

# Las Posturas de Argentina y Brasil frente a la propuesta norteamericana de integración hemisférica

*Por Mag. Leandro Venacio*

## **Introducción:**

En la década del 90, se reavivaron los impulsos de una integración económica entre países latinoamericanos. De todas las iniciativas que han prosperado, el MERCOSUR, por su magnitud, es el más notable.

Casi simultáneamente a este proceso, los Estados Unidos, emprendieron una política nueva de promoción de Acuerdos Regionales de Comercio. Primero con la constitución del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y luego con el lanzamiento de la idea de un acuerdo regional “desde Alaska hasta Tierra del Fuego”.

El propósito de este trabajo es hacer una síntesis histórica del proceso construcción del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y a partir de allí, analizar las posiciones que han tomado los dos principales socios del MERCOSUR – Argentina y Brasil – sus interacciones recíprocas y la postura que han tomado frente a la propuesta norteamericana de integración hemisférica.

La idea de examinar el proceso del ALCA, es esencial, porque en cada instancia de definición hubo propuestas y enfrentamientos diferentes. Para comprender estos hechos es necesario conocer la situación por la que atraviesan quienes lideran estas posturas enfrentadas, cuales son sus objetivos nacionales y sus estrategias de negociación. Todo esto sirve para determinar los alcances y el posible futuro del ALCA, tratando de definir posibles riesgos y oportunidades tanto para Argentina como para Brasil, distinguiendo la posición que toma cada uno de estos países y el bloque regional que ellos componen.

Primero, para ir analizando el proceso de construcción del ALCA, se pasará revista a lo acontecido en el terreno de su formación, analizando principalmente las “cumbres” y las reuniones ministeriales. Segundo se analizarán las posiciones de Brasil y Argentina frente a la propuesta norteamericana de integración económica hemisférica. Se concluirá analizando cual es la postura Norteamericana, Brasileña y Argentina y cuales son las visiones del MERCOSUR, para determinar así, cual es el camino por el que atraviesa el ALCA y la posibilidad de su materialización en el plazo previsto.

## **1 - Proceso histórico del ALCA:**

En diciembre de 1994, los Jefes de Estado de 34 países del hemisferio se reunieron en Miami, en lo que habría de ser la cumbre histórica, en la cual suscribieron el "Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible de las Américas" (Cumbre de las Américas 1994). La Cumbre de Miami tuvo una importancia significativa. Por una parte, fue el primer encuentro de Jefes de Estado del hemisferio que se celebró tras la reunión de Punta del Este de 1967, en la que se examinaron los adelantos logrados por la Alianza para el Progreso. Por otra parte, ocurrió en un momento sin precedentes de convergencia de las políticas económicas nacionales hacia marcos abiertos basados en el mercado privado, y por el reconocimiento del papel positivo que puede desempeñar el regionalismo en el proceso de apertura, transformación, crecimiento y desarrollo.

La Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami abarcaron una ambiciosa agenda socioeconómica y política, que incluía la democracia, el comercio, la reforma de la administración pública y los problemas relacionados con la corrupción, el tráfico de drogas, el medio ambiente, la pobreza y temas afines.

No obstante, el tema del comercio fue el centro de atención de la mayoría de las delegaciones, poniéndose de acuerdo en forjar un Área de Libre Comercio que incorporase a todos los países del continente americano para el año 2005.

"El compromiso de establecer un área de libre comercio, tal y como lo expresaron los Jefes de Estado en su Declaración y Plan de Acción de Miami, conllevaría no sólo al debate sobre los aspectos relacionados con el acceso a mercados (medidas arancelarias y no arancelarias), que han sido tradicionalmente el punto central de las conversaciones sobre el libre comercio, sino también a la facilitación del intercambio (los procedimientos aduaneros, por ejemplo) y a los llamados "nuevos" aspectos del comercio tales como servicios, la inversión, la política de competencia y los derechos de propiedad intelectual, entre otros."<sup>1</sup>

Las negociaciones se han llevado a cabo a través de cuatro Cumbres Presidenciales o Cumbres de las Américas (Miami 1994, Santiago 1998, Québec 2001 y Mar del Plata 2005), una Cumbre extraordinaria Monterrey 2004, ocho reuniones ministeriales (una cada año y medio desde 1995 hasta el 2003), y una larga serie de

---

<sup>1</sup> Rey de Marulanda, Nora: "ALCA: un proceso en marcha". Publicación INTAL diciembre 1998, p. 1.

reuniones de los grupos y comités de negociación. Las Cumbres Presidenciales son la instancia que toma las decisiones finales; en las reuniones ministeriales se revisan los acuerdos logrados por los grupos de negociación y se entregan instrucciones para las siguientes rondas; los grupos de negociación son los que llegan a acuerdos sobre los textos a ser presentados a los Ministros y Presidentes para su aprobación final.

El proceso de construcción del ALCA comprende una etapa preparatoria y otra de negociación del borrador del acuerdo.

La etapa preparatoria incluyó cuatro reuniones ministeriales: la primera en Denver EEUU (1995); la segunda en Cartagena, Colombia (1996); la tercera en Belo Horizonte, Brasil (1997); y la cuarta en San José de Costa Rica (1998). Esa etapa culmina con la 2da Cumbre en Santiago, Chile (1998), pero en ella se logra imponer el criterio de tener en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las Américas, para facilitar la participación plena de todos los países.

La etapa de discusión de los temas y de revisión de los borradores se inicia en la quinta reunión Ministerial, Toronto, nov/1999, cuando los Ministros instruyeron a los Grupos de Negociación (GN) a preparar un borrador de texto de sus respectivos capítulos, para ser presentados en la sexta reunión Ministerial en Buenos Aires, en abril de 2001. En efecto, en esta última reunión, así como en la 3ra Cumbre de las Américas, en Québec, Canadá (abril/2001) los GN presentaron a los Ministros un borrador de acuerdo que se publicó en los cuatro idiomas oficiales. Los Ministros destacaron el diálogo con la sociedad civil y la importancia de la asistencia técnica a las economías pequeñas.

Etapa Preparatoria: Las cuatro reuniones ministeriales a las que haremos referencia, así como las múltiples reuniones de viceministros (o del Comité Preparatorio a partir de Belo Horizonte) han asegurado la observancia de los plazos fijados en la Cumbre de Miami, han confirmado año a año la voluntad política de los países a mantener el ALCA como una prioridad esencial dentro de las agendas nacionales, y, finalmente, han asegurado la calidad de los trabajos preparados.

*Ministerial de Denver, 1995.* En la primera reunión llevada a cabo en junio de 1995, los ministros de Comercio acordaron desarrollar el plan de trabajo para iniciar las negociaciones, considerando indispensables que en éstas se permitiera la participación activa del sector empresarial. Se decidió entonces, crear los siete primeros grupos de trabajo (Acceso a los mercados, Reglas de origen, Inversión, Normas y barreras técnicas al comercio, Medidas sanitarias y fitosanitarias, Subsidios, Antidumping y medidas compensatorias y Economías más pequeñas) con términos de referencia detallados y fijando los elementos necesarios para garantizar el avance del proceso durante el primer año de conversaciones a nivel técnico. Una dimensión

especial fue la decisión de recurrir al Comité tripartito (OEA/BID/CEPAL), así como a otras organizaciones especializadas regionales y subregionales para obtener el respaldo técnico que se necesita durante la etapa de preparación.

*Ministerial de Cartagena, 1996.* En la segunda reunión, llevada a cabo en Cartagena en marzo de 1996, fueron creados 4 nuevos grupos de trabajo (Compras del sector público, Derechos de propiedad intelectual, Servicios y Políticas de competencia). El gran avance de Cartagena fue el refinanciamiento de los mecanismos institucionales que permitirán la coordinación, supervisión y monitoreo del grado de avance de los grupos técnicos, del proceso de toma de decisiones a nivel político, y el reconocimiento explícito de la importancia de una activa participación del sector privado en el proceso.

*Ministerial de Belo Horizonte, 1997.* En esta reunión, la cual es de gran importancia, además de la creación de un último grupo preparativo de trabajo, se tomó la importante decisión de recomendar el lanzamiento de negociaciones durante la cumbre de presidentes a celebrarse en Santiago de Chile en 1998. Además, se establecieron los grandes parámetros o principios definitivos del proceso del ALCA:

- El consenso como principio fundamental en la toma de decisiones.
- Paquete único (single undertaking) con derechos y obligaciones equivalentes.
- El ALCA será compatible con la OMC.
- Los países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional (building back approach)
- Se reconoce la especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el ALCA.
- Se establece la necesidad de establecer una secretaría temporal administrativa.
- Se acuerda el año 2005 como fecha límite para la conclusión de las negociaciones.

*Ministerial de San José, 1998.* Los avances registrados en Belo Horizonte se profundizaron en la Cuarta Reunión Ministerial realizada en San José de Costa Rica en marzo de 1998, cuando los gobiernos alcanzaron un acuerdo sobre los principios y la estructura de la negociación.

La etapa preparativa a la que venimos haciendo mención, finaliza con la *Cumbre de Santiago* (abril de 1998). De la misma participaron nuevamente los 34 Jefes de Estado y Presidentes del Hemisferio. Una vez más, la Cumbre elaboró una Declaración de Principios y un Plan de Acción que propuso iniciativas en 27 sectores, los que se pueden agrupar en los siguientes temas: Educación, Preservación y

fortalecimiento de la democracia, Integración económica y libre comercio y Erradicación de la pobreza y la discriminación.

En esta etapa preparatoria, se fueron sorteando escollos gracias a la buena organización, y al uso apropiado de la información recavada por los diversos grupos de trabajo. "En un principio el proceso se asemejaba a un ejercicio diplomático de práctica limitada. En efecto, el fracaso de la administración norteamericana en obtener la autorización legislativa de vía rápida afectó la credibilidad de las negociaciones. No obstante, a medida que se cumplían los plazos establecidos y que la fase preparatoria avanzaba ininterrumpidamente, el proceso ganó consistencia e involucró de manera creciente a las elites empresariales y burocráticas nacionales. Gradualmente, la pregunta filosófica sobre si habría un ALCA fue reemplazada por interrogantes sobre su forma y contenido."<sup>2</sup>

Etapa de discusión de los temas y de revisión de los borradores: El período que siguió a la reunión ministerial de San José y la cumbre presidencial de Santiago de Chile se caracterizó por un intenso trabajo con el objetivo de consolidar lo hecho hasta el momento.

*Ministerial de Toronto, 1999.* La quinta Reunión Ministerial -la primera desde el inicio formal de las negociaciones- se llevó a cabo en Toronto en noviembre de 1999. En esta reunión, los Ministros instruyeron a los grupos de negociación a elaborar un borrador de texto de sus respectivos capítulos y a presentarlo en la sexta Reunión Ministerial. Se instruyó a los grupos de negociación responsables de temas relacionados con el acceso a mercados que discutieran las modalidades y procedimientos para las negociaciones en sus respectivas áreas. Los Ministros también aprobaron varias medidas de facilitación de negocios, diseñadas para facilitar el intercambio comercial en el hemisferio. Estas medidas se concentran en áreas relativas a los procedimientos aduaneros y el aumento de la transparencia.

*Ministerial de Buenos Aires, 2001.* En la sexta Reunión Ministerial, celebrada en Buenos Aires en abril de 2001, se adoptó una serie de decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA. Los Ministros recibieron de parte de los grupos de negociación el borrador del texto del Acuerdo del ALCA y, en una decisión sin precedentes dirigida a aumentar la transparencia del proceso, acordaron hacer público este texto. Se creó el Comité Técnico de Asuntos Institucionales para considerar la estructura general de un Acuerdo del ALCA (asuntos generales e institucionales). Los Ministros también destacaron la necesidad de promover el diálogo con la sociedad civil.

---

<sup>2</sup> Roberto Bouzas y Gustavo Svarzman: "El área de Libre Comercio de las Américas ¿dónde está y hacia dónde va?", en Boletín Informativo Techint N° 306, abril-junio 2001, p. 50.

Los ministros reiteraron la importancia de prestar asistencia técnica a las economías más pequeñas con el fin de facilitar su participación en el ALCA.

*La Tercera Cumbre de las Américas* se llevó a cabo en la ciudad de Québec los días 20 a 22 de abril de 2001. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron formalmente la decisión de los Ministros de publicar lo más pronto posible el primer borrador del acuerdo del ALCA en los cuatro idiomas oficiales. Por otra parte, se establecieron fechas límite para la conclusión y la implementación del Acuerdo del ALCA. Las negociaciones habrán de concluir, a más tardar, en enero de 2005, y la entrada en vigor del acuerdo se procurará a la mayor brevedad posible tras el fin de las negociaciones, a más tardar en diciembre de 2005.

*Ministerial de Quito, 2002.* En la séptima Reunión Ministerial del ALCA, que se celebró el 1 de noviembre de 2002 en Quito, Ecuador, los Ministros tomaron varias medidas para impulsar las negociaciones. Los Ministros confirmaron, entre otras cosas, el calendario para el intercambio de ofertas iniciales de acceso a mercados, establecieron los plazos en los cuales deberían ser elaborados los nuevos borradores de textos del Acuerdo del ALCA, impartieron orientación a algunas entidades del ALCA en cuanto a la resolución de ciertos temas en sus negociaciones, y publicaron inmediatamente el segundo borrador de textos del Acuerdo del ALCA. Los ministros también publicaron el documento elaborado por el Comité de Negociaciones Comerciales sobre Pautas o Lineamientos para el Tratamiento de las Diferencias en los Niveles de Desarrollo y Tamaño de las Economías.

En Quito, los Ministros dieron un paso importante para abordar las necesidades de las economías menos desarrolladas y más pequeñas de la región al aprobar un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) para fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración.

La fase final de las negociaciones del ALCA es conducida bajo la Copresidencia de Brasil y Estados Unidos. Se acordó realizar dos reuniones de Ministros responsables del comercio, una en noviembre de 2003 en Miami, EEUU, y otra en 2004 en Brasil.

*Ministerial de Miami, 2003.* "Se trata de una sesión clave, no sólo por su cercanía a la fecha límite para culminar el proceso, sino porque existía un alto riesgo que el fracaso de la Ministerial de la OMC en Cancún contaminara la integración continental y provocara importantes desencuentros en el proceso del ALCA."<sup>3</sup> Finalmente en Miami, los ministros de comercio del hemisferio mostraron pragmatismo, evitaron otra crisis como la de la OMC y mantuvieron viva la iniciativa al

---

<sup>3</sup> Blanco, Zabludovsky y Gómez Lora: "Una llave para la integración hemisférica". Publicación INTAL marzo 2004, p. 2.

acordar la flexibilización de algunos de los elementos establecidos en reuniones ministeriales anteriores, los cuales se habían constituido en la “camisa de fuerza” para las negociaciones.<sup>4</sup>

*Cumbre extraordinaria de la Ciudad de Monterrey, 2004.* Aquí se reafirman los avances logrados para el establecimiento de un Área de Libre Comercio para las Américas y se toma nota con satisfacción de los resultados equilibrados de la reunión Ministerial realizada en Miami en noviembre de 2003. Se ratifica también, el propósito de avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de las democracias.

*La Cuarta Cumbre de las Américas* se llevó a cabo en la ciudad de Mar del Plata el día 5 de noviembre del 2005. Con el objetivo de “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática” los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron el compromiso de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social para elevar las condiciones de vida de los pueblos reforzando la gobernabilidad democrática en las Américas. Se reafirmó el compromiso con el Consenso de Monterrey en el sentido de que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo social y económico. Por último, se mantiene el compromiso de lograr un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías participantes.

En síntesis, y “al analizar el proceso de construcción del ALCA, se puede apreciar, que la evolución del mismo ha estado caracterizada por ser un proceso con ausencia de dicotomías importantes y la capacidad de mover la agenda hacia adelante sobre la base del gradualismo. Este enfoque ha contribuido a que los gobiernos desarrollen progresivamente un sentido de compromiso.”<sup>5</sup>

## **2 – La posición de Brasil**

El canciller brasileño Celso Amorin aseguró que de la manera que se estaban desarrollando las negociaciones del ALCA, se habían encontrado con un contexto

---

<sup>4</sup> El elemento central de la declaración es el reconocimiento de que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Si bien la declaración prevé el establecimiento de un “conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países”, permite realizar negociaciones plurilaterales en las que los participantes puedan pactar acuerdos más ambiciosos.

<sup>5</sup> Roberto Bouzas y Gustavo Svarzman: Op. Cit. p. 66.

negociador complejo desde el punto de vista de los intereses brasileños, sujeto a un calendario que dejaba escaso margen para una eventual corrección de rumbos.

Como hemos visto anteriormente, el ALCA va mucho más allá de lo que denota la expresión libre comercio. En efecto, las propuestas en discusión incluyen aspectos normativos para servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, políticas medioambientales y laborales que inciden directamente sobre la capacidad regulatoria de los países. “Buena parte de la motivación norteamericana para negociar el ALCA es justamente obtener reglas para cuestiones según patrones que están por encima de lo que se puede conseguir en el plano global”.<sup>6</sup>

El mismo presidente de Brasil, había señalado en el artículo *La política exterior del nuevo gobierno*, que uno de los obstáculos principales en las negociaciones por el ALCA es que Estados Unidos actúa selectivamente cuando propone que algunos asuntos, cuya solución presenta dificultades en el ALCA, se discutan en la OMC, mientras, que al mismo tiempo, intenta apresurar; en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, la discusión de temas más complejos, aún no resueltos en la OMC.<sup>7</sup>

En este marco, el presidente Lula aprobó las líneas maestras de posicionamiento brasileño en las negociaciones del ALCA, denominado según Amorin, como un enfoque redimensionado en tres carriles:

- la sustancia de los temas de acceso a mercados en bienes y de forma limitada, en servicios e inversiones sería tratado en una negociación 4 + 1 entre el MERCOSUR y EEUU
- el proceso ALCA propiamente dicho se focalizaría en algunos elementos básicos, tales como la solución de controversias, tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo, fondos de compensación, reglas fitosanitarias y facilitación del comercio
- los temas más sensibles y que representarían obligaciones nuevas para Brasil, como parte de la normativa de la propiedad intelectual, servicios, inversiones, y compras gubernamentales, serían transferidos a la OMC, a ejemplo de lo que reclaman los EEUU sobre los temas que le son más sensibles, como los subsidios agrícolas y reglas antidumping

Por otra parte, según la postura brasileña, los plazos no pueden prevalecer sobre el contenido. No se trata de adherir o no al ALCA, sino de definir sus contornos y conciliar intereses y preocupaciones. Por ello, Brasil prefiere un ALCA posible y

---

<sup>6</sup> Celso Amorin: “Comercio y desarrollo ¿qué ALCA es posible?”. Clarín, 1 de agosto de 2003

<sup>7</sup> Lula da Silva: “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, en Foreign Affairs en Español, Enero-Marzo, 2003.

manifiesta que “la noción de un ALCA abarcador es un mito, dada la negativa norteamericana para tratar cuestiones de nuestro interés fundamental, como antidumping y subsidios agrícolas”.<sup>8</sup>

En este sentido entonces, se entiende la estrategia del gobierno brasileño de negociar los subsidios agrícolas en el ámbito de la OMC, entre otros aspectos. Aunque paralelamente se sigue negociando y se valora la importancia que para el futuro de Brasil tendrá la consecución de un acuerdo con Estados Unidos que sea sustentable y satisfaga los intereses de su país. Y esto es el acceso al mercado norteamericano. Por esto, el mayor interés en negociar el ALCA reside en la expectativa de acceso al mercado norteamericano, el cual, por su dimensión y dinamismo, no puede ser ignorado.

Asimismo, las tentativas de asociar al MERCOSUR a los países sudamericanos, es funcional a esta estrategia. La unión Sudamericana tiene entre sus objetivos tener una mejor y más fuerte posición a la hora de negociar en los distintos escenarios internacionales. Es claro en este sentido la adhesión de Venezuela al MERCOSUR.

Así, Brasil está decidido en acelerar los tiempos de la integración sudamericana, una estrategia acompañada de cerca y con mucho interés por el gobierno argentino. La velocidad que tomó la política exterior brasileña podía ser un espejo del avance de Estados Unidos en los acuerdos bilaterales con diversos países del continente (hub-and-spoke).

### **3 - La posición Argentina**

La posición Argentina es clara, la misma ha venido bregando por una política agresiva de inserción comercial en busca de incrementar las ventas a través de negociación en varios escenarios. La idea es sentarse en todas las mesas posibles de negociación dando continuidad a su estrategia comercial multipolar de apertura y desarrollo de mercados.

Por lo tanto, Argentina es y debe ser un participante por lo menos interesado en negociar en el marco de la OMC, en su sub-región MERCOSUR, en el marco del ALCA y con la Unión Europea. Su alta valoración del MERCOSUR, existente desde el comienzo del proceso, se ha fortalecido hoy porque se fundamenta en la importancia que tiene para el país la conformación de un bloque con sus vecinos para enfrentar las nuevas condiciones de un mundo globalizado.

Lo que sí es importante, es que cuando hay que encarar una agenda con esta complejidad y con este nivel de conflicto potencial, un ámbito como el de la OMC que reúne a más de 150 países muy diferentes entre sí es un ámbito poco práctico, es un

---

<sup>8</sup> Celso Amorin: “Siete mitos sobre el ALCA”, La Nación, 10 de septiembre del 2003

ámbito donde las diferencias se arbitran con mucha dificultad. Durante los 7 años de negociación para la Ronda Uruguay quedó demostrada la complejidad de alcanzar acuerdos sustantivos alrededor de esta agenda de profunda integración. Frente a este problema hay una tendencia casi natural de agrupar los procesos de negociaciones en unidades menores.

Por otra parte, la Argentina no tiene más remedio que participar en todos estos ámbitos simultáneamente y que, por consiguiente, lo más inteligente sería conseguir desarrollar una identificación de cuales son las prioridades y de establecer los mecanismos que permitan que esas prioridades se gestionen de manera eficaz en ese proceso. Al mismo tiempo, la sucesión de elencos gubernamentales, cuya secuencia no ha terminado, impide que se formule claramente desde las instancias gubernamentales alguna estrategia nacional.

#### **4 – Conclusión**

Es importante destacar, que el ALCA ha ido evolucionando en el contenido de las negociaciones desde que comenzó. Ha habido una ausencia de discontinuidades importantes gracias a la regularidad en las reuniones ministeriales y las cumbres presidenciales que conjuntamente a la densa red de intercambios regulares y sistemáticos entre funcionarios técnicos, han obligado a los gobiernos, a adaptarse a una rutina que facilitó el conocimiento mutuo, la interacción y el intercambio ínter burocrático.

Además, la existencia de programas de trabajo, objetivos y cronogramas detallados proporcionaron a los funcionarios de nivel político un parámetro contra el cual medir el progreso o la falta del mismo, y eventualmente sugerir nuevos lineamientos para el trabajo.

En suma, a pesar de que el objetivo establecido en la declaración presidencial de Miami es muy ambicioso, el proceso del ALCA se ha edificado a partir de objetivos intermedios modestos. El resultado ha sido el progreso.

Por otra parte, "la fuerte asimetría entre los participantes es una de las características más evidentes en el proceso del ALCA y uno de los mayores desafíos en la construcción política, social y económica. Estados Unidos tienen cerca del 77 % de Producto Bruto Interno (PBI) de los participantes, sumado Canadá, se eleva al 82% de PBI, restando para América latina y el Caribe el 18%, siendo que 25 países dividen entre si el 1 % del PBI. El MERCOSUR tiene el 10 % del total. Por su parte Brasil representa dos tercios del MERCOSUR y, en términos globales, su economía se sitúa

novena en el mundo. Su mercado se posiciona como el segundo a escala mundial para altos ejecutivos, helicópteros, teléfonos celulares y maquinas de fax, tercero en refrigerantes, cuarto en refrigeradores y quinto en compact disks.”<sup>9</sup>

“La integración hemisférica –de un área de libre comercio en el hemisferio que involucraría un tratamiento preferencial discriminatorio contra el resto del mundo- tiene implicancias altamente diferentes para las distintas regiones de América Latina. En particular, el MERCOSUR, difícilmente pueda ser encuadrado en un tratado regional del Hemisferio Occidental sin provocar un fuerte desvío de comercio.”<sup>10</sup>

A partir de estas asimetrías y diferencias, es que se cree que desde una consolidación del MERCOSUR, se pueda construir una base firme que contribuya a dar una creciente autonomía a la integración, y a partir de un mejor entendimiento de las economías regionales, después, se puede buscar un mayor entendimiento con las economías del mundo.

De aquí, la importancia del MERCOSUR y de sus dos principales socios – Argentina y Brasil- y de un tercero que sólo le falta firmar –Venezuela-. Fundamentalmente para Brasil, que en palabras de Celso Lafer ha indicado que “el MERCOSUR constituye el destino para Brasil, en cambio, el ALCA es una opción.”<sup>11</sup> Brasil está de acuerdo en negociar por el ALCA, pero pretende negociar como MERCOSUR en bloque.

La realidad es que en las negociaciones por el ALCA, tanto Brasil como Argentina mantuvieron una posición coordinada e idéntica. Los intereses de ambos países son similares: que haya cambios en el área agrícola, que haya una apertura de los grandes mercados para sectores de la industria donde nuestros países son más competitivos (por ej. la siderurgia, textiles y cueros). Todavía se encuentran barreras difíciles de superar.

Claramente, por su tamaño, poblacional, geográfico y económico, el MERCOSUR, ha sido el interlocutor de mayor peso con el que ha tenido que tratar los EEUU en las negociaciones hemisféricas. Pero, además, por su mayor dependencia en el mercado del TLCAN y la participación importante de otras regiones en su comercio exterior –principalmente la Unión Europea- el MERCOSUR tiene un menor interés relativo en la consecución del ALCA.

Según Roberto Bouzas (II Coloquio Académico de las Américas) en el MERCOSUR hay dos visiones polares sobre el vínculo con el ALCA:

---

<sup>9</sup> Ferreira Simoes, José Antonio: “A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociacao comercial hemisférica”. INTAL, documento de trabajo 9, Buenos Aires, 2002, p. 25.

<sup>10</sup> O´Connell, Arturo: “Los acuerdos de Integración Económica en América Latina y el Caribe; las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas”, 2001, p. 11.

<sup>11</sup> Ferreira Simoes, José Antonio: Op. Cit. p. 27.

- Mecanismo "Pro-ALCA": el ALCA es bueno para el MERCOSUR porque implica más liberalización, políticas mejores y más estables, instituciones más modernas y una relación sólida con Estados Unidos. El ALCA es visto como un instrumento de reducción del riesgo que redundará a más crecimiento.
- Mecanismo "Pro-MERCOSUR": el ALCA diluye el MERCOSUR y, por lo tanto, es contrario a los intereses regionales.

Ambas visiones polares son inadecuadas, porque el mecanismo "Pro-ALCA" parte de una premisa errónea: el impacto favorable es independiente a los resultados de negociación; y el mecanismo "Pro-MERCOSUR", también parte de una premisa errónea: El MERCOSUR no es un proceso acabado sino en construcción. Y esta construcción se está dando en el mismo momento en que trata de construir la densidad institucional.<sup>12</sup>

Por lo tanto, según este autor, hay una necesidad de des-ideologizar el debate en el MERCOSUR, identificar una agenda de intereses comunes, y comprender que el debate sobre la estrategia de inserción "externa" no es sustituto de un proyecto de crecimiento.

Por su parte, la estrategia norteamericana también muestra su objetivo tradicional:

- EEUU es el país con mayores inversiones y con importantes vínculos en la región
- en el mundo van quedando cada vez menos regiones que no participen de un proceso de integración comercial
- en los años noventa, se retomaron la dinámica un conjunto de acuerdos sub-regionales en Sur y Centroamérica, que de consolidarse, en términos de otorgar preferencias a los países participantes en ellos, podía llegar a ser un problema para la expansión del comercio norteamericano en la región. Por ello, la respuesta sería la de evitar una respuesta concertada que aumente la capacidad de negociación de los distintos países, tratando de obtener un mejor acceso en los mercados de bienes donde, todavía, privan niveles arancelarios relativamente elevados.

Pero, sobre todo, se propone instituir regímenes en el área de servicios, de inversiones, de defensa de derechos de propiedad intelectual o de compras

---

<sup>12</sup> Si analizamos la historia de la integración Europea, esta se dan cuando ya estaba consolidada la densidad institucional.

gubernamentales que auspicien mejor los intereses de sus empresas en la región y los consagren en un instrumento que asegure la continuidad de lo acordado.

La última reunión ministerial (Miami - noviembre de 2003), cumplió con el objetivo de otorgar un nuevo ímpetu al proceso, en un marco particularmente complicado por la reunión de Cancún. Los ministros flexibilizaron las reglas de negociación y así rompieron las principales “camisas de fuerza” de la negociación hemisférica. Sin embargo, no se definió el contenido del paquete de obligaciones comunes para los 34 países, así como tampoco se pronunciaron sobre los elementos que conformarían los compromisos adicionales. El gran reto es identificar para cada disciplina en discusión, los elementos principales que conformarían el “paquete común” para los 34 países del ALCA y el “paquete adicional” para aquellos países que decidan compromisos más profundos.

Hoy, las negociaciones del ALCA se encuentran en una etapa de stand-by dado que desde el 2003 no se han llevado adelante ninguna reunión ministerial. Tras 12 años de discusiones, y pasada la fecha de concreción del ALCA (2005) estamos frente a un *impasse* que dificulta concretar definitivamente el acuerdo emanado de la Cumbre de las Américas de 1994.

Mientras tanto EEUU continúa firmando acuerdos bilaterales siguiendo el modelo del “centro y los radios” (hub and spoke model), el Mercosur intenta con mucho menos éxito establecer un área de libre comercio en América del Sur, mientras que México y Chile consolidaron su papel como centros de conexiones en el sistema de “centros y radios” que se está construyendo.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Bouzas, R: El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. CEPAL, Revista 85. 2005

### **Bibliografía:**

- Blanco, Zabludovsky y Gómez Lora: "Una llave para la integración hemisférica". Publicación INTAL marzo 2004.
- Bouzas, Roberto y Sverzman, Gustavo: "El área de Libre Comercio de las Américas ¿dónde está y hacia dónde va?", en Boletín Informativo Techint N° 306, abril-junio 2001.
- Bouzas, Roberto: "El MERCOSUR y el ALCA". II Coloquio de las Américas, Buenos Aires, Abril 2001.
- ----- El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. CEPAL, Revista 85. 2005
- Ferreira Simoes, José Antonio: "A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociacao comercial hemisférica". INTAL, documento de trabajo 9, Buenos Aires, 2002.
- Foxley, Alejandro: "Los procesos de integración comercial en Europa y en América Latina: perspectivas europeas y ALCA", Ponencia XVI Conferencia Interplanetaria Unión Europea/América Latina. Bruselas, Mayo 2003.
- Lula da Silva: "La política exterior del nuevo gobierno brasileño", en Foreign Affairs en Español, Enero-Marzo, 2003.
- Moya Rodríguez, María Teresa: "MERCOSUR – ALCA: ¿Confrontación o Negociación? Publicación del IDELA/UNT, Octubre 2003.
- O´Connell, Arturo: "Los acuerdos de Integración Económica en América Latina y el Caribe; las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas", en <http://www.unibo.edu.ar/img/doc/O'ConnellCastellano.doc> , 2001.
- Rey de Marulanda, Nora: "ALCA: un proceso en marcha". Publicación INTAL diciembre 1998.
- <http://www.ftaa-alca.org> – Cumbres de las Américas y Reuniones Ministeriales.
- Artículos relacionados de los diarios: Clarín y La Nación.