre comercio y los mercados abiertos, genera nuevos empleos y mayores ingresos. Permite que la gente venza la pobreza, alienta la reforma económica y legal, y combate a la corrupción, a la vez que fortalece los hábitos de libertad."

punto de llegar a convertirse, a finales de los años noventa, en una de las grandes prioridades de la política exterior estadounidense.⁴

Por otra parte, desde los comienzos de los años noventa, las élites latinoamericanas han modificado mucho su actitud con respecto a Estados Unidos, que ahora se percibe como un polo de crecimiento hemisférico que puede acelerar el desarrollo de las economías de la región, lo que contrasta con más de un siglo de desconfianza, alimentada por las relaciones a menudo difíciles con la gran potencia del norte.⁵ Varios factores permiten comprender ese resurgimiento del interés, tales como: 1) la crisis de la deuda, que obligó a los países latinoamericanos a rechazar definitivamente el modelo de desarrollo autocentrado y, una vez iniciadas las reformas económicas, políticas e institucionales, a buscar una alternativa económica más viable; 2) la acelerada evolución de la economía mundial y la generalización del principio de competencia, las cuales ejercieron una presión cada vez mayor sobre las economías, tanto grandes como pequeñas, en los planos de la competitividad y el crecimiento; 3) el retorno gradual a la democracia en América Latina y la adhesión generalizada a los valores del mercado, la democracia y la libertad, dos condiciones *sine qua non* que a partir de entonces planteó Estados Unidos, y 4) el cambio de actitud de este último frente a América Latina, particularmente con esa novedosa idea de proponer asociaciones económicas que conjugaran la seguridad, el desarrollo y la economía de mercado.⁶

Dicho lo anterior, es cierto que, como se afirmaba en el memorando del Consejo Nacional de Seguridad de 1993,⁷ había llegado el momento para “una iniciativa histórica, que tenga la amplitud de la política del buen vecino del presidente Roosevelt y de la Alianza para el Progreso del presidente Ken-

⁴ Como lo señala Kaufman Purcell, la Guerra Fría llevó a Estados Unidos a apoyar las dictaduras de derecha y a centrar sus objetivos en las cuestiones de seguridad, mientras que los países de América Latina aspiraban, antes que nada, a la democracia y al desarrollo económico. Susan Kaufman Purcell, “US Policy toward Latin America after the Cold War”, en Douglas W. Payne, Mark Falcoff y Susan Kaufman Purcell (eds.), *Latin America: US Policy after the Cold War*, Nueva York, Americas Society, 1991, pp. 47-69.

⁵ Nosotros defendemos aquí una tesis distinta de la de Feinberg. En efecto, éste considera que el Proyecto de las Américas es la respuesta de Estados Unidos a muchas propuestas comerciales provenientes de las capitales latinoamericanas y que, por tanto, el libre comercio en el continente americano no forma parte de una estrategia global tendiente a reconsolidar la posición de Estados Unidos en el escenario de la economía mundial. R.E. Feinberg, “The Political Economy of Free Trade Arrangements”, *World Economy*, vol. 26, núm. 7, 2003, pp. 1019-1040.

⁶ M.E. Carranza, “Mercosur and the End Game of the FTAA Negotiations: Challenges and Prospects after the Argentine Crisis”, *Third World Quarterly*, vol. 25, núm. 2, 2004, pp. 319-337.

⁷ Aparece una copia de ese memorando como anexo en R.E. Feinberg, *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997.

nedo”; el proyecto de integrar una gran “comunidad de democracias por la economía y los valores comunes” constituye por sí mismo el punto culminante y la consolidación de varias iniciativas, algunas logradas y otras no, que Estados Unidos había lanzado anteriormente en dirección del continente.

La primera fue la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”, iniciada en mayo de 1982 y que tuvo como resultado una ley por la cual se dio un estatus comercial preferencial a los países caribeños, con la reserva de que se respetaran tres condiciones: 1) que los países fueran democráticos, 2) que se emprendieran reformas orientadas hacia el mercado y el libre comercio, y 3) que se brindara amplia protección a las inversiones estadounidenses. Aún hoy en día se presenta ese sistema preferencial como modelo para el desarrollo y la integración de los países en desarrollo a la economía mundial.⁸ Sin embargo, fue en el norte donde se produjo el primer gran giro, con la firma en 1988 de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y su principal socio comercial, Canadá. Esta iniciativa mayor, en razón de su contenido y de su amplio alcance, fue inmediatamente seguida por una tercera, dirigida hacia México.⁹ Anunciadas oficialmente a principios del mes de junio de 1990 (es decir, apenas un año y medio después de que entrara en vigor el acuerdo Canadá-Estados Unidos), las negociaciones pronto fueron ampliadas para incluir a Canadá y concluyeron a finales de 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor, según lo previsto, el 1º de enero de 1994. Al anuncio de ese “matrimonio por conveniencia” entre México y Estados Unidos siguió, dos semanas más tarde, el lanzamiento por el presidente Bush de otra empresa mayor: la Iniciativa para las Américas.

Este nuevo proyecto, entre cuyos objetivos figuraba el de extender las negociaciones comerciales a todo el continente y condicionar la renegociación de las deudas a la realización de reformas, no tuvo el éxito esperado, pero sí logró seducir a los países latinoamericanos con la promesa de otorgarles mayor acceso al mercado de Estados Unidos, a la vez que dio oportunidad a la Casa Blanca de lanzar un mensaje claro, dirigido tanto a estos últimos como al GATT.¹⁰ Con el terreno así preparado, al presidente Clinton le tocó cosechar los frutos y reunir en Miami, en diciembre de 1994, a 33 jefes de Estado

⁸ La “Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe” se llama ahora “Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe”, firmada el 2 de octubre de 2000 por el presidente Clinton.

⁹ El acuerdo entre Canadá y Estados Unidos fue el primer pacto comercial mayor que firmó este último y que contiene disposiciones muy amplias en materia de protección de las inversiones.

¹⁰ Aunque esta iniciativa, emitida por el Departamento del Tesoro, estaba bastante improvisada, logró sin embargo provocar una verdadera onda de choque en todo el

y de gobierno que se congregaron en la Cumbre de las Américas. De esta cumbre, la primera que se realizara desde hacía mucho tiempo, resultó un ambicioso Plan de Acción que constaba nada menos que de 23 iniciativas y más de 150 medidas, agrupadas en cuatro grandes temas: 1) la preservación y reforzamiento de la comunidad de democracias de las Américas, 2) la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, 3) la erradicación de la pobreza y de la discriminación en el continente, y 4) la garantía de un desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente natural para las generaciones futuras.¹¹

Después de la Cumbre de Miami hubo otras tres: en Santiago de Chile (abril de 1998), Quebec, Canadá (abril de 2001) y Monterrey, México (febrero de 2004). La Cumbre de Santiago inició oficialmente las negociaciones comerciales.¹² Durante la de Quebec, que tuvo lugar en medio de violentas manifestaciones, se presentó un primer anteproyecto de acuerdo comercial, se ratificó la Carta Democrática Interamericana y se renovaron los compromisos adoptados siete años antes en Miami.¹³ Por último, la Cumbre de Monterrey, programada a raíz de las presiones ejercidas por Canadá, que temía que el proceso se atascara aún más, dio pie a que los participantes reiteraran sus buenas intenciones, pero nada nuevo salió de ella, dado que la reunión ministerial de noviembre de 2003 había alterado considerablemente los intereses y estrategias de los principales actores. No obstante, no deja de ser cierto que el hecho de agrupar en torno a un mismo proyecto a casi la totalidad de los países el hemisferio occidental constituye por sí mismo un gran éxito para Estados Unidos, debido en gran parte a los procesos de democratización y liberalización económica que experimentó la mayoría de los países latinoamericanos a partir del inicio de los años ochenta.¹⁴

continente. Véase J.J. Schott, *Prospects for Free Trade in the Americas*, Washington, Institute for International Economics, 2001.

¹¹ Las Declaraciones de las distintas Cumbres de las Américas, así como los Planes de Acción se encuentran en línea en el sito de la OEA. También hay ahí mucha información sobre el proceso de negociación (<http://www.sice.oas.org>).

¹² Se convino, entre otras cosas, que éstas se realizarían simultáneamente en todos los ámbitos, que el acuerdo sería global, que las decisiones se tomarían por consenso y, finalmente, que las presidencias y vicepresidencias de los diversos grupos se alternarían.

¹³ Durante la Cumbre de Quebec, Estados Unidos, apoyado por Chile, intentó en vano adelantar la fecha límite. Se determinó que las negociaciones concluirían el 31 de enero de 2005 y que el acuerdo entraría en vigor el 1º de enero de 2006, una vez ratificado por todos los parlamentos.

¹⁴ Para un análisis detallado de los procesos de democratización y apertura económica en los principales países de América Latina véase P. Oxhorn y G. Ducatzenliet, *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America at the Age of Neoliberalism*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998.

LAS NEGOCIACIONES HEMISFÉRICAS

El Proyecto de las Américas es extremadamente ambicioso; el proceso de negociaciones conlleva una gran complejidad y las negociaciones mismas son muy arduas, más allá de los consensos de fachada.¹⁵ El proceso, en su totalidad, descansa sobre tres pilares. El *primero*, dividido a su vez en dos niveles (el de los jefes de Estado y de gobierno y el de los ministros responsables del comercio), constituye el pilar político. También hay que agregar aquí los encuentros ministeriales en otros niveles, además del comercio, como los de relaciones exteriores, cuestiones financieras, trabajo, educación, salud, desarrollo sustentable, seguridad, narcotráfico, defensa, etc. El *segundo pilar* es el administrativo, el de los viceministros de comercio, los verdaderos artífices de las negociaciones. Éstos se reúnen en el marco del Comité de Negociación Comercial (CNC), encargado de garantizar la coordinación entre los nueve grupos de negociación y de brindarles orientación. Por último, el *tercer pilar* es el de los negociadores y otros expertos. Durante su encuentro en Costa Rica, en 1998, los ministros de Comercio crearon nueve grupos de negociación, los cuales cubren los siguientes rubros: 1) acceso a mercados, 2) inversiones, 3) servicios, 4) compras del sector público, 5) solución de controversias, 6) agricultura, 7) derechos de propiedad intelectual, 8) subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y 9) política de competencia.

A esta estructura vienen a sumarse el Comité Tripartita, formado por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como otros cuatro comités consultivos: el Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, el Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio

¹⁵ Por ejemplo, la cuestión del estatuto que debe darse a las "economías más pequeñas" plantea problemas mayores. No obstante, la división reina entre estas últimas. Mientras que los países del Caricom siguen luchando enérgicamente para obtener medidas más sustanciales que las que les propone el Programa de Cooperación Hemisférica, que se adoptó durante la conferencia ministerial de Quito, en noviembre de 2002, los otros países están más dispuestos a escuchar las sirenas del libre comercio y contentarse con lo que está puesto en la mesa. Pero las negociaciones también se atoran en otros rubros, sobre todo los de agricultura, inversiones, servicios y derechos de propiedad intelectual. A este respecto véase United States General Accounting Office, *Free Trade of the Americas. United States Faces Challenges as Co-Chair of Final Negotiating Phase and Host of November 2003 Ministerial*. Testimony before the Subcommittee on International Trade, Committee on Finance, US Senate, 2003.

Electrónico¹⁶ y el Comité Técnico de Asuntos Institucionales. El sector privado también está presente en el proceso de integración, por medio del Foro de Gente de Negocios de las Américas, cuyas reuniones periódicas se celebran en las mismas fechas que las de los ministros de Comercio.

No insistiremos más en la arquitectura de las negociaciones, sino para destacar dos cosas. En primer lugar, pese a su alto grado de complejidad, gracias a la labor del Comité de Negociación y de la OEA, entre otros, las pláticas han estado sumamente bien coordinadas. Asimismo, el método consensual para la toma de decisiones, la atribución de responsabilidades a todos los países implicados en el proceso, en especial a los presidentes o vicepresidentes de cada grupo, y la multiplicación de los encuentros a lo largo del continente, han contribuido en gran medida a dar cohesión al proceso y a su buen desarrollo. A ello se debe que el representante permanente de Estados Unidos ante la OEA, Roger F. Noriega, haya declarado, a propósito de las cumbres y de la OEA, que éstos son dos ejemplos de un multilateralismo que sí funciona.¹⁷

Aunque el proyecto sea objeto de muchas críticas, sobre todo por parte de la sociedad civil, y que esté muy lejos de despertar el fervor de todos los países, fuerza es señalar que entre Estados Unidos y sus socios se ha instaurado una nueva era de cooperación. Aun cuando se trate de una especie de matrimonio por conveniencia entre Estados Unidos y sus vecinos, y que los términos de esa asociación no dejen de suscitar discusiones, es claro que, a fin de cuentas, Estados Unidos es el que está a la cabeza del proyecto,¹⁸ lo tiene bien asido, establece las agendas y vigila el buen desarrollo de todo el proceso. O cuando menos, es así como ve las cosas.

La originalidad del proyecto

Veamos ahora lo que hace del Proyecto de las Américas un modelo y del continente americano un laboratorio institucional liberal de la democracia, la integración económica y el desarrollo. En efecto, tres rasgos originales lo caracterizan. *En primer lugar*, se trata de un proyecto multidimensional,

¹⁶ Este Comité dejó de existir a partir de la VII Reunión Ministerial celebrada en Quito, el 1° de noviembre de 2002.

¹⁷ "Crisis and Opportunities. Realizing the Hopes of the Hemisphere", *Council of the Americas*, 27 y 28 de abril de 2003.

¹⁸ Sobre las iniciativas de Estados Unidos en relación con el Proyecto de las Américas, véase el documento reciente que publicó la Casa Blanca, *The United States and the Summit of the Americas. An Update on US Actions to Implement the Hemisphere's Agenda*, abril de 2003 (<http://www.state.gov./p/wha/rls/fs/27707.htm>).

del cual la economía no representa sino una de sus facetas.¹⁹ Tiene por finalidad erigir en el continente americano una Comunidad de Democracias, en la que se hallen estrechamente vinculadas precisamente la democracia, la prosperidad y la realización del potencial humano.²⁰ En efecto, si en el plano económico el acento se ha puesto en la libertad económica, definida a la vez como "principio moral" y como pilar de toda economía próspera, la libertad económica debe, entonces, estar enmarcada por una gobernabilidad que sancione la autonomía del mercado frente al Estado y otorgue a la sociedad civil también un alto margen de autonomía. De esta manera, el concepto de Comunidad de Democracias adquiere pleno sentido: por una parte, se trata de desfragmentar los espacios económicos nacionales e integrarlos por medio del mercado en un solo y grande espacio; por la otra, se trata de hacer posible la coexistencia entre países muy diferentes entre ellos, tanto en tamaño como en nivel de desarrollo, pero que comparten los mismos valores de libertad, mercado y democracia.²¹

En segundo lugar, en lo que se refiere al comercio, el objetivo general es abrir lo más posible los mercados. Sin embargo, como en el caso del TLCAN, no se trata sólo de eliminar los obstáculos al libre tránsito de las mercancías y los capitales, sino también de: 1) ofrecer derechos amplios al inversionista y a sus inversiones; 2) extender la negociación comercial a nuevos ámbitos, como los servicios financieros, la competencia, los servicios o, incluso, el comercio electrónico; y 3) dotar al espacio económico continental de reglas transnacionales, o cuando menos, en una primera

¹⁹ C. Deblock y D. Brunelle, "Le projet de Zone de libre-échange des Amériques: un projet en trois dimensions", *Amérique latine 2000*, París, La Documentation française, 2000, pp. 37-63.

²⁰ Como algunos otros antes que él, Robert Noriega no pudo ser más claro a este respecto: "El hecho de que hoy estén aquí es un signo de que ustedes ven el Hemisferio Occidental como algo más que un mercado de bienes y servicios, más que un grupo de países acercados por la geografía, más que una fuente de empleo o de materias primas. Al igual que ustedes, yo veo una comunidad de naciones, que comparten valores políticos y un destino económico común. Las oportunidades abundan en las Américas, no sólo para crear un área comercial que comprende 800 millones de consumidores y 14 trillones de dólares en PIB, sino también para consolidar una comunidad de naciones amigas, que comparten nuestro compromiso con la democracia, la libre empresa y el desarrollo económico de amplia escala." (Disponible en línea, en el sitio del Consejo de las Américas.)

²¹ Piedra angular de esta nueva comunidad es la Carta Democrática Interamericana, que se propuso durante la Cumbre de Quebec y se adoptó en Lima, el 11 de septiembre de 2001, en ocasión de una reunión extraordinaria de la OEA. El vínculo entre democracia y gobernabilidad se reafirmó en la declaración suscrita por la asamblea general de la OEA, que se celebró en Santiago del 6 al 10 de junio de 2003: "Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas".

etapa, hacer interoperables los diversos sistemas nacionales. Este último punto quizá sea el más importante, en la medida en que ya no se trata de una integración “superficial”, sino “profunda”.²² Por una parte, en el plano económico, el objetivo es reducir los costos de transacción para las empresas, darles más autonomía de decisión y “nivelar el terreno” para la competencia. Por otra parte, en lo político, se trata de reducir el riesgo, sobre todo haciendo que el nacionalismo económico se retraiga, al consolidar las reformas liberales en curso y apuntalar las políticas pro mercado.²³

Y, en tercer lugar, el proyecto propone una nueva visión del desarrollo, la cual descansa sobre cuatro grandes principios generales, a saber, la libertad económica, la integración competitiva en la economía mundial, la buena gobernabilidad y la inversión en el potencial humano, o, más precisamente, en salud y educación. Además, debe inscribirse en el marco de un nuevo tipo de asociación, que trata de establecerse entre el gobierno y la sociedad civil, pero también entre los países más desarrollados y los otros.²⁴

En lo que al ámbito interno se refiere, se trata de establecer un vínculo estrecho entre economía de mercado, gobernabilidad y seguridad, lo que implica para los gobiernos un compromiso triple: antes que nada, a favor de la implementación de reformas, de la lucha contra la pobreza y las desigualdades y, por último, del combate a todo aquello que atente contra la seguridad, de las personas en general y de los inversionistas en particular. Además, si como vector del desarrollo el comercio debe generar más eficacia y, por ende, elevar los niveles de vida, también debemos esperar de él que contribuya a consolidar la democracia y que cultive entre las poblaciones los “hábitos de libertad”.²⁵

En el plano externo, cabe notar que aunque se presta una “atención particular” a las “diferencias de tamaño y de nivel de desarrollo social, eco-

²² R. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington, Brookings Institute, 1996.

²³ Algunos funcionarios brasileños prefieren hablar de una integración profunda en el caso del Mercosur, y de una integración regional (mediante el comercio) en el caso del ALCA, pues el primero es una unión aduanera dotada de una estructura institucional compleja, cosa que no se ha logrado en el proyecto del área de libre comercio hemisférica.

²⁴ Las líneas generales de este enfoque no se apartan de las que proponen las grandes instituciones financieras internacionales, sino que fueron rediseñadas por el gobierno de Bush a la luz de su nueva estrategia de seguridad y de que la ayuda estadounidense está desde ahora condicionada a la aplicación efectiva de reformas y a sus resultados. Véase, al respecto, USAID, *Foreign Aid in the National Interest. Promoting Freedom, Security, and Opportunity*, Washington, 2002.

²⁵ R.E. Feinberg, “Regionalism and Domestic Politics: US-Latin American Trade Policy in the Bush Era”, *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 4, 2002, pp. 127-151.

nómico e institucional” entre los países del continente,²⁶ hay un alejamiento radical del enfoque convencional del debate norte-sur, en la medida en que la integración a la economía mundial debe pasar por el desarrollo de las “capacidades”, lo que a su vez implica para algunos el implantar políticas adecuadas y, para otros, proveer el sostén necesario. De hecho, se banalizan totalmente tanto la cuestión de las asimetrías como la del subdesarrollo. Este último se remite a un problema de retraso, cuya causa deriva de la aplicación de malas políticas, de las carencias de las instituciones y de las mentalidades premodernas, pero que con las debidas reformas, aunadas al comercio y a las inversiones, deben poder corregirse rápidamente.

LOS RETOS QUE PLANTEA EL ALCA A ESTADOS UNIDOS

Como ya lo mencionamos, el proyecto del área de libre comercio se inserta en el nuevo marco de cooperación que Estados Unidos se propuso instaurar desde los años ochenta entre él y el resto de los países del hemisferio occidental. Después del 11 de septiembre, los asuntos relativos a la seguridad ocupan un lugar central en su política exterior, en tanto que las relaciones que mantiene con sus vecinos y las negociaciones hemisféricas se han resentido por ello. A esto se debe que la relación entre los asuntos comerciales y los de seguridad, que ya era muy fuerte desde los años de Clinton, se haya estrechado aún más en la política exterior estadounidense.²⁷ Pero, lo que es más notable aún es el hecho de que, bajo el mando de Robert B. Zoellick, la política comercial se haya puesto más directamente al servicio de esta última, cosa que no ocurría en el pasado.²⁸ Asimismo, no se trata sólo de resaltar los rasgos originales del Proyecto de las Américas, sino también de evaluarlo a la luz de las prioridades de esa política exterior, sobre todo cuando se trata de apoyar el lugar que ocupa Estados Uni-

²⁶ Se creó un grupo consultivo sobre las economías más pequeñas; el encuentro ministerial de Quito permitió a Estados Unidos que se adoptara un Programa de Cooperación Hemisférica, y se instruyó a todos los grupos de negociación que prestaran especial atención a los problemas particulares que enfrentan las pequeñas economías.

²⁷ Véase, al respecto, R.B. Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 1, enero-febrero de 2000, pp. 63-78.

²⁸ Prueba de ello es la elección de los socios para las negociaciones comerciales bilaterales, las tensiones con los países del continente que no se unieron a la coalición contra Iraq (Canadá, México y Chile, en particular), así como la lista de criterios que los aspirantes al libre comercio deben satisfacer. Los países que negocian con Estados Unidos tienen que estar de acuerdo en cooperar en materia de política exterior y seguridad. Retomando las palabras de R. Zoellick, el acceso al mercado estadounidense no es un derecho, sino un privilegio.

dos como primera potencia económica mundial y como líder en la gestión de los asuntos económicos internacionales.²⁹

El ALCA y la globalización

La globalización, que se desarrolla en interacción con la apertura de los mercados y el retorno de las políticas liberales, ha dado por efecto el modificar los términos de la competencia en los mercados internacionales y, con la generalización del principio de competencia, hacer de la integración competitiva en la economía mundial la clave del crecimiento económico. Estados Unidos, lo mismo que el resto de los países, no escapa a estas nuevas realidades, lo que hace que, si bien para poder mantenerse como la primera potencia mundial dependa en principio del dinamismo de su economía y de su capacidad para seguir siendo competitivo, también dependa, en segundo lugar, de su habilidad para orientar a su favor los flujos económicos internacionales, así como de bloquear las estrategias comerciales de los otros países.³⁰ Por otro lado, la globalización vuelve un poco caduco el método “negativo” en materia de negociación, es decir, aquel que consiste únicamente en suprimir los obstáculos, arancelarios o no, a la libre circulación de las mercancías y los capitales, y obliga cada vez más a los estados a implementar marcos normativos transnacionales “positivos”, o, en otras palabras, marcos que respondan a las realidades de una integración profunda de los espacios económicos que abarcan las redes de empresas.

Por estos dos motivos, la orientación general de la política económica internacional de Estados Unidos no puede ser sino global, sin perjuicio de que, para alcanzar más rápida y eficazmente sus objetivos, pase por la vía regional o bilateral, tanto en el continente como en las otras regiones del mundo.³¹ Pero es, sin duda, en el continente americano donde esta estrategia puede llegar más lejos. En esta región del mundo es donde sus relaciones económicas internacionales son, a la vez, las más intensas y mejor organizadas, a lo cual contribuye la proximidad geográfica, amén del efec-

²⁹ Para más detalles sobre este asunto véase C. Deblock y S.F. Turcotte, *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*, Bruselas, Bruylant, 2003.

³⁰ El retorno de los realistas a la economía política internacional es muy notable. Véase, al respecto, R. Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

³¹ Estados Unidos inició varias negociaciones comerciales bilaterales con Egipto, Sudáfrica, Bahréin, Australia y la ANSA (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia), por sólo citar algunas.

to del tamaño y el dinamismo de su economía. No obstante, por raros que sean los países del continente que no tienen a Estados Unidos como primer socio comercial y primer inversionista, y que, en la práctica, nada pueda hacerse sin éste, no debemos ignorar las realidades económicas regionales, que son mucho más complejas de lo que parecen a primera vista.

En efecto, podemos trazar tres círculos en las relaciones hemisféricas. El primero está constituido por Canadá y México, dos países cuya economía está integrada de manera cada vez más profunda con la de Estados Unidos. El segundo círculo lo conforman los países de América Central y el Caribe, que tienen una enorme dependencia comercial con Estados Unidos, pero que son de poca importancia para su economía, salvo en lo que concierne al turismo, los paraísos fiscales y las zonas francas. El tercer círculo, el más periférico, está formado por los países de América del Sur, más independientes de Estados Unidos en lo económico y lo comercial, pero potencialmente prometedores en virtud del tamaño de su mercado y de la importancia de sus recursos, sobre todo energéticos. Algunos datos nos permitirán ilustrar esto.

Tomado en conjunto, el hemisferio occidental representa cerca de 45% de las exportaciones de Estados Unidos, casi 36% de sus importaciones y alrededor de 30% de sus inversiones directas en el extranjero (cuadro 1). Sin embargo, estas cifras son engañosas, pues Canadá y México representan, por sí solos, no menos de 83% del comercio total de Estados Unidos con esta parte del mundo y caso 47% de sus inversiones directas.

CUADRO 1
Participación del hemisferio occidental en el comercio
y la inversión extranjera directa de Estados Unidos (países escogidos)

	<i>(en % del total hemisférico)</i>		
	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>IED</i>
TLCAN	83.3	83.2	46.8
Canadá	51.9	50.8	34.0
México	31.5	32.5	12.8
Chile	0.8	0.9	2.9
Mercosur	4.7	4.6	12.7
Brasil	4.0	3.8	8.9
Argentina	0.5	0.7	3.5
Hemisferio occ. (en % mundial)	44.7	35.7	29.6

Nota: comercio de mercancías para el año 2002.

Inversiones directas: reservas al 31 de diciembre de 2001.

Fuente: *United States International Trade*, Bureau of Economic Analysis, julio de 2002.

Los datos relativos a las actividades de las filiales estadounidenses en el hemisferio occidental son igualmente interesantes. Como lo muestra el cuadro 2, la cuarta parte del PIB que generan en el mundo y la tercera parte de sus empleados corresponden a esta región. A primera vista, esto puede parecer relativamente modesto. Sin embargo, cabe señalar que más de la mitad de las exportaciones de las casas matrices estadounidenses a sus filiales en el extranjero van al continente americano, y que, en el otro sentido, más de 60% de las importaciones proviene de ellas. Una vez más, Canadá y México acaparan la mayor parte: entre ambos concentran más de 90% del comercio total entre las filiales y Estados Unidos. De hecho, es ahí donde el comercio intrafirmas es más importante, dado que tanto las barreras arancelarias (en el caso de Brasil, por ejemplo), como los costos de transacción y de transporte son desfavorables a las redes transnacionales.

CUADRO 2

Datos relativos a la actividad de las filiales de empresas estadounidenses con control mayoritario en el hemisferio occidental (países escogidos, 2000)

	<i>Comercio entre las casas matrices y sus filiales</i>					
	<i>(en % del total hem.)</i>		<i>(en % del total hem.)</i>		<i>(en % del total hem. EU)</i>	
	<i>PIB</i>	<i>Empleados</i>	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.*</i>	<i>Imp.*</i>
Canadá	50.7	39.6	59.6	63.3	33.7	34.0
México	14.1	30.7	31.1	30.4	27.8	27.9
Brasil	13.6	13.1	3.7	1.8	27.5	15.7
Chile	1.9	2.1	0.6	0.4	16.9	14.6
Hem. occ. (en % mundial)	23.6	32.5	50.9	61.0	28.7	28.0

Fuente: "US Multinational Companies Operation in 2000", *Survey of Current Business*, diciembre de 2002.

En un contexto de competencia mundial, es obvio que para Estados Unidos es prioritario consolidar su presencia tanto en materia de inversiones como en el plano comercial. Y ésta adquirirá más importancia en cuanto las negociaciones concluyan y que, en primer lugar, la aplicación de las reglas de origen tenga efectos de desviación nada insignificantes, como lo muestra la experiencia del TLCAN;³² en segundo lugar, que un acuerdo de libre comercio hemisférico brinde a las empresas de los países

³² Sobre esto, véase D. Brunelle y C. Deblock (comps.), *L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montreal, Fides, 2004.

signatarios una ventaja en términos de acceso a los mercados sobre sus competidores; y, en tercer lugar, que la aplicación de normas transnacionales facilite la inversión y también la reorganización de las actividades de las empresas a escala continental.

Sin embargo, cabe hacer tres aclaraciones. Primero, las empresas y la economía estadounidenses no serán las únicas que aprovechen las ventajas económicas del libre comercio. El resto de los países, confrontados a las mismas limitantes de la integración competitiva a la economía mundial, se encuentra, de una u otra manera, en busca de esas mismas ventajas, pero con más o menos posibilidades de éxito, que sin duda son menores en el caso de la mayoría de ellos.

Segundo, Estados Unidos se distingue claramente de los otros países del hemisferio. Si bien, de manera general, lo que prevalece en el resto de los países son las motivaciones económicas de carácter estratégico, sobre todo en lo referente a la seguridad del acceso a los mercados y a la creación de un clima favorable a la inversión, en el caso de Estados Unidos, por el contrario, no son tanto las ventajas económicas (hasta ahora limitadas, si se les compara con lo que puede obtener en otras regiones del mundo) lo que cuenta, sino más bien consolidar a mayor escala las innovaciones de orden institucional que introdujeron el TLCAN y otros acuerdos comerciales, e incluso, de ser posible, ampliarlas para saltar a otros niveles de negociación.

Hacia un nuevo orden económico internacional

El libre comercio, como factor de paz y de progreso, constituye el eje principal de la política comercial de Estados Unidos desde la Guerra. Sin embargo, aun cuando el multilateralismo sigue siendo, en principio, la vía privilegiada para llegar a él, hace ya mucho tiempo que Estados Unidos decidió no volver a poner todos los huevos en una sola canasta. No es que piense abandonar la vía del multilateralismo, sino que más bien pretende utilizar rutas alternas, como son el regionalismo y el bilateralismo, tanto para torcerle el brazo a sus socios comerciales como para hacer avanzar más rápidamente la bicicleta de la OMC. Asimismo, ya sea que se trate de engarzar los acuerdos, unos en otros, teniendo a Estados Unidos como eslabón (idea que el gobierno de Clinton defendió por medio del concepto de "regionalismo abierto"), o bien que se les ponga a competir, unos contra otros, o incluso que se cree una serie de alianzas comerciales en torno a Estados Unidos, especies de clubes de libre comercio, como lo propone ahora Robert B. Zoellick, lo cierto es que, en el fondo, una sola idea guía

la estrategia estadounidense: los acuerdos deben servir de apalancamiento y de escalón para un libre comercio global, al tiempo que permitan a Estados Unidos defender mejor sus intereses y ambiciones en el escenario económico internacional. Primera parte del problema.

Segunda parte del problema: si acaso existe un principio al cual Estados Unidos nunca haya faltado desde la Guerra éste es el del liderazgo, un liderazgo que le toca en derecho ejercer en la gestión de los asuntos internacionales por ser el “productor” de ese bien colectivo que debe ser el libre comercio y, de una manera aún más general, la libertad económica.³³ Es lo que el secretario adjunto del Tesoro, Kenneth W. Dam, resumió en una frase tan clara como concisa: el papel de Estados Unidos en el escenario económico internacional no debe ser otro que el de una palanca, una palanca que impulse el potencial creador de los individuos y la empresa privada, ello con el fin de estimular en todo el mundo el crecimiento económico, fuente de prosperidad y estabilidad.³⁴

Ahora bien, a este respecto, sus frustraciones no han hecho sino acumularse a lo largo del tiempo, a semejanza de un déficit exterior que se ha vuelto el símbolo no sólo de su pérdida de competitividad, sino también del debilitamiento de su liderazgo. Se trata, sin duda, de la percepción de Estados Unidos, pero es una percepción que ha dado, como primer resultado, una política comercial mucho más agresiva y, como segundo, un alegato más a favor de la libertad económica. Ante esto, no es de sorprender que la reforma completa de las instituciones económicas internacionales sea un proyecto que obsesiona a los dirigentes estadounidenses desde hace más de 20 años. Ronald Reagan lanzó la idea en repetidas ocasiones y George Bush la retomó en su momento, aunque su derrota electoral frente a Bill Clinton le impidió llevarla más lejos. A su vez, este último tomó el relevo, aunque vistiendo el proyecto con nuevos ropajes, a saber, los de la globalización. En cuanto a George W. Bush, él ha dado prioridad a dicha idea, sobre todo a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, como lo muestran las múltiples declaraciones y propuestas presentadas a todos los niveles de responsabilidad. Y, en ese plano, lo que se defiende con fiereza ya no son sólo los intereses económicos o estratégicos de Estados Unidos, sino también los valores estadounidenses: los del mercado, la democracia y la libertad individual.

³³ M. McFaul, “The Liberty Doctrine”, *Policy Review*, núm. 112, abril de 2002 (<http://www.policyreview.org/APR02>).

³⁴ Kenneth W. Dam, “The Role of the United States in the Global Economy”, ponencia presentada durante el seminario “America’s Role in the World”, organizado por el Center for Strategic and International Studies, 10 de septiembre de 2002.

Podemos así comprender las palabras del antiguo secretario de Estado, James Baker, cuando, durante un coloquio en el que se celebraba la firma del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, describió este acuerdo como la primera etapa en la reconstrucción del orden internacional.³⁵ Actualmente, ante la perspectiva de un acuerdo hemisférico, ese proyecto podría muy bien pasar a una nueva etapa, en la que el continente americano se convirtiera en cierta medida en el primer gran laboratorio institucional de dicha reconstrucción. Y, como lo dijo sin ambages el presidente del Consejo de las Américas, Myles Frechette, “una vez que hayamos tenido éxito, este hemisferio podrá convertirse en un modelo para el resto del mundo”.³⁶

No obstante, debemos recordar que, después de un decenio de negociaciones y cuatro cumbres hemisféricas, el continente americano sigue estando muy fragmentado y que, de hecho, el proceso de integración de las Américas marcha a ritmos y en condiciones muy diferentes, según los países se encuentren en uno u otro de los tres círculos geográficos. Para aquellos que están en el primer círculo, es decir, Canadá y México, los procesos se encuentran ya muy avanzados, al punto de que están tratándose ya temas tan sensibles como la energía, la moneda, las normas administrativas e, incluso, los flujos migratorios. Para los países del segundo círculo, no cabe tanto hablar de integración como de satelización, pues la economía de los pequeños países se encuentra, para todo fin práctico, enfeudada a la de Estados Unidos, y su situación de fuerte dependencia política reduce casi totalmente su margen de maniobra frente a Washington.³⁷ En cuanto a los que conforman el tercer círculo, menos dependientes de Estados Unidos y relativamente más integrados entre ellos que los otros, el punto es encontrar el vínculo óptimo entre tres tipos de imperativos, a saber, mantener la autonomía, proseguir las integraciones subregionales en curso, y efectuar una integración hemisférica que responda a las preocupaciones norteamericanas. Pero, dado que en este tercer círculo es donde se encuentran los mercados más importantes y las economías más dinámicas, es claro que Estados Unidos no podrá saborear la victoria en tanto Brasil y los países del Mercosur no formen parte de ese gran mercado hemisférico.

³⁵ I.L. MacDonald (comp.), *Free Trade: Risks & Rewards*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2000.

³⁶ M. Frechette, “FTAA Top Priority”, *Latin Business Chronicle*, marzo de 2003.

³⁷ De ello dan testimonio las muchas incursiones armadas de Washington en esta región, la cual es considerada de alta importancia estratégica. A lo largo del siglo XX, los gobiernos de Guatemala, Nicaragua, Granada y Haití fueron derrocados y reemplazados por otros que respondían más a los intereses y objetivos de Estados Unidos.

LOS RETOS QUE PLANTEA EL ALCA A BRASIL

Durante mucho tiempo, la diplomacia brasileña mostró muy poco interés en el proyecto norteamericano y procuró fomentar la desconfianza entre las capitales latinoamericanas, destacando tanto las debilidades como los peligros que implicaba un proyecto semejante, que no podía conducir, según afirmaba, sino a reforzar la dependencia de la región con respecto a la gran potencia. Pero los progresos logrados en las negociaciones durante los últimos años y, sobre todo, el hecho de que el presidente de Estados Unidos obtuviera la "Trade Promotion Authority" modificaron radicalmente los cálculos de la diplomacia brasileña, que se había dado el lujo de mantenerse al margen de un proceso cuyos resultados podían ahora significar peligros mayores tanto para la economía nacional como para el Mercosur. Fue entonces cuando Brasil abandonó definitivamente la estrategia que había seguido durante diez años y decidió poner sobre la mesa algunas propuestas que abrían la puerta a un proyecto alternativo al que planteaba Estados Unidos. Esto significó un cambio de rumbo muy notable. Tras muchos años de un desinterés profundo pero estéril hacia el ALCA, Brasil optaba ahora por una nueva estrategia, con dos frentes: por una parte, crear una oposición articulada al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas y, por la otra, conducir a dicha oposición hacia una propuesta alternativa, centrada en el Mercosur y el potencial de crecimiento que ofrece su gran mercado y su parque industrial.

Ante los progresos constantes de la estrategia hemisférica de Estados Unidos, Brasil no tenía más remedio que reactivar el Mercosur y proponer su ampliación a los países de la Comunidad Andina. El argumento era simple: en lugar de dejar que las cosas siguieran adelante y se corriera el riesgo de ver el Mercosur diluirse progresivamente en una gran área de libre comercio hemisférica, organizada en torno a Estados Unidos y en función de sus intereses, era mejor tomar la delantera y consolidar el Mercosur, haciendo de él un proyecto alternativo al estadounidense.³⁸ Paralelamente, la diplomacia brasileña llegó a la conclusión de que la mejor manera de influir en las negociaciones que estaban en curso y defender los intereses nacionales era participar activamente en el proceso y no quedarse al margen de éste.

³⁸ F. Giambagi y R. Markwald, "A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou Lonely Runner?", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 71, 2001.

Los proyectos brasileños y el libre comercio hemisférico

¿Cómo explicar que, de todos los países de la región, Brasil sea el único que se opone verdaderamente al Proyecto de las Américas? Son dos los factores que dan origen a las reticencias brasileñas. En primer lugar, la idea misma del libre comercio “a la americana” no le parece aceptable, pues entra en conflicto directo con el modelo de desarrollo que Brasil ha privilegiado desde principios de los años cuarenta. La naturaleza de la economía brasileña y la particularidad de su política comercial han hecho posible el desarrollo de un parque industrial complejo, nutrido por un gran mercado interno que produce, aún hoy, lo esencial del crecimiento económico. Una liberalización generalizada de los intercambios en el continente no haría sino amenazar la existencia misma de esta economía, creada por el Estado, poco sensible a los intercambios con el exterior y, todavía hoy, protegida mediante importantes barreras arancelarias y no arancelarias. De hecho, Brasil fue el único país de la región que logró atravesar la crisis de los años ochenta y adaptar su modelo de desarrollo sin pasar por un proceso de desindustrialización semejante a los que se ven en Argentina y Chile, los vecinos del Cono Sur. Su política comercial multilateral y su estrategia de diversificación de la inversión extranjera directa le han permitido seguir siendo autónomo frente a las grandes economías desarrolladas, y ello a pesar de las políticas de liberalización que se aplicaron durante los años noventa.³⁹

Por otra parte, el ALCA limitaría en gran medida los proyectos políticos del gobierno brasileño, en particular el que busca hacer de Brasil un intermediario obligado de los debates en los que se enfrentan las pequeñas economías en desarrollo con los grandes países industrializados. Desde un punto de vista esencialmente político, puede considerarse que, de una posición de preponderancia regional, alcanzada a finales de los años setenta, Brasil ha pasado a la categoría de potencia media y que su propósito es, desde ahora, constituir un contrapoder fuerte frente a los intereses de Estados Unidos en América del Sur. La meta de alcanzar el lugar de potencia media es un principio que guió la política exterior brasileña durante los años cincuenta y que siempre ha mantenido, pese a las importantes transformaciones políticas que han tenido lugar en el ámbito interno.⁴⁰ Y Brasil

³⁹ Para más detalles a este respecto véase S.F. Turcotte, “La politique commerciale brésilienne, le Mercosur et le libre-échange dans les Amériques”, *Études Internationales*, vol. 32, núm. 4, 2001, pp. 693-715.

⁴⁰ En Brasil, civiles y militares, por igual, han procurado reducir la influencia de Washington en su país y en la región sudamericana. Véase E. Vargas García, “O pensamento dos militares em política internacional”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 40,

se propone ocupar ese lugar de manera permanente en los foros regionales, y también internacionales, como pudo observarse, por ejemplo, en Doha, cuando se alió con India para llevar adelante los temas que concernían específicamente a los países del sur, así como en Cancún, en el otoño de 2003, cuando creó el G-20 para agrupar la oposición a las políticas agrícolas de Washington y Bruselas.

Esas particularidades, aunadas a la preeminencia de que goza el país en el espacio latinoamericano, son las que le dan los medios para formular estrategias alternativas a los proyectos de Estados Unidos para el continente. Porque ahí radica todo el problema: la propuesta estadounidense de hacer del continente americano un solo y único mercado atenta contra los proyectos económicos y los objetivos políticos de Brasilia, tanto en el plano regional como en el internacional. Y, por extensión, toda la estrategia de expansión subcontinental, organizada en torno al Mercosur, se vería directamente amenazada si el área de libre comercio de las Américas llegara a conformarse. Asimismo, el hecho de que Brasil y Estados Unidos se hayan otorgado la copresidencia de las negociaciones en la fase final no es coincidencia. El futuro, no sólo del Proyecto de las Américas, sino también de Brasil, está jugándose entre esas dos naciones.⁴¹

¿Dos polos económicos en las Américas?

Desde principios de los años noventa, el propósito principal de la política exterior brasileña es dar al país la categoría de un actor mayor, tanto en las negociaciones hemisféricas como en los procesos de integración en curso.⁴² La diplomacia brasileña pretende abrir espacios en el ámbito regional y ésta es de hecho la razón por la cual, dando la espalda al pasado, el país tuvo que optar rápidamente por una estrecha cooperación bilateral con su vecino, Argentina, la cual se expresó principalmente en la forma de acuerdos de cooperación económica, a partir de 1986. Ese acercamiento fue sumamente fructífero, al punto de que pudo ampliarse a otros países sudamericanos y condujo a la creación del Mercosur, a principios de los años noventa.

núm. 1, 1997, pp. 18-40; y también E. Sato, "40 anos de política externa brasileira 1958-1998", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, núm. 2, 1998.

⁴¹ P. Seixas Corrêa, "A política externa brasileira e a agenda de 2000", *Revista Cena Internacional*, vol. 2, núm. 1, 2000, pp. 5-30.

⁴² Turcotte, *op. cit.*; C. Jedlicki, "Le Mercosur dans la politique extérieure brésilienne de ces dernières décennies", *Revue Tiers-monde*, núm. 168, 2001, pp. 817-840.

De todas las tentativas de integración económica subregional en América Latina, el Mercosur es sin duda la que ha tenido más éxito. No sólo se incrementaron rápidamente los intercambios intrarregionales (véase el cuadro 3), sino, más aún, éstos fueron acompañados de efectos estructurantes, los cuales resultaron en la creación de un espacio económico subregional muy integrado, aunque también muy polarizado en Brasil.⁴³ Conocemos los efectos que ha tenido la entrada en vigor del TLCAN, en enero de 1994, sobre los flujos comerciales y de inversión. En particular, las economías de Canadá y México han ido centrándose cada vez más en torno al mercado estadounidense, fenómeno que ha llevado a un proceso de integración profunda a escala de América del Norte de cuya intensidad ya hablamos antes. Aunque mucho menos importante, se ha observado un fenómeno muy similar en el Cono Sur desde que Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, en 1991, el cual pretendía crear un mercado común con características que lo aproximan al modelo europeo. Ciertamente, no podemos comparar el Mercosur y el TLCAN, pero, a reserva de otras diferencias, el mercado brasileño fue el que dio el impulso necesario para crear un mercado regional, y también es él el que dirige los procesos integradores, los cuales son cada vez más profundos, y ello en la periferia de la zona de influencia de Estados Unidos.

CUADRO 3
Evolución del comercio intra-Mercosur,
en porcentaje de las exportaciones totales

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	16.7	18.9	28.2	30.4	32.4	33.2	35.7	35.9	30.5	31.9	28.9
Brasil	7.3	11.5	14	13.5	13.3	15.3	17.2	17.4	14.2	14	11
Paraguay	42.9	42.9	42.9	50	55.6	70	54.6	50	42.9	66.7	50
Uruguay	37.5	35.3	41.2	47.7	47.6	50	51.9	53.6	45.5	43.5	38.1
Comercio intra-Mercosur total	13.4	16.6	19.2	19.5	19.5	21.8	22.8	23.3	19.9	20.6	18.2

Fuente: ALADI, 2003 (<http://200.40.42.222/sii/marcosSii.htm>).

A ello se debe que Estados Unidos no pueda concebir un ALCA sin Brasil y sus socios del Mercosur. El grado de integración que se ha alcanzado en América del Sur dota a las políticas y desempeño de la economía brasileña de un efecto de desbordamiento que alcanza al conjunto de los países

⁴³ J. Cason, "On the Road to Southern Cone Economic Integration", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 1, 2000, pp. 23-42.

de la región, lo que obliga a Washington a buscar la cooperación de Brasilia para llevar adelante el Proyecto de las Américas.⁴⁴ En efecto, los éxitos obtenidos y los efectos estructurantes crearon una dinámica regional que no ha estado carente de consecuencias, por una parte, sobre las relaciones que Brasil mantiene con sus vecinos y, por la otra, sobre la manera en que éste pretende lograr sus ambiciones internacionales.

En primer lugar, Brasil ha experimentado un considerable aumento de su peso político, lo que le permite orientar el discurso y los intereses de sus socios del Cono Sur.⁴⁵ En segundo lugar, se ha hecho cada vez más evidente, desde mediados de los años noventa, que Brasil pretende poner al Mercosur directamente al servicio de los objetivos estratégicos y geopolíticos de su política exterior.⁴⁶ Usando los mismos términos que emplea la diplomacia brasileña, el Mercosur sería un instrumento gracias al cual podría construirse un subsistema económico y político que haría de Brasil un jugador ineludible en la escena internacional y el principal interlocutor de Estados Unidos en América Latina. Por supuesto, todo esto debe matizarse, pero no cabe ninguna duda que, desde la llegada al poder del gobierno de Cardoso, a mediados de los años noventa, la integración regional latinoamericana, con el Mercosur como ancla, se ha convertido en la mayor prioridad de la política exterior brasileña. Ya a finales de los años ochenta, el acercamiento de Argentina y Brasil había dado por resultado una primera reorientación de la política exterior brasileña, otorgándose entonces prioridad a la integración regional y al acercamiento con los países vecinos.

La llegada al poder, en 2003, de Luis Inacio Lula da Silva, en Brasil, y de Néstor Kirchner, en Argentina, dos presidentes que comparten la misma opinión respecto del Área de Libre Comercio de las Américas, dio nueva vida a los proyectos comerciales sudamericanos y restableció, de pronto, una situación que durante mucho tiempo había sido ventajosa para Estados Unidos. Desde su ascenso al poder, Lula y Kirchner se pronunciaron ambos a favor de renovar la alianza estratégica que había conducido a Argentina y Brasil a

⁴⁴ P. Hakim, "The Reluctant Partner", *Foreign Affairs*, vol. 83, núm. 1, 2004, pp. 114-123.

⁴⁵ J. Schwarzer, "Le Mercosur du succès à la crise: le poids du Brésil", *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 33, 1999.

⁴⁶ De hecho, existe una diferencia de percepción muy significativa en cuanto al papel que tiene el Mercosur para Brasilia y para Buenos Aires, a pesar del acercamiento económico y del reagrupamiento regional en materia de incremento de los intercambios comerciales. Mientras que, para Brasil, el Mercosur responde a finalidades principalmente políticas y geoestratégicas, para Argentina se trata sobre todo de un instrumento que debe propiciar el crecimiento económico y el desarrollo del comercio. M.G. Saraiva, "Brasil e Argentina: uma década de política externa", *Revista Cena Internacional*, vol. 2, núm. 1, 2000, pp. 123-135.

fundar el Mercosur, a principios de los años noventa, y anunciaron la creación de un Parlamento Regional y de un Instituto Monetario con el fin de reiniciar el proyecto regional sobre nuevas bases.⁴⁷ Estados Unidos, por su parte, ha adoptado hasta ahora una actitud más conciliadora, pues está consciente del peligro de que las negociaciones hemisféricas se descarrilen. Pero, aun cuando Argentina parece al fin haber retomado su crecimiento económico y Brasil ha dado muestras hasta ahora de tener una sorprendente resistencia a la crisis,⁴⁸ no deja de ser cierto que ambos países siguen siendo muy vulnerables y que los nuevos presidentes son mucho más débiles de lo que parecen. No obstante, estos últimos han conseguido hacer converger la oposición y dar peso a su agenda, tanto en el plano regional como en el marco de las negociaciones multilaterales.

No obstante, cabe señalar que Brasil sigue dándole mucha importancia a sus relaciones con Estados Unidos, no sólo porque se trata de un socio esencial desde el punto de vista económico y comercial, sino también porque Brasil debe adaptarse a la estrategia de las relaciones comerciales que Estados Unidos despliega a la par que las negociaciones hemisféricas, estrategia que, mal que bien, Brasil intenta seguir.

A TODA MÁQUINA EN LA MODALIDAD BILATERAL

¿En dónde se encuentran las negociaciones hemisféricas, después de los atentados de septiembre de 2001 y la llegada al poder de Lula da Silva y Néstor Kirchenr en América del Sur? Si bien, en un primer momento, Estados Unidos prefirió adoptar una actitud relativamente conciliadora frente a Brasil y sus socios del Mercosur, los encuentros ministeriales del otoño de 2003 revelaron varios problemas de fondo. De hecho, pese a las palabras de confianza que expresó el presidente brasileño a su homólogo estadounidense sobre la participación de su país en el proceso, era evidente desde mucho tiempo atrás que, en la mesa de negociaciones, Brasil deseaba alejarse del proyecto inicial, alterando de raíz el contenido de las mismas.⁴⁹

No obstante, las reticencias y titubeos se observaron primero del lado de Washington, que anunció a principios del año 2003 que no negociaría los subsidios a la agricultura y las medidas antidumping en el marco del

⁴⁷ L. Bizzozero, "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur", *Nueva Sociedad*, núm. 186, 2003, pp. 128-142.

⁴⁸ Brasil logró reorientar sus exportaciones, lo que le permitió obtener resultados comerciales muy honrosos, considerando la situación.

⁴⁹ Pedro da Motta Veiga, "A estratégia brasileira e suas implicações potenciais", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 78, 2004, pp. 13-16.

ALCA, prefiriendo abordar estas cuestiones en el seno de la OMC, lo cual, por supuesto, radicalizó el discurso de la agroindustria brasileña,⁵⁰ que ahora está barajando la carta del acceso permanente a los mercados norteamericanos, debido a la eficacia que ha ganado tras diez años de reformas mayores, luego de haber estado protegida durante mucho tiempo por importantes barreras arancelarias heredadas del largo periodo de autarquía económica.⁵¹ Otra sorpresa mayor para Brasil y sus aliados del Mercosur, quienes esperaban recibir las ofertas estadounidenses antes de poner sus cartas sobre la mesa, fue que Washington decidiera presentar a sus socios propuestas diferentes, y que las ofertas más generosas fueran para América Central y el Caribe, mientras que los países del Mercosur debieron contentarse con un calendario de reducciones arancelarias mucho más rápido, ligado a una serie de medidas de transición menos ventajosas.

Desde entonces, Brasil no ha tenido empacho en acusar a Estados Unidos de querer frenar las negociaciones, echando así piedras en el camino de las negociaciones hemisféricas. Finalmente, en contra de la mayoría de los análisis y en lugar de enfrentarse a la intransigencia de Washington, Brasil optó por pasar a la ofensiva y poner sobre la mesa sus propias propuestas. En respuesta directa a las ofertas de Estados Unidos, Brasil anunció que los temas de las inversiones, los servicios, las compras del sector público y la propiedad intelectual, en particular, representaban cuestiones demasiado sensibles para la industria brasileña, la cual debía además soportar los costos del ajuste de los compromisos del ciclo Uruguay. Pero, con esto, Brasil no cerraba la puerta, sino que presentaba dos opciones: 1) moderar las ambiciones de las negociaciones en esos cuatro rubros y 2) negociar un acuerdo marco muy amplio de disciplinas, que incluyera las reglas de origen, el trato diferenciado y el programa de coope-

⁵⁰ Dado que éste también es objeto de presiones por los grupos de cabildeo de los sectores agrícolas nacionales (los cuales, sin embargo, exigen protección más que apertura), el gobierno de Bush difícilmente puede lanzarse por una vía que llevaría a la desaparición rápida de los productores de reses, trigo, soya y naranja, pues serían incapaces de resistir la entrada abrupta de los productos brasileños y argentinos, que se encuentran entre los más competitivos de todo el mundo.

⁵¹ A raíz de la reducción gradual de los aranceles en el marco del Mercosur, desde principios de los años noventa, varios sectores experimentaron un éxito inesperado en los mercados externos, contra la opinión de los análisis pesimistas que anunciaban su rápida desaparición. Hoy en día, cada vez son menos los empresarios brasileños que temen la apertura y la competencia extranjera. La movilización del sector privado nacional a favor de una mayor liberalización comercial fue tan rápida que ahora plantea graves problemas al nuevo gobierno de Lula, poco afecto a proseguir con la liberalización arancelaria por fuera del Mercosur, donde el peso de Brasil le da una ventaja segura frente a sus otros tres socios.

ración hemisférica, y dejara así la puerta abierta para las negociaciones bilaterales sobre el acceso a los mercados.⁵²

El enfrentamiento era inevitable, pero lo que muchos consideraban imposible ocurrió en noviembre de 2003. Ante el inminente término de su mandato y no queriendo en absoluto repetir el fiasco de Cancún en Estados Unidos, el gobierno de Bush prefirió, tácticamente, dar marcha atrás y aceptar la fórmula del "ALCA aligerado" que había propuesto Brasil apenas unos días antes de inaugurar la conferencia ministerial de Miami.⁵³ La sorpresa fue enorme, y varios países, empezando por Canadá, México y Chile, no tardaron en expresar su disgusto. Pero, mientras que éstos tuvieron al fin que aceptar de muy mala gana la fórmula presentada por los dos copresidentes, las otras naciones lo hicieron más fácilmente en virtud de que, por una parte, su principal objetivo (el acceso preferencial al mercado estadounidense) podría conseguirse por la vía bilateral, y por otra parte, se alejaba así el peligro de que todo el proceso de negociaciones se estancara, como ocurrió en Cancún.

El nuevo formato de entendimiento que proponían Estados Unidos y Brasil introducía mucha más flexibilidad al proceso y abría la puerta para un acuerdo en dos niveles. El primero, muy general, conducirá a reducir los aranceles en un número importante de productos y será obligatorio para los 34 países que participan en las negociaciones. Para este primer nivel se prevé ya el establecimiento de varios calendarios de reducciones arancelarias, que respondan a los diversos grados de sensibilidad de los productos en cuestión. Pero lo que resulta más sorprendente es el segundo nivel, el cual brinda toda la flexibilidad que exigían Brasil y Argentina desde tiempo atrás. En efecto, está previsto que en el marco de este ALCA aligerado será posible ratificar los convenios bilaterales o plurilaterales que aborden cuestiones polémicas como, por ejemplo, la agricultura, las medidas antidumping, la inversión y las compras del sector público. A primera vista, lo que se ofrece es un libre comercio a la carta, en el que cada gobierno podrá elegir lo que quiere incluir en las negociaciones. En realidad, se trata de una "fórmula práctica", que responde tanto a los intereses de Estados

⁵² Ante las acusaciones norteamericanas de que la propuesta brasileña conducía las negociaciones hemisféricas hacia un "ALCA aligerado", Celso Amorim, ministro brasileño de Relaciones Exteriores, se apuró a rechazarlas argumentando que las propuestas de Washington ya estaban aligeradas, pues desde el principio se optó por retirar de las negociaciones los temas considerados más importantes por el lado brasileño. Véase la excelente entrevista realizada a Celso Amorim: "O Brasil quer mudar o tom e o rumo das negociações na Alca", *Indústria Brasileira*, octubre de 2003.

⁵³ "Brasil e Estados Unidos acertam novo formato para ALCA", *Estado de São Paulo*, 14 de noviembre de 2003.

Unidos como a los de Brasil, a la vez que permite que prosigan las negociaciones y se llegue a un acuerdo en un futuro próximo. Dicho lo anterior, y dejando de lado temas tan sensibles como son los de la inversión, las compras del sector público, la competencia o los servicios para Estados Unidos y Canadá, o la agricultura y las medidas antidumping para Brasil y Argentina, cabría preguntarse si la futura Área de Libre Comercio no ha sido acaso vaciada de su sustancia. Cuando menos temporalmente, porque al abrir la puerta a los acuerdos bilaterales y plurilaterales a la carta, no sólo Estados Unidos puede proseguir por esa vía su agenda comercial, sino, lo que es peor, se dibuja el escenario menos propicio posible (aquel contra el cual la CEPAL advirtió a todos los países de América Latina, durante su informe preparatorio en la Cumbre de Miami, en 1994), a saber, el del radio y los ejes (*hub-and-spokes*) centralizados en Estados Unidos.

En lo que se refiere a Brasil, consideramos que se trata de un triunfo cuyo alcance fue inesperado, pues el conjunto de temas que los negociadores del Itamaraty no querían tratar en el marco de las negociaciones hemisféricas fue vinculado a la vía plurilateral, lo que permite al país mantenerse al margen de convenios que traten sobre aquellos sectores que se consideren demasiado sensibles. ¿Acaso significó esto un repliegue importante para Washington? En cierta medida, sí, sin duda, porque el temor de un nuevo fracaso comercial, las presiones de los grupos de cabildeo y las preocupaciones electorales tuvieron un peso muy importante en la decisión.⁵⁴ Por otra parte, Washington tuvo también que vérselas con el disgusto de sus principales aliados comerciales, que están lejos de aceptar que otros países del continente americano gocen de un acceso garantizado al mercado de Estados Unidos sin pagar un precio.⁵⁵ Pero no nos equivoquemos. Por los motivos antes mencionados, Estados Unidos sigue interesado en el Proyecto de las Américas y sigue teniendo la misma prisa de llegar a un acuerdo, aun a expensas de ceder de un lado para obtener ventajas en el otro. De hecho, cabría más hablar de un repliegue táctico. El compro-

⁵⁴ Según algunas fuentes, Zoellick recibió la orden de no poner en peligro los apoyos nacionales necesarios para la reelección de George W. Bush. "EE UU negocia con poco margen", *Clarín*, 17 de noviembre de 2003.

⁵⁵ Durante los días previos al encuentro de Miami, Chile y Canadá, apoyados por México, elaboraron una contrapropuesta que objetaba la validez del arreglo establecido entre Estados Unidos y Brasil. El hecho de que los tres países que presentaron la contrapropuesta sean también los que ya ratificaron un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos no es obra de la casualidad. Ottawa, México y Santiago de Chile tuvieron que aceptar normas que rebasan las que están en vigor en la OMC, y es claro que se opondrán a cualquier convenio que brinde a otros países un acceso garantizado al mercado estadounidense sin que paguen un precio. Véase al respecto "Chile e Canadá querem mudanças na Alca", *Estado de São Paulo*, 17 de noviembre de 2003.

miso que proponía Brasil resultaba aún más aceptable en virtud de que ya estaban muy avanzadas, o casi concluidas (como en el caso de Chile), las negociaciones bilaterales con varios países. El fracaso de Chile y la confusión de Miami no hicieron sino reforzar aún más la determinación del gobierno estadounidense de lanzarse por la vía bilateral, con el doble objetivo de presionar sobre las negociaciones comerciales en otros niveles y hacer que el efecto dominó jugara a su favor. No obstante, lo cierto es que esta nueva estrategia pretende alcanzar por otros caminos uno de los grandes objetivos del proyecto inicial, a saber, extender el modelo del TLCAN a la totalidad del continente, al tiempo que se ejerza cada vez más presión sobre un Brasil que, una vez echados los dados, ya no tiene derecho a equivocarse. Y, de hecho, ahora las cosas están avanzando muy rápidamente. Entre diciembre de 2003 y enero de 2004 se concluyó un acuerdo con los cinco países de América Central,⁵⁶ y después con República Dominicana. Asimismo, según lo anunciado durante la reunión ministerial de Miami, se iniciaron las negociaciones con Colombia, Perú, Ecuador y Panamá, sin olvidar los acuerdos preferenciales con los países del Caribe y la Comunidad Andina.

Pero Brasil tampoco ha permanecido inactivo. En este nuevo entorno hemisférico, ahora sometido a una lógica bilateral, Brasil ha privilegiado dos vías para ganar un mayor margen de acción. Por una parte, la vía de la negociación de un acuerdo comercial con la Comunidad Andina, que permitiría a Brasil congregarse al conjunto de los países sudamericanos en torno a su proyecto regional.⁵⁷ El ingreso de Perú al Mercosur en el otoño de 2003, como miembro asociado, y sobre todo, la firma de un acuerdo de libre comercio con Colombia, Ecuador y Venezuela, en abril de 2004, se consideran un gran éxito en Brasilia. Pero esta estrategia se topa con una dificultad mayor: los países de la Comunidad Andina temen, en efecto, que la formación de un bloque comercial que responda más a las necesi-

⁵⁶ El acuerdo se ratificó en mayo de 2004, al margen de la Cumbre América Latina-Europa que tuvo lugar en Guadalajara, México.

⁵⁷ En octubre de 1995 se iniciaron las negociaciones tendientes a crear un vasto mercado regional a partir de los 12 países sudamericanos agrupados en torno a la economía de Brasil. El objetivo que busca la diplomacia brasileña es una negociación de bloque a bloque, lo que reduciría considerablemente los riesgos inherentes a los problemas de asimetría en la región. Pero también existe un segundo objetivo, aún más importante. En efecto, Estados Unidos terminó por aceptar el principio según el cual el área de libre comercio hemisférica podría coexistir con otros tipos de acuerdos comerciales en el continente. Esto no está exento de consecuencias. En particular, si Brasil ampliara la unión aduanera del Mercosur a los países andinos podría obtener una ventaja comercial preferencial, con los consecuentes efectos de desviación del comercio, ventaja adquirida que podría conservar una vez que entre en vigor el área de libre comercio hemisférica.

dades e intereses de Brasil que a los suyos propios confiera a este último una posición hegemónica en la región, lo que podría amenazar peligrosamente su soberanía nacional. Los muchos problemas que viven los socios de Brasil dentro del Mercosur justifican ampliamente esos temores. Además, en el plano económico, la propuesta brasileña, aunque distinta de la de Estados Unidos, implica costos que algunos han llegado incluso a comparar con los que se derivarían de la implementación de una zona de libre comercio que sólo respondiera a las exigencias de Estados Unidos. Brasil ha procurado mostrarse complaciente, sobre todo mediante su programa de integración energética, que favorece a los países sudamericanos. Venezuela, Bolivia y Argentina, los principales beneficiarios de esta estrategia, proveen ahora cantidades considerables de petróleo y gas para alimentar la economía brasileña. Pero los lazos tendidos en el nivel comercial no han llegado a disipar los temores de naturaleza política que experimentan los países de la Comunidad Andina.⁵⁸

Por otra parte, Brasilia también puso en marcha una estrategia diplomática triangular con la Unión Europea y Estados Unidos, colocando a ambos en situación de competencia por el acceso al mercado del Mercosur. Motivada sin duda por la degradación de las relaciones transatlánticas, la Unión Europea quiere enfrentar a Washington en el plano comercial y en un terreno en el que ha estado presente desde hace mucho tiempo y goza de más credibilidad que Estados Unidos.⁵⁹ Las intersecciones entre ese proyecto y el hemisférico son muchas, con el propósito de que suban las apuestas, tanto en lo relativo al Proyecto de las Américas como a las negociaciones transatlánticas. Sin embargo, la estrategia triangular de Brasil y sus socios del Mercosur tiene, también, sus propios límites, pues las negociaciones que se están llevando a cabo en Bruselas son tan difíciles como las que se realizan en Washington.⁶⁰ Pero el éxito de Chile, que logró

⁵⁸ No debemos sobre todo olvidar que Brasil padece un problema que Estados Unidos nunca ha experimentado, ya sea dentro del TLCAN o del Proyecto de las Américas. Si los pequeños socios aceptan la hegemonía es porque esperan aprovechar plenamente tres ventajas: 1) el dinamismo de la economía más competitiva del mundo, 2) el acceso seguro y ampliado a un vasto mercado, y 3) la estabilidad y poderío de los mercados financieros. Vulnerable a los embates externos y sometido a las presiones derivadas de sus propios problemas estructurales, Brasil no puede ofrecer otra cosa a cambio de su hegemonía sino un acceso a su mercado, limitado y hasta ahora sujeto a frecuentes crisis de crecimiento. Véase Bouzas, "Mercosur, dez anos depois: processo de aprendizado ou déjà-vu?", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 70, 2001.

⁵⁹ C. Sánchez Bajo, "The European Union and Mercosur: A Case of Inter-Regionalism", *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, 1999.

⁶⁰ Por ejemplo, las dificultades relacionadas con la política agrícola común de la Unión Europea representan un obstáculo mayor para el conjunto de los países latinoamericanos

concluir convenios tanto con la Unión Europea como con Estados Unidos, ha hecho renacer la esperanza entre las autoridades brasileñas, ya que la mayoría de los observadores considera que la conclusión afortunada de las negociaciones entre Estados Unidos y Chile, después de varios años de altas y bajas, es la respuesta del primero al acuerdo que el segundo consiguió firmar con los europeos, unos cuantos meses antes.

Los avances recientes en las negociaciones que lleva a cabo el Mercosur con la Unión Europea sin duda alguna han dado más seguridad a los negociadores del Itamaraty en el curso de los últimos meses, pues Bruselas propuso recientemente cambios significativos a su política agrícola común, tanto para facilitar la tercera ampliación como para hacer que avancen las pláticas en curso con Brasil y el Mercosur, proyecto que los europeos consideran altamente estratégico. Esta apertura constituye para Buenos Aires y Brasilia una oferta difícil de rechazar. A cambio, en 2004 el Mercosur puso sobre la mesa nuevas propuestas concernientes a las compras del sector público y la propiedad intelectual. Esto, en suma, viene a inquietar mucho a Estados Unidos, que ve cómo las agendas comerciales de la Unión Europea y Brasil se entrecruzan con la suya propia y en sus propios terrenos.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de las Américas, sin el Mercosur, aportaría pocas ventajas a Estados Unidos, cosa de lo que este último está consciente. Podemos entonces esperar que Brasil, que no desea ciertamente pasar por ser el responsable del fracaso de las negociaciones, logre nuevamente obtener algunos compromisos de parte de Estados Unidos. Pero, ¿de qué tipo serán éstos y por cuánto tiempo? Los resultados de la conferencia ministerial de Miami, de noviembre de 2003, nos ofrecen algunas pistas, dado que Estados Unidos aceptó el modelo del ALCA aligerado que exigían Brasil y sus socios del Mercosur. No obstante, Washington no ha abandonado sus objetivos iniciales, sino que más bien, al no lograr un consenso hemisférico en torno a su proyecto, tomó otra ruta: construir el ALCA tramo a tramo, a partir de acuerdos bilaterales y plurilaterales que después habrán de engarzarse unos en otros, con base en un modelo común.

Esta estrategia no es nueva. Desde los inicios de los años noventa, Estados Unidos ha firmado y sigue firmando un gran número de acuerdos bi-

que quieren obtener un acceso garantizado para sus productos agrícolas en los mercados de los países desarrollados.

laterales, dentro y fuera del continente, en materia de cooperación, seguridad e inversión. Lo que sí es nuevo es que la estrategia se encuentra hoy bien articulada y que el recurso al bilateralismo se ha vuelto sistemático. Como lo expresó con mucha claridad Robert B. Zoellick, se trata de 1) avanzar simultáneamente en los tres frentes, multilateral, regional y bilateral; 2) poner en interacción las negociaciones en esos tres niveles para llevar adelante la agenda comercial de Estados Unidos, regional y multilateralmente, y 3) combinar el libre comercio con la defensa de los intereses y la promoción de los valores estadounidenses.⁶¹ Pero, si bien esta estrategia se despliega por todas partes del mundo, en las Américas es donde registra mejores resultados, aunque también es aquí donde suscita más desconfianza, e incluso encuentra mayor resistencia. Desde ese punto de vista, la evolución de la estrategia comercial brasileña que presentamos en paralelo a la de Estados Unidos es un caso ejemplar de dicha resistencia, pero también de las dificultades para hallar una alternativa viable.

Desde la Cumbre de Santiago, de abril de 1998, las autoridades brasileñas han estado conscientes de sus recursos y han sabido utilizarlos para hacer retroceder a Washington en varios temas que consideraban prioritarios, pero sin llegar a desarrollar una verdadera estrategia alternativa al Proyecto de las Américas, a diferencia de Estados Unidos, que ahora dispone de un "Plan B", con su red de acuerdos comerciales. Brasil, con la fuerza de sus éxitos comerciales y diplomáticos, no ha dejado de buscar nuevas alianzas económicas, sobre todo con la Unión Europea, China e India, a la vez que sigue una estrategia de consolidación de sus relaciones comerciales en América del Sur y se apoya en el Mercosur, que continúa siendo su mejor carta, aunque éste aún no encuentre su rumbo. Pero, a menos que Brasil logre dar pruebas de que todavía conserva su lugar entre los países emergentes, empezando por lo relativo al crecimiento económico, todas esas alianzas seguirán siendo frágiles y circunstanciales, lo que no es en absoluto el caso de los vínculos que establece Estados Unidos con el mundo y, sobre todo, con el continente americano.

Traducción de LORENA MURILLO S.

⁶¹ Véase al respecto R.B. Zoellick, "Globalization, Trade, and Economic Security", Remarks at the National Press Club, 1° de octubre de 2002 (http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_26-npc.PDF).