

ALCA, BRASIL Y ESTADOS UNIDOS: DEL RECHAZO CONTUNDENTE A LA BATALLA DIPLOMÁTICA

4

ABRAHAM BENZAQUEN SICSU
DAVID ROSENTHAL
FREDERICO JAIME KATZ

Pesquisadores do Núcleo de
Estudos para América Latina da
Universidade Católica de Pernambuco.

4

OASIS / 03-04

Uno de los temas que marcaron la campaña política de 2002, que llevó al presidente Lula al poder, fue la discusión de la conveniencia para Brasil, e incluso de la viabilidad, de la implantación del Área de Libre Comercio de las Américas - **ALCA**, hasta 2005.

Varios documentos del Partido de los Trabajadores, partido que ganó la elección, mostraban la fragilidad de Brasil y de los demás países latinoamericanos frente al poderío de la economía estadounidense y su competitividad. La posición defendida era que la competitividad de diversos segmentos de esas economías era insuficiente y, por lo tanto, aquella implantación podría llevar a una desestructuración de esos sectores, que podría tener fuertes impactos sobre el empleo y la renta. Al mismo tiempo, muchos también argumentaban que el marco jurídico que debía crearse, traería serias limitaciones al campo de actuación del gobierno, en las áreas económica, ambiental y laboral y su capacidad de implementar políticas dirigidas a promover el desarrollo del país. Las ventajas de participar en bloque, no justificarían tales pérdidas e impactos negativos en las áreas sociales y económicas. Además, se señalaba que en varios segmentos, en los que EE.UU. no gozan de las ventajas iniciales - los sectores más protegidos de la economía americana -, no serían incluidos en la eliminación de barreras comerciales y en las facilidades de apertura total y libre competencia. Por estas razones, diversas eran las voces en Brasil que denunciaban que algunos de los presupuestos que basarían el acuerdo eran, de entrada, incompatibles con la perspectiva de equilibrio y de ganancias para todos los participantes.

Así, a primera vista, deberían causar extrañeza las recientes declaraciones del presidente Lula, expresadas en documento conjunto Brasil-Estados Unidos, firmado en su reciente viaje a Washington, en junio de 2003, reiterando el compromiso de concluir las negociaciones del ALCA, máximo hasta enero de 2005, inclusive, analfeciendo las ventajas del Libre Comercio y sus beneficios económicos. ¿Sería un rápido cambio de posición, o existiría una lógica subyacente, no muy aparente, basada en una preocupación de no establecer un conflicto abierto, al mismo tiempo que se busca defender los intereses del país a través de otros mecanismos?

La respuesta a esa pregunta pasa, necesariamente, por una mejor comprensión de las partes involucradas y, en especial, por sus preocupaciones expresadas en exigencias hechas en declaraciones paralelas. Del lado estadounidense, uno de los intereses básicos es, al insistir en la concretización del ALCA, garantizar mecanismos de apoyo y protección a las inversiones de sus grupos económicos en los países latinos de nuestro continente, especialmente en los segmentos todavía menos abiertos, como los de servicios modernos. En ese sentido, proteger sus empresas, garantizar mayores niveles de protección a patentes y derechos de propiedad intelectual de los ya acordados en la OMC - los llamados TRIPs¹ - y asegurar que no habrá tratamiento diferenciado a las inversiones extranjeras, así como restricciones a la entrega de lucro para las matrices de las compañías, parece ser fundamental. Claro que el acceso privilegiado a los mercados continua siendo muy importante, pero se cree que el interés estadounidense en garantizar posiciones para sus inversiones externas, es mayor que el garantizar espacios para la exportación y comercialización de sus productos en el continente, espacio que, en gran medida, ya tiene asegurado: no debemos olvidar los diversos acuerdos bilaterales que los estadounidenses firmaron recientemente con los países, entre los cuales se destaca el acuerdo con Chile.

Del lado brasileño, la preocupación es exactamente opuesta: la idea básica es la de que, si algo tendríamos que ganar con el Bloque, sin duda sería el aumento de las exportaciones y la entrada en el megaspacio económico de los Estados Unidos. Para eso, se desea una mayor penetración de nuestros productos en el mercado estadounidense y una reducción significativa, o incluso una eliminación, de las barreras - en su mayoría no aduaneras - impuestas a productos estratégicos como el acero y otros productos de la siderurgia, el calzado, el jugo de naranja y los productos agrícolas. Esto es exactamente lo que Estados Unidos se niega a discutir, buscando llevar el tema hacia el ámbito de las negociaciones multinacionales más amplias, en la Organización Mundial del Comercio - OMC. Hasta ahora, ese país no está dispuesto a discutir esos puntos y considera que éstos no deberían hacer parte de las discusiones preliminares a la formación del ALCA.

¹ "Trade-related Intellectual Property Measures".

Así, una lectura que puede hacerse de las declaraciones, en apariencia contradictorias, arriba expuestas, es que una combinación de la larga experiencia negociadora del nuevo Presidente brasileño, con la competencia y argucia de su combativo - y recientemente reforzado - equipo diplomático, dio como resultado una estrategia que pretende alcanzar sus objetivos, inmovilizando el proceso, inicialmente, a partir de posiciones "simétricas", para, enseguida, negociar salidas más equilibradas. O sea, Brasil enfrentaba una posición de intransigencia de Estados Unidos que, por un lado, no aceptaba negociar un patrón equitativo de aperturas mutuas de mercado, alegando que hay complejidades en las cuestiones levantadas por Brasil y que estas deben ser negociadas en el ámbito de la OMC; por otro lado, no aceptaba dar el tiempo necesario para la profundización y el avance de las negociaciones en el marco del bloque y avanzaba en acuerdos bilaterales con y/o presiones sobre otros países, para imponer el cumplimiento del calendario predeterminado para la constitución del ALCA, en una maniobra que evolucionaba para aislar a Brasil. Ahora, la estrategia brasileña de enfrentamiento parece usar un lenguaje semejante, lo que hace más difícil rechazarla. Enaltece las "virtudes del libre mercado" y, al mismo tiempo, propone que los temas tan valiosos para Estados Unidos, como las garantías y reglas arriba descritas, también se remitan para su acuerdo en el ámbito de la OMC. Se crea una situación de percance, se gana tiempo precioso y se intenta negociar una salida más favorable. Naturalmente, no podemos afirmar con toda certeza que ese sea el plan brasileño, y tampoco nadie puede garantizar que si lo es, funcionará a satisfacción.

De todas maneras, lo que se puede notar es que si, aparentemente, parece haber ocurrido un cambio en la posición brasileña, expresada en las declaraciones que saldrían al final del encuentro de los dirigentes máximos de ambos países, en la práctica, las posiciones continúan bastante divergentes y los intereses son conflictivos. Las posiciones no se han acercado y continúa sin haber claridad con respecto a la manera como podrá viabilizarse la implementación y la consolidación del pacto entre los países, en un tiempo tan exiguo.

La diplomacia tiene la virtud de hacer de un *no* definitivo un *tal vez*, sin decir, de manera definitiva, cómo se estrecharán los lazos entre los países del Bloque. Creemos que, en la práctica, no hubo cambio de la posición de Brasil sino una acomodación a las reglas internacionales de la buena convivencia. Independientemente de cualquier otro aspecto, vale la pena resaltar la observación de Valls Pereira (2003), acerca de que en el ALCA no se prevé la existencia de ningún mecanismo de transferencias, como los implementados en la Unión Europea, que compense las posibles pérdidas. Cabe recordar también, que aunque el proyecto del ALCA no se proponga como el europeo, la creación de una "unión económica", va mucho más allá de un simple "mercado común", en la medida en que contempla la creación de mecanismos que afectarán profundamente la capacidad de acción de los gobiernos de todos los países miembros. Esto refuerza la necesidad de que los más pequeños y los más débiles - todos menos EE.UU. - se preocupen por el establecimiento de reglas claras y equitativas, así como por aumentar todos los esfuerzos para preservar su autonomía nacional².

² Esta cuestión, del establecimiento de mecanismos supranacionales en los bloques, con el objetivo de promover la gestión de las relaciones entre los países, con el fin de garantizar ganancias para todas las partes, incluso a través de la práctica de realizar pagos laterales, está explorado en nuestro trabajo *Mercosur, Cambios necesarios*.