

Las negociaciones del ALCA entre los actores principales: Estados Unidos y el MERCOSUR

Fernando Masi

Carol Wise

Capítulo IX 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

Desde la creación del GATT en 1946, hasta mediados de los años ochenta, la estrategia comercial norteamericana se había caracterizado por una combinación de unilateralismo y multilateralismo. El cambio de dirección reciente hacia el bilateralismo (acuerdo de libre comercio norteamericano-canadiense) y el regionalismo (TLCAN) es un reflejo del agotamiento de la estrategia anteriormente citada dentro de la política comercial norteamericana, en el marco de un ritmo lento y tedioso de las negociaciones de la Ronda Uruguay. En los últimos años, y sobre todo, luego de la aprobación del "fast track" (TPA), por parte del Congreso norteamericano en Julio del 2002, pareciera que el bilateralismo, el regionalismo y el multilateralismo prevalecerían como estrategias simultáneas de la política comercial de los Estados Unidos. De que forma este carácter multifacético afectará el relacionamiento comercial con América Latina, dependerá de la capacidad del equipo de política comercial de los Estados Unidos en negociar constructivamente con el MERCOSUR, el otro actor principal, cuya participación y colaboración se vuelve esencial para el éxito del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

2. Intereses y Estrategias de los Estados Unidos en el ALCA

Varias han sido las interpretaciones que se han esgrimido para entender la iniciativa norteamericana del lanzamiento del ALCA en la Cumbre de Miami de 1994. Entre las primeras se encuentra aquella que busca explicar esta decisión como una continuidad del cambio de la política comercial norteamericana hacia América Latina, a principios de los noventa, cuando se inauguraba *La Iniciativa de las Américas*, una propuesta que dejaba de lado la tradicional política de ayuda crediticia norteamericana hacia el Sur, para reemplazarla por la idea de una zona de libre comercio hemisférica. En la óptica norteamericana esta última idea provocaría mas beneficios para América Latina que la anterior, siempre y cuando los países del hemisferio ajusten y reformen sus economías en la línea del Consenso de Washington.

Una segunda interpretación tiene relación con el interés mayor de los Estados Unidos de encontrar las vías institucionales que faciliten y expandan las exportaciones e inversiones directas de ese país hacia América Latina. De hecho la expansión comercial y de inversiones de los Estados Unidos hacia el resto del continente ha sido significativa a partir de mediados de los años ochenta, cuando comienzan a implementarse las políticas de reformas y liberalización en América Latina.

La creación del ALCA también puede interpretarse como una forma de munirse de una herramienta defensiva por parte de los Estados Unidos en el comercio hemisférico. Es decir, que el desarme arancelario intra-hemisférico y el abatimiento de barreras que limitan el flujo de inversiones extranjeras, especialmente en países sudamericanos, permitan a las empresas norteamericanas evitar todo tipo de discriminación resultante de los acuerdos de libre comercio existentes entre los países latinoamericanos y de aquellos que se puedan negociar entre estos últimos y los países de la Unión Europea o del sudeste asiático.

Al mismo tiempo, los intereses comerciales norteamericanos en el hemisferio deben ser considerados en el contexto de las dificultades surgidas para el lanzamiento de una nueva ronda comercial (Ronda del Milenio) por parte de la Organización Mundial

Fernando Masi, Master en Política y Economía Internacional. The Johns Hopkins University, (U.S.A.) Director del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

fmasi@cadep.org.py



Carol Wise, Phd en Ciencia Política, Columbia University, Profesor Asociado, University of Southern California,

cwise@usc.edu

del Comercio. Por lo tanto y aún cuando en el ALCA se ha impuesto un gradualismo no tan deseado por los Estados Unidos, el proceso de integración hemisférica aparece como más atractivo para este último en comparación a la ronda multilateral. Ello no significa necesariamente que el multilateralismo haya sido reemplazado por el regionalismo dentro de la política comercial estadounidense.

Las diferentes interpretaciones argumentadas hasta aquí conducen a dos conclusiones importantes en términos de la estrategia norteamericana en el hemisferio. En primer lugar, el ALCA ha sido visto por los decisores norteamericanos en materia comercial como un medio de fortalecer la posición negociadora de los Estados Unidos frente a la Unión Europea y a los países del sudeste asiático, apuntando a una mayor apertura de los mercados de estos dos bloques. En segundo lugar, es importante recordar que el ALCA, en la visión norteamericana, es el único proceso de integración regional que permite acelerar la globalización de los países latinoamericanos dentro de un esquema que tiene a los Estados Unidos como centro de las decisiones y al resto del hemisferio como dependientes de este centro (*hub and spokes*).

3. ALCA: Como se distribuyen los costos y beneficios

Para el año 2001, la participación del comercio norteamericano en el mundo era 2.5 veces mayor que el comercio de Estados Unidos con el resto del continente. Además, 65% del comercio de los Estados Unidos con América Latina se concentraba en México. En relación al MERCOSUR, este bloque representaba el 20% de las exportaciones norteamericanas hacia América Latina y el 15% de sus importaciones. El MERCOSUR es el segundo grupo de países más importantes en términos de participación comercial en el continente, pero es poco dependiente del TLCAN y del mercado norteamericano en particular. En cuanto a la inversión extranjera directa (IED) de los Estados Unidos, solo el 13% de la misma se dirige hacia América, esencialmente concentrada en Brasil y México. Frente a estas cifras, la pregunta obligada es si cuales serían las ganancias reales de los Estados Unidos en relación al MERCOSUR, una vez que el ALCA funcione y se encuentre plenamente establecido.

A pesar de que el comercio de los Estados Unidos con América Latina ha estado fuertemente concentrado en México, los Estados Unidos han incrementado significativamente su participación en el comercio sudamericano, en los noventa especialmente con los países del MERCOSUR. Algunos autores han estimado que de mantenerse esta tendencia, América Latina podría convertirse en el principal mercado de destino de las exportaciones norteamericanas para el año 2010.

Cuales, entonces, son los aspectos más importantes que se encuentran en juego, en términos de los intereses norteamericanos, con la apertura de las economías del MERCOSUR?. En primer lugar, el acceso al MERCOSUR vía ALCA beneficia ampliamente a aquellas empresas norteamericanas especializadas en bienes de capital y rubros de alta tecnología. En segundo lugar, las exportaciones de bienes manufacturados tradicionales de los Estados Unidos, e inclusive de bienes agrícolas, a América del Sur, pueden rápidamente desplazar al 50% de este tipo de exportaciones provenientes del MERCOSUR a sus mercados vecinos. Finalmente, la liberalización de los mercados de servicios y de las compras gubernamentales, otorgaría a las empresas norteamericanas ventajas sustanciales para desplazar a sus pares del MERCOSUR de la competencia en los mercados locales de este último bloque.

Y que costos acarrearía el ALCA para los Estados Unidos?. En este último país, los oponentes más activos son aquellos pertenecientes a las uniones sindicales, organizaciones medioambientales y grupos de interés del empresariado norteamericano que representan a sectores industriales y agrícolas obsoletos o poco competitivos. De todas maneras, las pérdidas económicas en las cuales estos sectores pueden incurrir una vez que el ALCA se encuentre funcionando a plenitud no serían significativas, y de ningún modo reducirían las ganancias netas que los Estados Unidos pueden obtener, con la apertura de las economías del MERCOSUR. Sin embargo, y aún cuando estos sectores representen un peso específico menor dentro de la economía de los Estados Unidos, son los que hasta el momento han logrado con-

vencer al Congreso de los Estados Unidos para vincular el pasaje del TPA a un mayor proteccionismo de los rubros que representan, golpeando con fuerza a las exportaciones del MERCOSUR al mercado norteamericano.

Las principales críticas de los países del MERCOSUR hacia la política comercial de los Estados Unidos, se relacionan directamente con este alto grado de proteccionismo norteamericano en aquellos bienes donde el MERCOSUR ha obtenido ventajas competitivas. Tanto la aprobación del último paquete de subsidios agrícolas a productores norteamericanos, las salvaguardias recientemente impuestas a la importación de acero, y la fuerte tendencia del congreso norteamericano de defender las regulaciones anti-dumping, han llevado a los países del MERCOSUR, especialmente el Brasil, a expresar sus dudas sobre las reales intenciones norteamericanas de apertura de mercado en el proyecto ALCA.

En Brasil, el país que debería liderar el ALCA desde el Sur, han sido diversas las posturas expresadas por empresarios, analistas económicos y decisores gubernamentales en relación a las limitaciones y ventajas que conllevan ser parte de un área de libre comercio hemisférica. Así, por ejemplo, exportadores de bienes agrícolas, empresas agro-industriales, como productores del acero y del petróleo, se manifiestan a favor del ALCA y, por lo tanto, a favor de la apertura comercial con los Estados Unidos. Este entusiasmo no es de ningún modo compartido por empresarios y firmas que representan otros sectores industriales como los químicos, la industria automotriz y la de máquina y herramientas. Los representantes de este último grupo de empresas argumentan que sus operaciones enfrentarían una clara desventaja competitiva, una vez que la economía brasileña se abra a las exportaciones de los Estados Unidos. La explicación de esta desventaja está dada por el llamado *Costo Brasil*, es decir los precios crecientes y mayores que debe pagar el empresariado brasileño frente al norteamericano en términos de tasas de interés, infraestructura, impuestos y otros. Por lo tanto, el temor de los empresarios industriales brasileños es que el ALCA signifique un retroceso para aquellos sectores no tradicionales donde se han experimentado avances importantes de competitividad, relegando nuevamente al Brasil como país exportador de *commodities* agrícolas.

Los principales negociadores del Brasil están de acuerdo en que el proceso de liberalización comercial iniciado en ese país, a principios de los noventa no debe ser frenado, de manera a seguir promoviendo una inserción competitiva del Brasil en el mercado internacional. Asimismo, existe cierto consenso entre los círculos políticos brasileños en un no rechazo al ALCA. Sin embargo, estos mismos círculos insisten en que las negociaciones del ALCA deben ser abordadas de tal manera en que se establezca un equilibrio entre el proceso de apertura comercial hemisférica y la "defensa de los intereses nacionales". Celso Lafer, ex Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil ha dejado entender claramente que el ALCA solo sería aceptable para el Brasil si se levantan las barreras comerciales norteamericanas, y si las industrias brasileñas no se exponen a una "competencia predatoria".

En el caso de Argentina, las exportaciones de este país a los Estados Unidos consisten principalmente en rubros con poco valor agregado y se concentran en productos del petróleo, cuero, alimentos y bebidas. Un abatimiento de las barreras comerciales de los Estados Unidos implicaría, entonces, ganancias importantes para este tipo de productos provenientes de la Argentina. De ahí que los empresarios de estos sectores han expresado su deseo de acelerar el cronograma de desgravaciones arancelarias en el ALCA. A pesar de estas ventajas, empresarios de varios sectores industriales argentinos se han manifestado como neutrales o pasivos en términos de discutir los costos y beneficios del ALCA para la Argentina. La razón estriba en que estos sectores han quedado muy afectados en su competitividad luego de un largo periodo de reformas, liberalización y ajuste de la economía argentina. Todo ello comenzó a cambiar luego de la devaluación de la moneda brasileña (1999), desde el momento en que las exportaciones argentinas se volvieron dependientes del mercado brasileño en un 30%. Así, el proyecto de integración hemisférica emerge como una alternativa plausible a la Brasil-dependencia argentina en el MERCOSUR. En el año 2001, por ejemplo, el gobierno argentino

proponía la aceleración de las negociaciones del ALCA, y un estadio de integración para el MERCOSUR que no se extendiera más allá de una zona de libre comercio, donde cada país pueda establecer sus propios aranceles en relación a la extrazona.

Algunos economistas argentinos veían las negociaciones de un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, como la forma más efectiva para la Argentina de tener acceso pleno al mercado norteamericano, argumentando que la necesaria reestructuración industrial argentina y el avance hacia una mayor competitividad comercial se lograrían casi automáticamente siendo parte del proyecto ALCA. Sin embargo, otros argumentaban que la opción ALCA o de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos no resolvería las principales limitaciones del comercio exterior argentino. En primer lugar, porque el logro de un rápido acuerdo bilateral con los Estados Unidos no puede ser el resultado de una decisión unilateral argentina y solo puede ser aceptado por los Estados Unidos por razones estratégicas. En segundo lugar y dado que la Argentina se encuentra profundamente comprometida con el proceso de integración sub-regional, la ruptura del mismo para reemplazarlo por una negociación bilateral dentro del ALCA, provocaría grandes pérdidas en términos del crecimiento del producto y del comercio, según lo demuestran estudios al respecto.

4. El destino del MERCOSUR y las posturas brasileña y argentina

La pregunta que se presenta, entonces, es si es tan efectivo sería el MERCOSUR como bloque negociador en el ALCA, mientras el estancamiento económico siga siendo parte de la realidad de los países miembros en el futuro inmediato. A primera vista, estaría en el interés de los Estados Unidos negociar con un MERCOSUR fuerte económicamente, que continúe con la profundización de sus reformas al interior de los países, de manera a promover el crecimiento económico y reducir los niveles de pobreza crecientes en los últimos años. La recesión económica en Argentina y la significativa reducción del comercio intra-MERCOSUR, son más que nada síntomas pero no causas del estancamiento actual del bloque. Así, y aparte de la necesidad de cumplir con los programas de ajuste estructural, en cada uno de los países miembros, existen otros dos problemas que impiden profundizar el proceso de integración regional del MERCOSUR: la falta de definición de políticas básicas comunes y los escasos o casi nulos avances hacia la institucionalización del proceso de integración. El núcleo de estos dos problemas habría que encontrar en los intereses divergentes de Brasil y Argentina, y en la práctica repetida de la élite política de ambos países de imponer sus políticas domésticas al MERCOSUR, dándoles una preferencia prioritaria a los agentes económicos locales.

Desde el momento en que el Brasil representa el 78% del mercado regional, los avances en el MERCOSUR han estado prácticamente determinados por el tipo y número de concesiones el Brasil ha estado dispuesto a otorgar. Así el MERCOSUR se convertía en una plataforma política para el Brasil, permitiendo a este último ejercitar una política exterior relativamente autónoma en las negociaciones con otros bloques comerciales del mercado internacional. Para la Argentina, en cambio, el MERCOSUR ha representado una oportunidad para seguir profundizando su estrategia de liberalización comercial en grados muy superiores a los contemplados por el Brasil. En consecuencia, más que en el Brasil, los decisores políticos de la Argentina han estado empujando las negociaciones al interior del MERCOSUR hacia una mayor institucionalización del proceso y a la armonización de las políticas macroeconómicas. En este sentido, y ante el estancamiento del MERCOSUR, el nuevo gobierno brasileño de Lula ha dejado saber que si el Brasil desea liderar el proceso de "reinventar" el MERCOSUR, debe otorgar concesiones importantes en términos de acceso al mercado e institucionalización del proceso de integración. Queda por verse si esta nueva actitud brasileña se traduce finalmente en un frente MERCOSUR más renovado y cohesivo en las negociaciones dentro del ALCA. El mismo dependerá de la voluntad del nuevo gobierno brasileño en acelerar el paso del Mercosur hacia el estadio de mercado común, y de la actitud a adoptar por el nuevo gobierno argentino electo en Abril del 2003.

5. Estados Unidos y el MERCOSUR: Escenarios Alternativos para la Negociación del ALCA

A partir de la aprobación del TPA (Julio 2002), el gobierno de los Estados Unidos se ha mantenido muy ocupado tratando de completar negociaciones bilaterales para acuerdos de libre comercio con Chile y países centroamericanos. Aún cuando las negociaciones sobre acceso al mercado dentro del ALCA se iniciaron en Mayo del 2002, las mismas progresan muy lentamente y con innumerables obstáculos en cada uno de los grupos o comisiones. En consecuencia, los Estados Unidos inauguran un proceso paralelo de bilateralismo, otorgando mayor énfasis a acuerdos separados que apunten a aperturas de mercados más aceleradas, en lugar de solamente concentrarse en el cronograma de negociaciones del ALCA.

De todas maneras las posibilidades de completar las negociaciones de acceso al mercado dentro del ALCA para el año 2005, dependerá de varios factores: i) la voluntad política de los Estados Unidos y el Brasil en acordar una estrategia de liberalización comercial mutuamente beneficiosa; ii) el grado de compromiso de los Estados Unidos en instrumentar mecanismos de apoyo para la recuperación económica de Argentina y Brasil; iii) el ritmo y los diferentes grados de relevancia que otorgan los Estados Unidos a las negociaciones multilaterales y bilaterales en el hemisferio; iv) las perspectivas de una solución del impasse agrícola entre la Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón en la Organización Mundial de Comercio y la Ronda Doha; v) la definición argentina y brasileña sobre el modo de inserción del MERCOSUR en el ALCA y las relaciones del MERCOSUR con otros bloques extra hemisféricos, en el sentido de sopesar los beneficios para el primer bloque sub-regional. Cada uno de estos factores importa considerar en los diferentes escenarios que se presentan a continuación, y que dibujarán el sendero futuro de las relaciones MERCOSUR-Estados Unidos en el contexto del ALCA.

Primer Escenario: el ALCA erigido sobre acuerdos bilaterales

Con el término de las negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile y el lanzamiento oficial de las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica, este escenario consiste en un ALCA construida sobre acuerdos bilaterales. Es un escenario no necesariamente deseable para los Estados Unidos porque distrae a este país del liderazgo que debe seguir ejerciendo para acelerar las negociaciones multilaterales del ALCA. Una estrategia bilateral juega precisamente en contra de ese aceleramiento. Sin embargo, la estrategia bilateral norteamericana de completar un acuerdo de libre comercio con Canadá, a mediados de los ochenta, había servido para reavivar las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay y para el impulsar un nuevo acuerdo sub-regional, el TLCAN. Por lo tanto, una estrategia similar dentro del ALCA podría actuar como catalítica para la integración hemisférica, especialmente en términos de acuerdos de libre comercio con países que no representan altos costos de oportunidad para los Estados Unidos, dada las vulnerabilidades económicas de los mismos.

Segundo Escenario: profundización del MERCOSUR y concentración del ALCA en Chile, Centroamérica y el Caribe.

Este escenario representa, esencialmente, la cara opuesta del primero, donde una respuesta del MERCOSUR a un bilateralismo acentuado de los Estados Unidos, sería acelerar su propio proceso de integración sub-regional en dirección a la unión aduanera, alcanzando eventualmente la etapa del mercado común. Ello requeriría, claramente, concesiones del Brasil en términos de coordinación macroeconómica e institucionalización dentro del MERCOSUR, manteniendo una autonomía mayor, este último, en el ritmo de negociaciones con los Estados Unidos dentro del ALCA.

Este escenario tiene posibilidades reales de concreción bajo el supuesto de una recuperación rápida y vigorosa de las economías de Argentina y Brasil. Sin embargo, un MERCOSUR más fuerte y un ritmo más lento para el ALCA no es la mejor opción para los Estados Unidos. En este sentido, y ante esta posibilidad, los Estados Unidos deberían convencer a los países del MERCOSUR a acelerar negociaciones del tipo 4+1, o alternativamente buscar un compromiso del Brasil para iniciar negociaciones bilaterales con este último, incluso con el estímulo de una apertura mayor del mercado norteamericano y del TLCAN a aquellos rubros en los cuales el Brasil posee ventajas competitivas.

Tercer Escenario: articulación completa Norte-Sur en el ALCA

Es el escenario más óptimo para los Estados Unidos, recayendo la responsabilidad en el liderazgo conjunto norteamericano-brasileño, y demandando avances concretos en los puntos mencionados anteriormente, fundamentalmente en el papel que deban desempeñar los Estados Unidos en obtener un apoyo multilateral financiero que asegure la recuperación de las economías de Argentina y Brasil; una solución al problema de las negociaciones agrícolas; y una definición más clara por parte de los países del MERCOSUR sobre la posición adoptar en relación al ALCA.

Sin embargo, para el logro de este escenario, algunos problemas u obstáculos deben ser superados. En primer lugar, el liderazgo norteamericano tipo *hub and spoke* y la estrategia de liberalización comercial selectiva (bilateralismo), ha sido resistida, y con razón, por el Brasil. En segundo lugar, los desequilibrios macroeconómicos de Argentina y Brasil no permiten la profundización del MERCOSUR. Para llegar a un acuerdo completo de liberalización de mercados dentro del ALCA para el 2005, a los Estados Unidos le debe interesar negociar con MERCOSUR cohesivo internamente y en plena reactivación económica. Finalmente, y a pesar de la existencia en los Estados Unidos de una alianza de exportadores interesados en aprovechar las oportunidades comerciales y de inversión con la apertura de los mercados en América del Sur, en los Estados Unidos todavía se carece de una fuerte coalición política-empresarial con capacidad de empujar al gobierno norteamericano en dirección de la integración hemisférica.

Suponiendo que todas estas dificultades puedan ser finalmente revertidas, todavía existen otras cuya superación necesitará de un adecuado liderazgo norteamericano: la intención del nuevo gobierno brasileño de dilatar el cronograma del ALCA hasta el lanzamiento del "Nuevo MERCOSUR", y el creciente relacionamiento entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE).

En el primer caso, los Estados Unidos deben demostrar habilidad para convencer a la Argentina y al Brasil para la adopción de posiciones más pragmáticas en las negociaciones del ALCA, de manera que el proceso de integración hemisférica llegue a tener éxito sin que ello signifique arriesgar la consolidación del MERCOSUR. Esta estrategia debe ser combinada con otra mencionada anteriormente, ampliando el acceso al mercado norteamericano para los principales y más competitivos productos de exportación del MERCOSUR, y por lo tanto reduciendo el proteccionismo norteamericano a los llamados "productos sensibles", tal como fuera definido en el Acta de Comercio 2002 aprobada por el Congreso norteamericano. Al mismo tiempo y teniendo en cuenta que el MERCOSUR mantiene un ritmo similar de negociaciones entre el ALCA y la UE, dependerá básicamente de los Estados Unidos lograr que las preferencias y percepciones de políticas dentro del MERCOSUR sean más favorables al ALCA, en el sentido que este último proceso de integración aparezca como el más beneficioso entre ambos.

La posición de liderazgo de Brasil en el MERCOSUR podría, sin embargo, debilitarse si el proceso de integración sub-regional se mantuviera estancado o sin visos de avances significativos en el corto plazo. Pero aún considerando esta posibilidad, el principal desafío para los Estados Unidos continuará siendo obtener la articulación completa Norte-Sur en el ALCA, a través de un compromiso que implique ganancias mutuas para los principales actores del proceso de integración hemisférica.

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. redmercotur.net