

El fracaso del ALCA y el MERCOSUR

Alexis Toríbio Dantas*

Resumen

El presente estudio hace un análisis de los movimientos recientes del proceso de integración y de inserción internacional del Brasil como consecuencia de la interrupción de las negociaciones en torno del ALCA. Entre las conclusiones principales, los impactos de la constitución del ALCA para el MERCOSUR serían potencialmente dañinos para las estrechas relaciones construidas a lo largo de la década del 90 -lo que determinó la estrategia reciente del MERCOSUR, buscando ensanchar el horizonte de acuerdos comerciales y estratégicos posibles.

Palabras clave: MERCOSUR. ALCA.

Abstract

[The failure of ALCA and MERCOSUR]

This paper aims to analyse the recent moves of the integration process of Brazil considering the collapse of FTAA negotiations. The main conclusion is that the constitution of FTAA would imply bad consequences to MERCOSUR, specially if we consider the narrow relationship constructed in the 90's -what determined changes in the course of MERCOSUR new agreement strategies.

Key words: MERCOSUR. ALCA.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

1. Introducción

Este trabajo pretende analizar los movimientos recientes del proceso de integración y de inserción internacional del Brasil, como consecuencia de la interrupción de las negociaciones en torno de la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Expresa, por lo tanto, un examen histórico y analítico de este proceso y de los nuevos rumbos de la política externa brasilera. En este sentido, la próxima sección hace una breve descripción de la constitución del MERCOSUR y de sus principales avances. A continuación, en la tercera sección, serán evaluados los principales escollos para la implementación del ALCA bajo el prisma de los intereses del MERCOSUR. Finalmente, se exponen las consideraciones finales sobre los temas presentados, con particular énfasis en los posibles rumbos del MERCOSUR en el ámbito de los objetivos del regionalismo abierto.

2. La constitución del MERCOSUR y sus principales avances

El MERCOSUR ha sido marcado por un rápido –y hasta cierto punto sorprendente– crecimiento de las relaciones comerciales entre sus integrantes, a partir de la formalización del bloque por el Tratado de Asunción, en 1991, luego de un período de retracción y estancamiento en la década de 1980. Incluso el más optimista de los analistas difícilmente podría ser capaz de prever esta evolución, sobretodo en función de que la mayor economía envuelta, la brasileña, se encontraba –en aquel momento– en fase preliminar en la decisión de su proceso de apertura comercial.

Dos aspectos ayudaron de forma destacada en este sentido. En primer lugar, un factor fundamental fue la mejoría en el panorama externo de estas economías, sobretodo en Brasil y en Argentina. En el caso brasileño, el mayor desahogo en las cuentas externas derivada del superávit creciente de la balanza comercial, compensando el déficit de balanza de convertibilidad plena a partir de una rápida y extensiva liberalización comercial y financiera –bases de su modelo de fijación de cambio– y de una radical reforma del Estado, caracterizada principalmente por la no reglamentación y por la rápida evolución del proceso de privatización.

En segundo lugar, se resalta la victoria política, en Brasil, del movimiento liberal en el escenario de la candidatura de Collor de Mello a la presidencia en 1989, en que una de las propuestas básicas reflejaba el proyecto de amplia apertura comercial en el país. Como resultado del alivio de su situación externa, la conducción de la política económica brasileña tuvo contornos más apropiados al proyecto de liberalización comercial, haciendo posible, efectivamente, una manifiesta expansión del comercio exterior del país. En este caso, los efectos más

importantes pasaron a ser percibidos a partir de 1994, cuando se restringieron las barreras a las importaciones y se inició el programa de estabilización –como en el modelo argentino, también fundado en la fijación del cambio– que redundó en el establecimiento del Plano Real. Para Argentina, la importancia relativa del bloque se hizo aún más evidente, principalmente como destino de sus exportaciones a partir de 1993 –llegando a más de un tercio del total en 1998.

En este sentido, el MERCOSUR rápidamente se transformó en el principal factor determinante de la actuación del comercio exterior de la economía Argentina¹. Vale resaltar, en este contexto, que este movimiento fue explicado, en parte, por el desarrollo de las relaciones con Brasil: los dos países respondían por más del 85% del flujo de importaciones y exportaciones del bloque. Este cuadro se evidenció particularmente a partir de 1994 –como hemos visto anteriormente, período de intensificación del programa de apertura comercial que acompañó la consolidación del Plan Real en Brasil².

El panorama de optimismo rápidamente construido en el transcurso de la década del 90 para la evolución del MERCOSUR, sin embargo, fue fuertemente sacudido por la crisis cambiaria en Brasil y la consecuente desvalorización de la tasa de cambio en enero de 1999³. La crisis brasileña representó un choque para el bloque, especialmente para Argentina, cuya economía se encontraba cada vez más incapacitada de mantener el modelo de estabilización basado en la caja de conversión, enfrentando una importante y demorada recesión.

La evolución del MERCOSUR traduce, por lo tanto, una historia marcada por el éxito en la creación de comercio para los países signatarios del Tratado de Asunción, además de una importante reputación de estas relaciones comerciales, con importancia para Brasil y Argentina.

1 Como la participación brasileña en las exportaciones argentinas tuvo un movimiento muy semejante, incluso con tasas de crecimiento aún mayores, el fenómeno quedó conocido como la Brasil-dependencia de Argentina.

2 Para el MERCOSUR, asumió un papel de importancia en la política externa brasilera el hecho de que el país abriese mano de la lista de excepciones a la Tarifa Externa Común predefinida en el establecimiento del régimen de unión aduanera, que marcaría el formato inicial del bloque –cuya pretensión final sería la configuración de un mercado común ya a partir de 1995. De esta forma, fueron ampliadas las ventajas brasileras para las exportaciones de Argentina, Uruguay y Paraguay –ver Rego (1995). Esta ambiciosa pretensión fue revisada aún en diciembre de 1994 en el Protocolo de Ouro Preto, donde los plazos fueron extendidos y las metas se volvieron más modestas y pragmáticas –la consolidación de la unión aduanera se transformó en un proyecto de diez años (1995 a 2005).

3 De alguna forma, la idea del MERCOSUR como un destino inevitable para sus componentes, con la posibilidad de ampliación de su objetivo para otros países de América del Sur, fue avalada en sus cimientos –la forma como se dio la lucha por la recomposición de precios relativos y flujos de comercio casi hace que desmorone el acuerdo. Lentamente, sin embargo, la apuesta fue nuevamente hilvanada, y el MERCOSUR revitalizado como proyecto.

Por lo tanto, si es verdad que Brasil encontró en el MERCOSUR un destino preferencial para las ventas de manufacturados, Argentina también concentró buena parte de su exportación de productos industrializados a Brasil. Cerca del 50% del total de exportaciones de manufacturados argentinos fueron dirigidos al mercado brasileño hasta 1999, principalmente los automóviles, ítem en el que Brasil llegó a representar cerca de 90% de las ventas externas argentinas. Esta trayectoria sólo fue interrumpida por la sucesión de las crisis macroeconómicas de estos países, primero Brasil en 1999 y, posteriormente, con mayor intensidad, Argentina en 2002⁴, en un contexto de sucesivas crisis de cambio en la economía internacional.

En los dos últimos años, sin embargo, fueron detectadas señales de un reinicio viable, donde los niveles de comercio prácticamente retornaron a los niveles anteriores a la crisis. Es innegable, por lo tanto, que el MERCOSUR ganó un espacio considerable en las relaciones externas globales de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, consolidando, en un corto plazo, una importante y creciente interdependencia. En contrapartida, redujo la participación relativa de los demás países, particularmente de Estados Unidos. Tanto para Brasil como para Argentina, el comercio intra-MERCOSUR -además de aquel desarrollado con Asia y la Unión Europea- revela una reducción de la importancia relativa de la economía americana para la determinación de sus resultados de comercio exterior.

3. Las inalterabilidades en las negociaciones del ALCA

La apertura comercial y el proceso de implementación del MERCOSUR, como fueron abordados anteriormente, marcaron transformaciones profundas en la estructura del comercio internacional brasileño. De esta forma, a un mayor grado de exposición externa de la economía, se sumó un cambio relevante en la composición de la corriente de comercio del país, con énfasis en una mayor amplitud de la cantidad de socios comerciales y un significativo aumento del peso de las relaciones con el Cono Sur, especialmente con Argentina. Al mismo tiempo, se consolidó en este espacio de creciente importancia una especialización comercial de Brasil de mayor calificación que la media de sus exportaciones, contando, inclusive, con una cierta reciprocidad para Argentina, que observa en Brasil el principal destino de exportación de sus productos manufacturados.

⁴ Brasil presentó impactos menos graves que Argentina, contornando la crisis con la imposición del cambio del régimen cambiario. Aún permaneciendo las restricciones al crecimiento económico del país, la situación externa está siendo conducida sin traumas tan importantes, incluso con la reducida oferta de crédito externo. Argentina, a su vez, se encontraba en una situación mucho más rígida, con aspectos institucionales de difícil superación, sobretodo la Caja de Conversión impuesta -amargó, con eso, una fuerte recesión hasta culminar con la crisis cambiaria, la moratoria y la devaluación del peso.

La ampliación del espectro del MERCOSUR, no sólo con la incorporación de nuevos países signatarios sino con la ampliación de su abanico de negociaciones comerciales y productivas, parece ser un punto fundamental para su evolución futura. Eso se inserta en la idea de regionalismo abierto, desarrollada en el ámbito de la CEPAL. De acuerdo con Saludjian:

El fin perseguido por el Regionalismo Abierto consiste en permitir que las políticas efectivas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a aumentar la competitividad internacional, y en completarlas por medio de la apertura. La protección de la estabilidad del Regionalismo Abierto debe realizarse a partir de la balanza de pagos que se encuentra muy expuesta a las fluctuaciones de la economía mundial (...) Conviene resaltar que el Regionalismo Abierto se diferencia de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones incluyendo una cláusula preferencial que refleja los acuerdos de integración y reforzando los lazos geográficos y las afinidades culturales de los países de la región. (Saludjian, 2004: 78,79)

No obstante, un acuerdo comercial hemisférico, como es supuesto para el ALCA, y dominado en términos de peso relativo por la más importante economía mundial, Estados Unidos, debe ser analizado en función de esta economía. Ahí residen las principales raíces de las trabas de las negociaciones del bloque, poniendo énfasis en lo siguiente:

1. Algunas de las barreras más importantes son de naturaleza no arancelaria. En consecuencia, no son vislumbradas grandes ventajas iniciales para los países menos desarrollados en lo que se refiere al comercio con los Estados Unidos –una liberalización arancelaria traería costos mucho más relevantes para los países subdesarrollados de la región.
2. Aunque las barreras no arancelarias sean objeto de las negociaciones para ejecución inmediata, hay mucha presión política interna en los EE.UU. a partir de los sectores beneficiados con las restricciones –en general, sectores tradicionales y altamente intensivos en mano de obra, como el textil y el tabaco.
3. Entre las barreras no arancelarias, se destacan las medidas resultantes de acción *antidumping*. El carácter fuertemente discrecional de estos mecanismos, también fundamentados por aspectos asociados a presiones políticas, los convierten en objeto de difícil control y negociación. La comercialización de acero brasileño, sólo para mencionar un ejemplo, tropieza exactamente en este punto.

4. Los intereses norteamericanos más relevantes se sitúan en áreas estratégicas, y no en las cuestiones comerciales. La protección de la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y los servicios técnicos especializados son sus principales blancos, lo que podría afectar negativamente el desarrollo tecnológico de los países del MERCOSUR y, en este sentido, su capacidad de crecimiento sostenido a largo plazo. Ejemplos clásicos son la industria farmacéutica (de gran impacto para la política de salud en Brasil) y el desarrollo de satélites (cuyos servicios ganan peso creciente en las relaciones económicas internacionales).

Los impactos de la constitución del ALCA (como es pretendida por los Estados Unidos) para el MERCOSUR serían, por lo tanto, potencialmente dañinos para las estrechas relaciones construidas a lo largo de la década del 90. Se puede prever un significativo desvío de comercio (anteriormente creado en la constitución del bloque, derivado de las preferencias definidas en la consolidación del acuerdo), no compensado por la creación del comercio con el resto de los países, antes de inhibir el desarrollo de los sectores estratégicos en estos países. Esto debe ser considerado especialmente en función de la proporción de manufacturados negociados en las relaciones intra-MERCOSUR y en los acuerdos estratégicos avistados en el horizonte reciente, en particular con China e India.

Interrumpidas las negociaciones sobre la constitución del ALCA, los diálogos hemisféricos se concentraron, fundamentalmente, en asuntos no comerciales con énfasis en:

- (a) El sector servicios: los EEUU obligan a una apertura indiscriminada del sector, sobre todo para la marina mercante, el sector financiero y las telecomunicaciones, mientras Brasil y el MERCOSUR luchan por un modelo de entrada de empresas en los sectores en que haya instalación física de las unidades de negocio -para ampliar la generación de empleo y la entrada de divisas.
- (b) Inversiones: los EEUU exigen un acuerdo en que las inversiones extranjeras sean protegidas en condiciones que se sobreponen a la legislación nacional de los países envueltos.
- (c) Compras gubernamentales: los EEUU exigen participar de las licitaciones en igualdad de condiciones, mientras el acuerdo del MERCOSUR garantiza privilegios para las empresas de los países signatarios -lo que ocurre, en realidad, en la mayor parte de los países, inclusive en los EEUU.
- (d) Propiedad intelectual: uno de los puntos más efervescentes de las discusiones, en el que Brasil y el MERCOSUR luchan para mantener la soberanía de sus decisiones, principalmente en los sectores vinculados a la salud y la educación.

Comentarios Finales

El contexto global, entretanto, se han insertado con énfasis en esta discusión, principalmente para la conclusión de la Rodada Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ampliando el proceso de liberalización comercial en la economía mundial. En este sentido, los bloques económicos están sometidos a un importante conjunto de medidas directamente orientadas al fortalecimiento de las prácticas multilaterales. La idea de regionalismo abierto, propuesta en el ámbito de CEPAL, incorpora estas cuestiones al debate, esto es, la práctica de formación de acuerdos regionales no discriminatorios del comercio multilateral.

El MERCOSUR encuentra, en su trayectoria, exactamente estas cuestiones. Su visible fortalecimiento económico/político (aun presentando fragilidades institucionales y de gobernabilidad que, de vez en cuando se hacen presentes) le garantiza un papel fundamental en las negociaciones internacionales, sean asociadas a una posible expansión del bloque (como en el caso del ALCA y, en menor escala, de la Unión Europea), o sean direccionadas por las instituciones multilaterales, sobre todo las conducidas por la OMC. Presenta, por lo tanto, un papel fundamental en la estrategia de inserción externa de los países que lo componen, principalmente Brasil y Argentina –lo que se demuestra claramente en el periodo reciente.

Estos aspectos pueden ser visualizados en la estrategia reciente del MERCOSUR, buscando ensanchar el horizonte de acuerdos comerciales y estratégicos posibles, sobre todo en la dirección de países de América del Sur, de China, de la India y otros en desarrollo –recientemente, fueron iniciadas en Argentina y en Uruguay conversaciones para la asociación de Cuba al Mercosur. En este proceso, el ALCA y las negociaciones con Estados Unidos vienen perdiendo cada vez más espacio en las prioridades del MERCOSUR, principalmente por la poca capacidad de observar ventajas en su implementación. En una entrevista concedida al periódico *O Globo* el 06/03/05, Adhemar Bahadian, actual copresidente del ALCA, destacaba que “para los EEUU, Doha (la cumbre de Doha, de la OMC) y el ALCA tienen hoy diferentes facetas. Si en Doha se eliminó de las negociaciones una agenda con compras gubernamentales y la propiedad intelectual, eso continúa en el ALCA. Interesa a los EE.UU. tener por lo menos, en las Américas, reglas que ellos no consiguieron poner en práctica, en este momento, en el ámbito multilateral”.

Bibliografía

- ABREU, M. P. (1997), *O Brasil e a ALCA: "interesses e alternativas"*. Rio de Janeiro: PUC, 1997. (Texto para Discussión, n. 371).
- CEPAL (1994), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad". *Libros de la CEPAL*, Nº39. Santiago, Chile: Cepal.
- DANTAS, A. T. (1996), "Mercosul: Formação e Conseqüências Econômicas para o Brasil", in Lemos, M.T.T.B., Barros, J.F.P. e Dembicz, A. *América Latina e Europa Centro-Oriental: "Perspectivas para o Terceiro Milenio"*, cap. 1, volume 2, Rio de Janeiro: Intercon/UERJ e Cesla.
- (1998), "Neoliberalismo e Globalização" - *Revista Archè*, # 20, octubre, p. 183-194.
- (2000), "Efeitos da Desvalorização Cambial Brasileira para o Mercosul" - in Lemos, M. T. & Bahia, L.H.N. (2000), *Percursos da Memória: Construções do Imaginário Nacional*, Rio de Janeiro: UERJ, Nuseg, p. 31-41.
- FERRER, A. (1997), "Mercosul: entre o consenso de Washington e a integração sustentável". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, nº 51, Abr/Jun de 1997.
- FONSECA, R. e CARVALHO Jr., M. C. (1997), *Barreiras externas às exportações brasileiras*. Rio de Janeiro: FUNCEX, ago. 1997.
- HARRISON, G. et alli (2003), "Regional, Multilateral, and Unilateral Trade Policies of MERCOSUR for Growth and Poverty Reduction in Brazil". World Bank, Working Paper Nº 3051.
- IBÁÑES, J. (2000), "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 1 (2000), www.reei.org.
- LUCÁNGELI, J. (2002), "La competitividad del MERCOSUR frente al ALCA". Foro de política "Los nuevos desafíos para la integración regional". Bolsa de Comercio, Salón de Actos, 2 y 3 de octubre de 2002, Buenos Aires, Argentina.
- MACHADO, J.B. y MARKWALD, R. (1997), "Dinâmica recente do processo de integração do Mercosul". En VELLOSO, J.P.R. (ORG) "*Brasil: desafios de um país em transformação*". IX Fórum Nacional. RJ: José Olympio, 1997.
- PAULINO, L.P. (2002), "O Brasil, seus sócios e seus negócios". *São Paulo em Perspectiva*, 16(2): 82-93.
- PRADO, L.C.D. (1995), "A CEPAL e o conceito de regionalismo aberto". *Textos para Discussão Interna*, IEI UFRJ, nº 342, Diciembre de 1995.
- PRADO, L.C.D. (1997), "Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento". *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, nº 1, pp. 276-299, 1997.
- REGO, E. C. L. (1995), "O Processo de Constituição do Mercosul", *Série Textos para Discussão BNDES*, nº 23, Rio de Janeiro, 1995.

RICUPERO, R. (2002), "Os Estados Unidos: protecionistas ou campeões do livre-comércio?", *Estudos Avançados* 16 (46), IEA/USP, São Paulo, <http://www.iea.usp.br/iea/revista/>