

## ALCA: evaluación del gobierno y del sector productivo de Brasil

João Bosco M. Machado

Galeno Ferraz

*Capítulo X en "EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS", Fernando Lorenzo (CINVE) y Marcel Vaillant (Universidad de la República), Editores y coordinadores. Libro en proceso de ser publicado por la RED MERCOSUR y el Woodrow Wilson Center (EEUU).*

### 1. Introducción

En el presente artículo se analizan las perspectivas y desafíos inherentes al proceso de implementación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para la economía brasileña, tomando en cuenta las percepciones del Gobierno y del sector productivo de Brasil acerca de los riesgos y oportunidades que conllevan estas negociaciones.

La Iniciativa para las Américas lanzada en 1990 por el Gobierno de Bush, fue el primer movimiento estratégico de los EE.UU. en el sentido de reubicar a América Latina en el ranking de prioridades de la política externa de ese país, en un escenario donde la competencia económica entre los países líderes del capitalismo reemplazó a la competencia política entre modelos de sociedad radicalmente diferentes. Esta iniciativa tenía componentes políticos y económicos, pero ya en la Reunión de Jefes de Estado de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994, los 34 países del continente (a excepción de Cuba) centraron su atención en la idea del establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a ser negociada para el año 2005.

### 2. Condicionantes del proceso de Negociación del ALCA

En Brasil existe la percepción de que el proyecto ALCA compite con otras iniciativas que conforman la agenda de negociación externa. Adicionalmente, nunca hubo consenso entre los diversos sectores productivos brasileños sobre la percepción de que el ALCA generaría beneficios. Aún se resisten a la idea de implementación del ALCA los segmentos industriales orientados al mercado interno y algunos sectores con *drive* exportador, pero que no poseen una escala como para competir con productores de mayor porte en la región. Los sectores exportadores que defienden una posición disonante son aquellos cuyo desempeño ha sido afectado por la incidencia de barreras comerciales del mercado de EE.UU.

En EE.UU. el optimismo que siguió al lanzamiento de la propuesta de creación del ALCA por el presidente Clinton en diciembre del año 1994, fue seguido por una visión más realista por parte de los agentes gubernamentales y privados norteamericanos en cuanto a los percances y dificultades de las

**João Bosco M. Machado**, Doctor en economía, Profesor del Instituto de Economía de la Universidade Federal do Rio de Janeiro y consultor de la Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior - Funcex.

[jboscocris@ig.com.br](mailto:jboscocris@ig.com.br)

**Galeno Ferraz**, Master en Economía, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Docente del Instituto de Economía de la Universidade Federal do Rio de Janeiro y consultor de la Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior-Funcex.

negociaciones a ser enfrentados de forma previa al pleno establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica. La crisis de Méjico en el año 1995 y el aumento del déficit comercial con ese país y con Canadá acabaron por forjar en la sociedad norteamericana una percepción de que las oportunidades y beneficios generados por el NAFTA no respondieron a las expectativas. El Congreso de EE.UU. también se tornó más sensible a la discusión de temas relativos a los acuerdos de comercio y de sus impactos sobre el empleo y el medioambiente. El nuevo peso de las representaciones políticas en el Congreso y la campaña presidencial de 1996, prácticamente inviabilizaron la posibilidad del Ejecutivo norteamericano de obtener el mandato de vía rápida (*fast-track authority*) para la negociación del ALCA.

### 3. El comercio de Brasil con los países del ALCA y el desarrollo de la relación Comercial Brasil - EE.UU.

En el comercio exterior de Brasil, los países del ALCA representan, como es sabido, un papel relevante ya que cerca de la mitad de las exportaciones y el 43% de las importaciones brasileñas totales, son resultantes de los intercambios comerciales con los países de la región. Vale subrayar que el comercio regional está concentrado en pocos países, especialmente los EE.UU. Otras características relevantes del comercio de Brasil con los países del ALCA son: la concentración empresarial tanto de las exportaciones como de las importaciones, sea por país o por sector productivo, así como el peso del comercio intra-firmas, indicativo de la importancia de las multinacionales en el comercio regional y de que la práctica de precios de transferencia tiende a ganar relevancia.

En este contexto, las negociaciones del ALCA exigen una evaluación de sus efectos sobre el comercio Brasil-EE.UU. y lo que no es menos importante, de sus impactos sobre el comercio con los demás países de la región (excepto MERCOSUR). En tales circunstancias, de manera general, las negociaciones en el ámbito del ALCA incluyen tres preocupaciones centrales desde el punto de vista brasileño: la primera se refiere a la inclusión de los temas de interés del país, cuya inclusión en la pauta negociadora ha encontrado tradicionalmente fuertes resistencias o posiciones poco flexibles por parte de los EE.UU. (legislación *anti-dumping*, subsidios agrícolas y reglas referentes a la propiedad industrial). Otra preocupación es la cuestión de la introducción de nuevos temas, como cláusulas laborales o ambientales, y la preocupación en lo que se refiere a su futuro uso como un instrumento de protección, especialmente por parte de EE.UU. Finalmente, se destaca la negociación de la distribución temporal de las concesiones recíprocas en el área de acceso a mercados, especialmente en lo relativo a bienes (Paiva Abreu 2002).

Independientemente de los resultados de la transición política en curso y de sus resultados sobre la orientación futura de la política comercial del país, algunos puntos de partida para la posición negociadora brasileña se plasmaron en el debate interno. La primera fase se refiere a la evidencia de que la discusión del grado de proteccionismo practicado por los EE.UU. engloba cuestiones que van más allá de la comparación pura y simple de las estructuras arancelarias, como picos arancelarios, cuotas y barreras para-arancelarias comunes en la política comercial norteamericana. Este punto subraya que la adhesión de Brasil al ALCA depende, en gran medida, de las alteraciones en la economía política proteccionista de EE.UU. que permitieran obtener de este país ofertas importantes en

áreas tales como subsidios agrícolas, legislación anti-dumping y protección a productos considerados sensibles (Paiva Abreu 2002).

Por otra parte, se resalta el hecho de que un acuerdo en el cronograma de desgravación será un punto difícil en la negociación. Esto refleja la percepción de que un proceso de desgravación arancelaria total implicaría probablemente un aumento importante de las importaciones brasileñas, contra una modesta expansión de las exportaciones (Carvalho y Parente). Esto se apoya en el diagnóstico de que muchos sectores industriales brasileños no se encuentran preparados para una exposición a la competencia libre de barreras comerciales. Esta preocupación fundamenta la multiplicación de estudios, muchos promovidos por agencias gubernamentales y asociaciones empresariales, con el objetivo de evaluar el grado de competitividad de sectores y cadenas productivas y los efectos del desmantelamiento de los esquemas de protección sobre sus porciones de mercado interno y sobre su actividad exportadora. Dada la heterogeneidad de la estructura industrial brasileña, el grado de adhesión de los diversos sectores industriales al proyecto ALCA es variable.

Otro punto de convergencia presente en los análisis sobre las negociaciones Brasil-ALCA está en la percepción de que un fracaso de las mismas, ya sea por el recrudescimiento de las políticas proteccionistas en el país, o por la inflexibilidad de las ofertas norteamericanas en las áreas de interés de Brasil; requiere de alguna estrategia compensatoria en el caso de que el acuerdo se concretara excluyendo a Brasil. Esta estrategia compensatoria debería apuntar a reducir los efectos negativos del desvío de comercio para el país, especialmente en lo que se refiere a los países de ALADI. En este caso, el esfuerzo brasileño debería concentrarse en la negociación de acuerdos comerciales bilaterales con los países en los que los intereses de Brasil se vieran más amenazados.

De manera general, teniendo en vista los indicios de endurecimiento de las posiciones del actual gobierno en el campo de las políticas de liberalización y de asimetría de intereses en disputa en el ALCA, parecería probable que ocurran *impasses* en el proceso de negociación. Esta posibilidad es visible en los análisis de los especialistas sobre el tema, en el discurso de los empresarios, de autoridades gubernamentales así como en los programas de gobierno que presentaron los candidatos presidenciales con chances electorales reales en las pasadas elecciones en Brasil. En este escenario, el objeto primordial del estudio es el relevamiento y análisis sistemático de la posición de los actores relevantes (formadores de opinión, autoridades gubernamentales, líderes y cámaras empresariales) en relación a la negociación Brasil-ALCA.

Ya en el último trimestre del año 2002, se daban algunos indicios relativos a la posición brasileña en la negociación del ALCA, de esta forma se manifestaron autoridades que hoy ocupan cargos importantes en el gobierno, así como la publicación de estudios en diversas áreas acerca de las consecuencias de la liberalización comercial sobre la industria brasileña.

### 4. Impactos del ALCA: percepciones recientes del Gobierno y los sectores productivos de Brasil

Con relación a los primeros indicios del nuevo gobierno de Brasil con respecto a su postura en las negociaciones para la formación del ALCA, son destacables las iniciativas promovidas desde los Ministerios de Industria, Desarrollo y



Comercio y de Ciencia y Tecnología que presentan diagnósticos de competitividad de una serie de cadenas productivas y proponen estrategias para fortalecer la competitividad de los productores brasileños en los mercados interno y externo.

Respecto a los impactos de la liberalización comercial sobre la industria brasileña, este estudio, clasificó a las cadenas estudiadas en cuatro grandes grupos. El primer grupo está formado por las cadenas para las cuales el ALCA representa poca amenaza y grandes oportunidades comerciales, a saber: café, papel y celulosa, cítricos, cuero, calzado, siderurgia y parte de la cadena textil. De igual manera estas cadenas son entendidas como portadoras de mayor grado de competitividad y produjeron superávits comerciales en el período 1996-2002. Sobre alguna de estas cadenas inciden barreras para-arancelarias, afectando a muchos de los productos considerados sensibles por socios comerciales relevantes como los EE.UU. Para este grupo de productos, el estudio propone una negociación política agresiva con el objetivo de garantizar mayor acceso a mercados externos, por la vía de la producción de las barreras arancelarias y no arancelarias. En relación a la política de competitividad se sugieren acciones dirigidas al aumento del valor agregado de los productos de exportación y el apoyo a la internacionalización de las empresas.

En el segundo grupo se encuentran las cadenas caracterizadas por serias deficiencias competitivas y portadoras de déficit comerciales crónicos, a saber: bienes de capital estandarizados, petroquímica, derivados del plástico, y construcción naval, esta última potencialmente competitiva pero que sufrió una fuerte desindustrialización en los años 90. Con respecto a este grupo, el estudio propone máxima cautela en los cronogramas de desgravación arancelaria y sólidas políticas de competitividad para reducir las deficiencias en el correr del plazo de vigencia de los mecanismos de protección.

El tercer grupo engloba cadenas en las cuales las oportunidades y amenazas son localizadas o se anulan mutuamente, y entre ellas se encuentran: cerámica de revestimientos, madera/muebles y cosméticos. Las dos primeras, presentan superávits comerciales y la última déficit moderado. Desde el punto de vista de éste estudio, éstas son cadenas poco sensibles a los resultados de las rondas de liberalización y exigen una acción negociadora y políticas de competitividad selectivas y precisas. Por ejemplo, estímulos a la diferenciación de productos (diseño y marcas en las cadenas de muebles, cosméticos y cerámica), políticas agrícolas/ambientales (madera) y políticas de promoción comercial.

El cuarto grupo está compuesto por aquellas cadenas en las que la presencia de empresas multinacionales es muy significativa y el comercio intra-firma predomina, a saber: automotriz, farmacéutica, equipos de telecomunicaciones y electrodomésticos de consumo. En estos casos, los flujos comerciales dependen en gran medida de la estrategia internacional de las empresas extranjeras que controlan estas cadenas. En el marco de este estudio, la prioridad política sería la negociación o aumento de la relevancia de la filial local dentro de la red productiva global de las empresas multinacionales de forma de reducir los déficits responsables en gran parte del déficit comercial brasileño. Medidas tales como: la cautela en la desgravación arancelaria, las políticas locales o de comercio administrado y políticas de apoyo al desarrollo tecnológico son relevantes pero insuficientes sin una capacidad de negociación instalada con las empresas extranjeras.

De manera general el diagnóstico que presenta este estudio apunta a la adopción de una política de liberalización comercial bastante cautelosa. A modo de conclusión se han clasificado amenazas y oportunidades resultantes de un posible proceso de desgravación arancelaria. Las amenazas se organizan en base a cuatro criterios, a saber:

i) la posibilidad de que un aumento sustantivo de las importaciones provenientes de los países del NAFTA (amenaza por aumento de la presión competitiva) imponga un proceso de desindustrialización y desanclización de algunos segmentos de la industria brasileña. Este sería el caso de las cadenas de bienes de capital, petroquímica, derivados del plástico, farmacéutica, cosméticos, electrodomésticos de consumo y determinadas partes de las cadenas de muebles y celulosa y papel. Para tales cadenas se propone la postergación del proceso de liberalización, así como la implementación de políticas industriales sólidas y la profundización de las negociaciones incorporando a las multinacionales;

ii) la amenaza de reducción de las exportaciones brasileñas a los países de América Latina (excepto México) como consecuencia de un posible aumento del market-share de EE.UU. y Canadá en estos mercados. Correrían este riesgo las cadenas brasileñas de derivados del plástico, bienes de capital, petroquímica, farmacéutica, automotriz y de electrodomésticos de consumo que actualmente destinan una porción importante de sus exportaciones a estos mercados;

iii) la posibilidad de que los mercados regionales mas importantes extiendan las preferencias negociadas en el ámbito del ALCA a terceros países, sobretudo a los países asiáticos importantes competidores de Brasil. Esta circunstancia anularía posibles ventajas resultantes del ALCA. Sus impactos mas relevantes afectarían las cadenas que tienen mayores posibilidades de aumentar su presencia en el mercado norteamericano y canadiense (calzados, café, siderurgia y parte de la cadena textil);

iv) la posibilidad de que el ALCA produzca desvíos de IED, una vez que la integración comercial haya promovido una redefinición de las estrategias de las empresas multinacionales que poseen filiales productivas en Brasil. Esta posibilidad afecta a cadenas tales como: la farmacéutica, la automotriz, y el equipamiento de telecomunicaciones.

Dentro de las oportunidades este estudio releva principalmente las que siguen:

i) el aumento de las exportaciones de las cadenas mas competitivas (grupo 1), dependería casi exclusivamente de la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, y de la garantía de que las preferencias obtenidas en el ámbito regional no serán extendidas a competidores de fuera de la región;

ii) la solución de controversias comerciales en el área de los *agro-business* tiene mayor posibilidad de éxito en las negociaciones multilaterales (OMC) que en el ámbito de los tratados regionales como el ALCA;

iii) el aumento de las exportaciones de productos de empresas multinacionales con sede en el país, que depende de la negociación directa con las corporaciones, de modo de garantizar a las filiales brasileñas una posición relevante en la red de producción global;

iv) las ganancias para las cadenas en las que la escala de producción representa un factor importante son posibles pero improbables en el corto plazo, dado que son las que presentan mayores déficits de competitividad.



## 5. Conclusión

En Brasil existe una percepción de que la negociación del ALCA será compleja y englobará posiciones defensivas construidas a partir de un diagnóstico de fragilidad de algunos de los sectores de la industria brasileña. Además se consolida la hipótesis de que las negociaciones de interés de Brasil tienen mayor probabilidad de éxito en el ámbito de las negociaciones multilaterales. Estos puntos, sumados a la negativa de EE.UU. de negociar los puntos que considera sensibles, componen un cuadro de obstáculos que tornan improbable que las negociaciones cumplan con el calendario previsto. En este escenario, en el terreno de las negociaciones comerciales pareciera que el nuevo gobierno no anunciaría una ruptura con relación al gobierno anterior. Seguramente se acelera una tendencia en curso que puede ser resumida en la afirmación de que una estrategia norteamericana basada en *something for nothing* tendrá poca probabilidad de éxito.

La primera propuesta conjunta promovida por Brasil y MERCOSUR para la revocación de las barreras sobre las importaciones de productos agrícolas y bienes manufacturados en el marco del ALCA, refleja ampliamente la postura defensiva que algunos países de la región, principalmente Brasil, vienen adoptando a lo largo del proceso de negociación. La oferta de acceso a mercados que presenta el MERCOSUR no especifica destinatarios, pero define una "cláusula de protección a la industria naciente", que sería aplicada a los productos importados o bienes producidos en pequeña escala dentro del bloque, que hoy están sujetos a un arancel *ad valorem* inferior al 3.5%. Según los negociadores del MERCOSUR, este instrumento garantizaría protección suficiente para que los países puedan mantener a los sectores industriales incipientes incluso luego de la firma del acuerdo en el año 2005. No cabe duda de que la propuesta de acceso a mercados presentada por los negociadores brasileños durante la primera ronda de negociaciones consolida una postura defensiva en lo que respecta al proceso de negociación del ALCA. También confirma la continuidad de estrategia que viene siendo adoptada por el Gobierno de Brasil, que sostiene que la apertura del mercado brasileño hacia otros países del continente está supeditada a las concesiones que ofrezca EE.UU en las áreas y temas de interés brasileños

Proyecto desarrollado gracias al apoyo financiero de la Fundación TINKER. Este brief fue impreso con el apoyo de la Fundación TINKER (Estados Unidos) y del IDRC (Canadá).



Oficina de Coordinación:

Edificio Mercosur

Luis Piera 1992 C.P.11.200 Montevideo / URUGUAY

Phone.: +(598 2) 900 7194 Ext. 16 - 412 9024

e-mail: redmsur@adinet.com.uy

www. redmercosur.net