

EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO SURAMERICANA Y SUS INTERACCIONES CON EL ALCA

José Briceño

Resumen

En este ensayo se examinan los distintos enfoques de los países sudamericanos con relación al proyecto brasileño de crear un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). De igual manera, en el trabajo se evalúa cómo estas diferentes posiciones frente al ALCSA se vinculan con la propuesta estadounidense de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Para realizar este análisis, el trabajo analiza, en primer lugar, las razones que motivaron al gobierno brasileño para promover el ALCSA. Posteriormente, se estudian las respuestas de los países de la Comunidad Andina (CAN), del Mercado Común del Sur (Mercosur) y Chile. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Palabras clave: ALCA; Integración; ALCSA.

Abstract

This essay examines the different approaches of South American countries in relation to the Brazilian project of creating a South American Free-Trade Area (ALCSA). Likewise, this work assesses how different positions toward ALCSA relate to the US proposal of establishing a Free-Trade Area of the Americas (ALCA). In fulfilling this analysis, this essay takes into account the reasons behind the Brazilian government's promotion of ALCSA. Subsequently, the proposals of countries from the Andean Community (CAN), Common Market of the South (Mercosur) and Chile are analyzed. Finally, conclusions are presented.

Key words: ALCA; Integration; ALCSA, Mercosur.

INTRODUCCIÓN

En el Comunicado de Brasilia suscrito por los jefes de Estado y de gobierno de los países sudamericanos, reunidos en la capital brasileña entre el 31 de agosto y el 1° de septiembre de 2000, se acordó "iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de marzo de 2002" una zona de libre comercio entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Este acuerdo representaría "un impulso decisivo hacia la meta compartida de formación de un espacio económico comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam" (Comunicado de Brasilia, 2000).

En septiembre de 2002 los líderes sudamericanos se reunieron por segunda vez, en esta ocasión en Ecuador. En el "Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura Regional", en el documento final del encuentro, los presidentes reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano" (Consenso de Guayaquil, 2002).

Recibido: 22-04-03
Aprobado: 20-05-03

Estos dos encuentros han sido significativos en el proceso de acercamiento entre los dos bloques comerciales de América del Sur, cuyo origen se remonta al proyecto del presidente de Brasil Itamar Franco de crear el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). La propuesta de Franco fue desde sus inicios percibida como una estrategia brasileña en respuesta al proyecto estadounidense de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este ensayo se evalúa las diversas respuestas de los países sudamericanos a la propuesta brasileña y la forma cómo ésta se relaciona con el proceso del ALCA.

EL ALCSA Y LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE BRASIL

Desde el mismo anuncio de la Iniciativa para las Américas (IPA) en 1991, el Gobierno brasileño mostró un gran escepticismo con respecto a las ventajas de la integración con Estados Unidos. La Cancillería brasileña describió a la IPA como "falta de contenido real" y prefirió "esperar una definición de la misma" antes de negociar (Bresser Pereira, 1992:15). Esta posición no cambió mucho durante el período entre el anuncio de la IPA y la Cumbre de Miami (1994). La definición del proyecto del ALCA realizada en Miami no modificó el poco entusiasmo brasileño, lo que se evidenció en el bajo perfil del presidente Franco en la cumbre hemisférica de 1994. Aunque Brasil participó en las cumbres de Santiago (1998) y Québec (2001), ha mantenido una actitud crítica con respecto a la integración hemisférica, que se sintetiza en la afirmación del presidente Fernando Henrique Cardoso en la Cumbre de Québec: "El ALCA es una opción, no un destino".

Para Brasil el incentivo mayor para negociar el ALCSA es la necesidad de fortalecer el poder de negociación de América del Sur en la discusión del ALCA. Éste no es ciertamente el único factor que debe considerarse. Sin embargo, el ALCSA es una estrategia económica y comercial y, al mismo tiempo, un proyecto geopolítico de Brasil que desde sus inicios ha tenido como referencia el ALCA. El proyecto brasileño no rechaza o se opone al proyecto hemisférico. Lo que se propone es agrupar a todos los países sudamericanos en un proceso de integración que sería previo al ALCA y que serviría para incrementar la interdependencia regional mediante la promoción de políticas comunes. El propósito es obviamente fortalecer a la región frente a Estados Unidos. Según Marcelo Da Almeida Medeiros (2000:380), al promover el ALCSA Brasil se propone erigir un bastión que:

1. Hable con una sola voz frente a Estados Unidos.
2. Se oponga a la estrategia de Estados Unidos de diluir los grupos regionales latinoamericanos para favorecer una lógica bilateral y centrífuga.
3. Pueda incrementar el peso táctico de la América meridional en el diálogo con sus socios asiáticos y europeos.
4. Permita la consolidación de las relaciones económicas intrarregionales.

Los dos últimos factores señalados por Da Almeida Medeiros no deben soslayarse en forma alguna. Brasil ha utilizado al Mercosur como el marco para desarrollar un ambicioso programa de negociaciones comerciales con la Unión Europea (UE), cuyo objetivo es crear una zona de libre comercio birregional. El Mercosur no ha ocultado su interés en negociar con la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC, por sus siglas en inglés) y con Australia y Nueva Zelanda. En medio de esta agenda global de negociaciones, el ALCSA podría incrementar el poder de negociación de los países del Cono Sur. Especialistas como Fairlie Reinoso (2000:36) plantean que un eventual ALCSA podría ser el marco para negociar un acuerdo de libre comercio entre los países de la región sudamericana y la UE. El ALCSA serviría también para consolidar a América del Sur como un espacio económico unificado. A pesar del creciente dinamismo del comercio y de las inversiones intra Mercosur e intra CAN, el intercambio interbloque es mínimo. El ALCSA puede dinamizar los intercambios entre ambos bloques.

El ALCSA es también para Brasil una forma de continuar su estrategia de acercamiento a dos países socios del Tratado de Cooperación Amazónica: Perú y Venezuela. Brasil ha desarrollado una red de carreteras transamazónicas que une a sus estados norteros con Perú y Venezuela. Éste es el caso de la carretera 174 que une Manaos-Caracas, las carreteras BR-364 y BR-317 que se proponen enlazar a Brasil con Perú. De igual manera, Brasil busca promover la cooperación energética con Venezuela y con Colombia, ejemplo del cual es el desarrollo de un tendido eléctrico que proveerá energía al norte brasileño a partir de las represas hidroeléctricas del Guri y Caruachi en el sur de Venezuela. El ALCSA sería un mecanismo para continuar este proceso de integración física ya iniciado por Brasilia, que permitirá no sólo el incremento en los flujos de comercio, sino también la inclusión de las regiones periféricas de estos países a la dinámica económica nacional.

Finalmente, existe otro componente estratégico en la propuesta del ALCSA, una vez más vinculado al ALCA. Brasil ha sido uno de los países que ha avanzado más lentamente en la reforma estructural. Ésta termina de consolidarse en gran medida durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, quien se propuso hacerlo sin tener que someterse a ningún programa de liberalización radical como el propuesto por Estados Unidos en el ALCA (Soares de Lima, 1999:140). En particular, el sector industrial brasileño se opone a cualquier aceleramiento de la apertura debido a lo elevado de los costos a pagar. La integración con sus vecinos sudamericanos implica menores costos debido al mayor desarrollo económico relativo de la economía brasileña.

LA RESPUESTA DE LOS PAÍSES DE LA CAN

Venezuela ha apoyado la propuesta brasileña. Este país ha estado solicitando su ingreso como miembro asociado del Mercosur desde 1996. A inicios de la década de los noventa la política de integración venezolana privilegió las relaciones con

Colombia, México y los países de la cuenca del Caribe. La consolidación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera bilateral con Colombia en 1992 convirtió al eje Bogotá-Caracas en uno de los más dinámicos de la integración latinoamericana. El éxito de la integración binacional se manifestó sobre todo a través del crecimiento exponencial del comercio y las inversiones (Gutiérrez, 1998:35-64). Sin embargo, este dinamismo del eje Bogotá-Caracas no fue capaz de expandirse al resto del proceso andino, debido a las dudas iniciales de Bolivia y de Ecuador de ingresar a la zona de libre comercio y las diferencias con Perú. Por ello, Venezuela optó por un acercamiento a México y a los países de la cuenca del Caribe. Junto con Colombia y México, Venezuela participa en la creación del Grupo de los Tres (G-3) en 1989 y firmó un tratado de libre comercio con estos países en 1994. De igual manera, Venezuela es signataria del acuerdo constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe en 1994 y suscribe una serie de acuerdos comerciales con la Comunidad del Caribe (Caricom) y América Central.

Esta estrategia se modifica a partir de 1994, cuando el Gobierno de Rafael Caldera inicia el acercamiento con Brasil. Se produce un cambio en las prioridades de la política de integración venezolana que concede un papel más importante a la integración con Sudamérica, en especial con el Mercosur. Sin embargo, esta actitud unilateral venezolana también ha sido incoherente desde 1996. En principio el país comenzó a negociar de forma unilateral en enero de 1996. Antes de las reacciones en Colombia y en el sector privado venezolano, la estrategia de ingreso individual se modificó a partir del inicio de las negociaciones 4+1 entre el Mercosur y los países de la CAN.

Durante todo el período de negociaciones, voceros del gobierno venezolano reiteraron su deseo de establecer una zona de libre comercio con el Mercosur y aunque aceptaban negociar en el marco de la CAN, podrían optar por la vía unilateral si el proceso no avanzaba. Esto efectivamente ocurrió en abril de 2001, cuando en una visita a Brasil el presidente Hugo Chávez Frías solicitó el ingreso de Venezuela como miembro asociado del Mercosur. Durante esta visita, cuyo objetivo era coordinar con Cardoso una posición común frente al ALCA, Chávez señaló que la negociación con el Mercosur se estaba desarrollando con “una lentitud pasmosa”, por lo cual Venezuela decidía acelerar su ingreso al Mercosur “de una manera soberana” (*El Nacional* en línea, 04/01/2001). Esta decisión unilateral de Venezuela provocó la inmediata reacción de su principal socio comercial: Colombia. En una declaración de la ministra de Comercio Exterior Marta Lucía Ramírez, el gobierno colombiano criticó la actuación unilateral de Venezuela en el momento que ejercía la presidencia de la CAN. Según Ramírez, esta ausencia de consulta a los países andinos por parte de Venezuela podría poner en riesgo el desarrollo de una posición común de la CAN en las negociaciones sobre el libre comercio hemisférico.

Brasil apoyó la propuesta de un ingreso venezolano al Mercosur, que tuvo una recepción menos entusiasta en los otros socios. Sin embargo, el estallido de la

crisis económica en Argentina en diciembre de 2001 y el incremento de la conflictividad política en Venezuela en el año 2002 detuvieron la posible ampliación del Mercosur al norte de América del Sur. Lo cierto es que Chávez apoya una creciente unión entre los países andinos y el Mercosur. Desde el año 2001 el gobierno venezolano ha manifestado de forma clara su rechazo al ALCA, al menos en la versión propuesta por Estados Unidos. Esto es comprensible si se observa que uno de los objetivos de la política exterior de Chávez es la promoción de un orden internacional "multipolar", por oposición al orden unipolar que, desde el enfoque del gobierno venezolano, predomina en la actualidad. En este contexto, el participar en el ALCA implicaría el sometimiento a Estados Unidos no sólo de Venezuela, sino de toda América Latina y el Caribe, algo inadmisibles y contradictorio con la propuesta de un mundo multipolar. Por otra parte, el gobierno venezolano en reiteradas ocasiones manifestó su rechazo al "neoliberalismo salvaje", expresión con la que describe el proceso de reformas económicas desarrolladas en América Latina desde fines de la década del ochenta. No pocas veces ha expresado que "el neoliberalismo es el camino al infierno". Para Chávez el ALCA es una manifestación de este "neoliberalismo salvaje", o como lo señaló en febrero de 2003, el ALCA es hijo del "fracasado modelo neoliberal" (*El Nacional*, 21/02/2002, p. B/6).

Este rechazo al ALCA del actual gobierno venezolano se acompaña con un fuerte discurso a favor de la integración entre los países latinoamericanos. Desde diciembre de 2001 Chávez viene pregonando la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) como opción frente al ALCA. Chávez utiliza el ingreso al Mercosur como uno de los elementos de su estrategia anti-ALCA, al enfatizar que antes de ingresar a un acuerdo hemisférico, es imperativo la unión de los países sudamericanos. Esta posición del Gobierno de Chávez se asemeja en gran medida a la adoptada por los diversos gobiernos brasileños desde Itamar Franco. Sin embargo, la diferencia es que en Brasil se ha producido un intenso debate sobre la conveniencia o inconveniencia del ALCA y sobre los aspectos específicos de la negociación (agricultura, industria, propiedad intelectual, medio ambiente, asuntos laborales vinculados con el comercio) en lo que Brasil tiene interés. En Venezuela una discusión semejante apenas se está iniciando.

Colombia también inició su acercamiento con el Mercosur, aunque con muchas reservas. En sus inicios se trató de una actitud reactiva ante la decisión venezolana de negociar con el Mercosur, aunque también se consideraron las potencialidades del comercio en diversos rubros. De igual manera, la crisis política por las acusaciones que vinculaban al presidente Ernesto Samper Pizano Samper con el narcotráfico y el deterioro en las relaciones con Estados Unidos que esto produjo, incidieron en la decisión colombiana de negociar con el Mercosur. La mayor vinculación con los países del Mercosur en un ALCSA permitiría a Colombia disminuir su vulnerabilidad frente a Estados Unidos. A esto se debe sumar que el Gobierno de César Gaviria Trujillo apostó en exceso por un eventual ingreso colombiano al TLCAN, ya fuese individualmente o a través del G-3. Durante el Gobierno

de Samper ya era obvio que tales expectativas eran infundadas, no sólo por la narcotización de la agenda bilateral con Estados Unidos, sino también por el fracaso del Gobierno de William Clinton en obtener un nuevo *fast track* para negociar la adhesión de Chile al TLCAN. Sin embargo, Colombia se opuso a la realización de un tipo de negociación 4+1 entre la CAN y el Mercosur, como se planteó inicialmente y muchos voceros del sector productivo, en particular los agricultores, tienen serias reservas sobre la conveniencia de abrir sus mercados a las producciones del Mercosur (Martínez, 1997:159-180).

Aunque Samper impulsó el ALCSA, Colombia es el país más reticente a este proyecto. Esto obedece a las presiones de sectores sensibles como el automotor y el agrícola. La industria automotriz colombiana exige un tratamiento especial, argumentando que su producción de autopartes no es significativa comparada a la de Argentina y Brasil. El sector agrícola es mucho menos desarrollado que el de los países del Mercosur, competidores mundiales en el sector. En consecuencia, los agricultores colombianos dudan sobre los beneficios del ALCSA (Zanin, 1998:484). La gestión de Andrés Pastrana Arango considera prioritario un eventual ingreso al TLCAN o a la negociación del ALCA. Su única prioridad comercial en América del Sur es Venezuela, aunque en menor medida, Ecuador. Aunque la salida de Samper no significó que el tema del narcotráfico perdiese su lugar prioritario en la agenda bilateral con Washington, en el Gobierno de Pastrana el escenario fue de cooperación más que de conflicto, expresión de lo cual fue la aprobación del Plan Colombia. Esta política ha sido continuada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Tanto en el gobierno como en los sectores productivos colombianos predomina la idea de que la prioridad en la agenda comercial del país no es América del Sur, sino su relación con Estados Unidos. A inicios de enero de 2003, el presidente Uribe Vélez envió una carta al representante comercial de Estados Unidos Robert Zoellick, expresándole su deseo de negociar en el corto plazo un acuerdo comercial bilateral con Washington (Reuters, 14/01/2003). Recientemente, un documento de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) señaló que Colombia podía negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos sin necesidad de que existiese una posición unificada con los países de la CAN. En el documento se manifiesta que "Nuestros intereses en este acuerdo son particulares y no fácilmente conciliables con los de los países de la región (...) Hay una gran sintonía entre los gobiernos de EE UU y Colombia. Si para algo ha de servir es para que más pronto que tarde tengamos un acuerdo de libre comercio que permita extender en el tiempo los beneficios que hoy tenemos con el ATPA [Ley de Preferencias Aduaneras Andinas, en inglés] y que involucre beneficios para la inversión y los servicios" (*El Universal* en línea, 4/11/2002). La ANIF finalmente considera que Colombia no tiene por qué comprometer su suerte "única y exclusivamente" en el proceso del ALCA, sino que puede abrir el camino de una negociación bilateral con Estados Unidos (*El Universal* en línea, 4/11/2002).

Perú intentó durante el período Alberto Fujimori (1991-2000) desarrollar una política de promoción de alianzas múltiples y globales, estrategia en la cual la integración con los países del Mercosur fue una opción válida. La situación de Perú en el contexto de la integración sudamericana es atípica. El país es miembro de la CAN, pero su situación es irregular desde 1992, anunciándose en diversas ocasiones su retiro definitivo de este esquema de integración. Esto último no ha ocurrido, pero Perú no se ha incorporado de forma plena a la zona de libre comercio y no es parte de la unión aduanera andina, esperándose que esto ocurra en 2005 (Ossorio Vaccaro, 1997). En este contexto, la opción de la integración con los países del Mercosur es un recurso político que puede ser utilizado para obtener concesiones de los países andinos.

Sumado a este factor, es preciso recordar que Perú puede convertirse en un socio importante para Brasil, en particular como proveedor de gas a partir de la explotación de los yacimientos de Camisea. La construcción de un gasoducto con Brasil podría incluso, en el largo plazo, empalmarse con el de Santa Cruz en Bolivia, lo que favorece el acercamiento al Mercosur (Zanin, 1998:486). En consecuencia, su margen de negociación con relación al ALCSA es algo mayor que el de sus socios de la CAN.

Sin embargo, es preciso señalar que en la estrategia peruana, que ha sido continuada por el presidente Alejandro Toledo, el ALCSA es tan sólo uno de los elementos de una política de promoción de alianzas en el ámbito multilateral. El ALCSA es una alternativa de integración en América del Sur debido a su situación irregular en la CAN, pero Perú prefiere una política de alianzas múltiples. Este pragmatismo peruano lo ha manifestado recientemente su viceministro de Comercio Exterior Alfredo Ferrero, quien aseguró que su país se integraría al mercado estadounidense entre 2003 y 2004, ya fuese mediante el ALCA o un pacto bilateral. Señaló que "el objetivo de Perú es integrarse con Estados Unidos en 2004, para lo cual iremos solos o con socios andinos" (*El Universal*, en línea 09/1/2002). Ferrero afirmó que Estados Unidos es el principal socio comercial de Perú y su mercado ofrece un enorme potencial a las exportaciones peruanas. Fue categórico al manifestar que "Perú no sacrificará la competitividad de sus empresas por una política integracionista que no traiga beneficios comerciales". Lima esperará que concluyan las negociaciones el 15 de diciembre entre los socios andinos antes de tomar la decisión. Sin embargo, el gobierno peruano adelantará paralelamente un acuerdo bilateral con Estados Unidos (*El Universal*, en línea 09/1/2002). Esta afirmación indica que Perú pudiera optar por la opción bilateral, cómo paso previo al ALCA, y no por la estrategia sudamericana del ALCSA.

Bolivia, miembro de la CAN y asociado al Mercosur, tiene relaciones comerciales mayores con Argentina y Brasil que con sus socios andinos. Su situación geográfica en América del Sur le permite jugar las cartas de Mercosur y de la CAN al mismo tiempo. En consecuencia, el ALCSA no alterará mayormente sus intereses geopolíticos y geoeconómicos.

Ecuador, en cambio, ha atravesado diversas turbulencias políticas internas que no le ha permitido concentrar sus esfuerzos en la negociación del ALCSA. Sin embargo, como señala un informe reciente de la Aladi, Ecuador presenta una serie de deficiencias estructurales que no permiten una apertura acelerada al mercado estadounidense. Sectores como los alimentos, combustibles y automotores son altamente vulnerables. El informe señala que el ALCA puede significar la dilución de las preferencias bilaterales o subregionales que Ecuador recibe en el marco de la CAN o del Programa de Preferencias Andinas de Estados Unidos (Aladi, 2001a:14). En este contexto, parece adecuado que Ecuador apoye el ALCSA como paso previo al ALCA, pues así su capacidad de negociación se incrementaría y podría demandar medidas compensatorias.

Este análisis permite argumentar la existencia de una notoria división en la CAN con respecto al ALCA y al ALCSA. Venezuela se ha sumado a Brasil como un abierto promotor de la integración sudamericana, mientras se opone al ALCA. Colombia y Perú prefieren optar por un acercamiento bilateral a Estados Unidos, mientras se concreta el ALCA, siendo poco entusiastas con la opción del ALCSA. Bolivia parece interesada en consolidar su relación con el Mercosur, mientras que Ecuador pareciera interesado al mismo tiempo en América del Sur y en el ALCA. Esta división ha emergido con toda claridad en enero de 2003, cuando los presidentes Uribe y Toledo anunciaron que habían acordado promover la firma de acuerdo de libre comercio bilateral entre la CAN y Estados Unidos. Uribe informó que los ministros de Comercio Exterior de la CAN, que también conforman Bolivia, Ecuador y Perú, se reunirían para discutir sobre este acuerdo. Afirmó: "Buscaremos que los ministros viajen conjuntamente a Washington en las semanas que vienen y expresen la voluntad de entrar a negociar un acuerdo en bloque". De igual manera afirmó que en 2005 entraría en vigor el ALCA, iniciativa que tiene "problemas políticos en América Latina", por lo que manifestó que la alternativa era "buscar con la CAN el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, Europa y Canadá y examinar cuidadosamente el tema Mercosur". En esta declaración estaba implícita la exclusión de Venezuela de esta iniciativa (*El País* en línea, 30/01/2003).

EL MERCOSUR FRENTE AL ALCSA

La percepción del ALCSA entre los socios del Mercosur varía según los países. Paraguay y Uruguay han sido poco entusiastas con la ampliación del Mercosur y con la creación del ALCSA. Las dificultades de las negociaciones entre la CAN y el Mercosur han radicado en parte en las objeciones realizadas por estos dos países, que temen perder su ingreso preferencial a los mercados brasileño y argentino. Ahora bien, ambos países han participado en las negociaciones con la CAN y se han sumado a la vocería única del Mercosur en las discusiones del ALCA y las críticas a este proyecto de integración.

En el caso de Paraguay, su vicescanciller Juan Buffo, ha señalado que “la iniciativa de un acuerdo entre la Comunidad Andina de Naciones, Mercosur y Chile sería un avance con el cual podemos obtener beneficios a largo plazo, a pesar que en el corto plazo haya costos de ajuste” (citado en *Revista do Mercosul* n° 66, año 2000). Esta preocupación por los costos del ajuste causado por la integración con los países andinos es un tema sensible en Paraguay. El ingreso de economías de mayor tamaño como Colombia, Chile, Perú y Venezuela genera temores y reacciones diversas en un país ya afectado por las medidas unilaterales que Argentina y Brasil han aplicado cuando han tenido problemas económicos. Esta sensibilidad sobre los costos ha sido evocada incluso para criticar al Mercosur. En una declaración con motivo de las medidas adoptadas en Argentina por Domingo Cavallo en marzo de 2001, el presidente de la Unión Industrial Paraguaya Guillermo Stanley señaló que el Mercosur funcionaba “solamente para las economías grandes” y que “era lesivo y poco práctico para las economías más pequeñas” (*ABC Color* en línea, 07/04/2001). Si este argumento es utilizado para criticar al Mercosur, es posible que se alegue también en el caso del ALCSA.

A pesar de esta situación, un estudio de la Aladi recomienda el ingreso de Paraguay a una eventual zona sudamericana de libre comercio. El estudio señala que Paraguay tiene una situación de amplia liberalización de sus intercambios con sus socios del Mercosur y con países como Chile y Bolivia. Sin embargo, existen restricciones importantes en el comercio con países como Colombia, Perú y Venezuela. En consecuencia, para el gobierno paraguayo es una prioridad importante mejorar las condiciones de acceso a estos mercados, lo que puede alcanzarse mediante un acuerdo bilateral entre la CAN y el Mercosur (Aladi, 2001b:13).

En Uruguay predomina un enfoque similar al paraguayo. Aunque apoyan el ALCSA, las declaraciones de los funcionarios uruguayos son excesivamente cautelosas. Ejemplo de esto es la forma como se concibe la ampliación del Mercosur mediante el ingreso de Venezuela. Cuando en 1995 se comenzó a considerar una posible negociación con Venezuela y la CAN, Ricardo Rúa, diputado del Congreso y ex director de Banco Central Uruguayo, señaló que “lo importante es que los futuros participantes del bloque económico del Cono Sur se puedan integrar en el mismo grado de equilibrio entre las obligaciones y los beneficios obtenidos por los actuales integrantes” (citado en *Revista do Mercosul* n° 31, año 95). Recientemente, en respuesta a la solicitud de Venezuela de ingresar al Mercosur, un vocero del gobierno uruguayo señaló que el Mercosur “debe superar sus problemas antes que ingresen otros países”. Sergio Abreu, ministro de Industria uruguayo, indicó que “todo lo que signifique agrandar el Mercosur es bienvenido, pero sobre la base que tenemos que fortalecernos antes” (*El Universal* en línea, 5/04/2001).

Uruguay ha expresado, en cambio, una opinión cada vez más favorable al proceso hemisférico. El ALCA, y en particular Estados Unidos, es un enorme mercado para las exportaciones agrícolas uruguayas, cuya calidad es apreciada por los

consumidores estadounidenses y que han tenido un ingreso limitado a este mercado (Benecke, 2001:5). La apertura de este mercado agrícola sería de gran interés para Uruguay y de allí su interés en el ALCA. El problema es que este tema ha sido difícil de negociar por la negativa de Estados Unidos y las reiteradas presiones de Brasil y Argentina. Quizás ello explica el reciente interés uruguayo de negociar un acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos, emulando a Chile.

El caso argentino es completamente diferente. En sus inicios el Gobierno de Carlos Saúl Menem se mostró excesivamente entusiasmado con un eventual ingreso argentino al TLCAN, ya fuese a través del Mercosur o de forma unilateral. Sin embargo, esta posición se modificó debido a la ausencia de consenso en Estados Unidos sobre una posible ampliación del acuerdo con México y Canadá para incorporar nuevos países latinoamericanos. Esto condujo al gobierno argentino a sumarse al proyecto brasileño de fortalecer el Mercosur y estrechar las relaciones comerciales con la CAN. Esta política es resultado de la misma interdependencia que el Mercosur ha creado entre las economías de Brasil y Argentina. Carlos Escudé (1997) ha descrito esta interdependencia en los siguientes términos "...después de décadas de marginación y desconcierto, la Argentina encontró un lugar bajo el sol. Ese lugar se llama Mercosur". En medio del simbolismo de la frase de Escudé, lo cierto es que Argentina ha establecido una sólida alianza con Brasil que ha sido capaz de superar los vaivenes y problemas económicos en ambos países.

No obstante, la crisis económica argentina, que tuvo su eclosión en diciembre de 2001, ha afectado la posición argentina frente al Mercosur. En medio del torbellino de la crisis, el presidente Fernando de la Rúa designó como Ministro de Economía a Domingo Cavallo, quien en el libro *Pasión por crear*, publicado en 2001, no tuvo ningún recato en declarar su rechazo a la idea de que el Mercosur se convirtiese en una unión aduanera. Señaló que lo conveniente era establecer un esquema similar al TLCAN, es decir, una zona de libre comercio, acompañado de políticas que promoviesen la integración de la infraestructura física (comunicaciones, transporte y energía). También afirmó que se debía dar prioridad a la integración con Estados Unidos (véase Cavallo, 2001). Estos comentarios indignaron a los socios mercosurianos y en especial a Brasil. Después de la caída de De la Rúa, Argentina atraviesa un período de enorme inestabilidad económica que ha desviado su atención en negociaciones comerciales como las que se realizan con los países andinos. Ciertamente, Argentina continúa participando en la vocería única del Mercosur en las discusiones con la UE y en el proceso del ALCSA, pero su misma crisis económica ha debilitado el poder de negociación del bloque sureño, al impedir, por ejemplo, que se restablezca en su totalidad el arancel externo común. Tal situación ciertamente debilita como grupo al Mercosur para negociar concesiones arancelarias y otros aspectos comerciales en el marco del ALCA (Keat, 2002:13).

EL PRAGMATISMO CHILENO

Chile ha sido ambiguo con relación a una mayor integración con los países de América del Sur. Esto debe entenderse en el contexto de la política comercial chilena desde el Gobierno de Patricio Aylwin. Durante la dictadura de Augusto Pinochet Ugarte, Chile favoreció el fortalecimiento del régimen multilateral de comercio, como parte de su estrategia de apertura económica. Aylwin complementó esta estrategia con una política de suscripción de acuerdos de libre comercio "con aquellos países que estén dispuestos a asumir reglas y niveles de apertura similares a los que presenta la economía chilena, y que no descarta la posibilidad de profundizar la apertura unilateral" (Sáez, 1994:4). Esto implicó una negativa por parte de Chile de ingresar a algún esquema de integración y su preferencia por la firma de acuerdos bilaterales.

Cuando se negoció el Tratado de Asunción, Brasil intentó atraer a Chile. La inclusión en el tratado de una cláusula que permitía el ingreso como miembro pleno del Mercosur a los países latinoamericanos que no perteneciesen a ningún otro esquema de integración fue una evidente alusión a Chile, único país en la región en tal situación. El Gobierno de Patricio Alwyn rechazó la invitación argumentando que sus potenciales socios estaban retrasados en el proceso de modernización económica y de reforma estructural, en particular en materia comercial. En esas circunstancias, un ingreso al Mercosur podría introducir distorsiones en la política de apertura de la economía chilena. Alwyn tampoco aceptó la invitación realizada por los países del Acuerdo de Cartagena para que se reintegrara al Pacto Andino (Fazio, 1997:186).

En vez de optar por una estrategia de participación en esquemas de integración regional, Chile prefirió suscribir acuerdos bilaterales con los países latinoamericanos. Así, Chile firmó acuerdos de libre comercio con México (1991), Venezuela (1992), Colombia (1993) y Ecuador (1994). También renegoció sus acuerdos de alcance parcial con Perú y sus acuerdos de complementación económica con Argentina y Bolivia. Paralela a esta estrategia bilateral, Chile desplegaba todos sus esfuerzos para mostrarse como un candidato atractivo para ser invitado a ingresar al TLCAN. Esto se produjo en la Cumbre de Miami, cuando el presidente Clinton anunció el inicio de negociaciones con Chile para su adhesión al TLCAN, lo que redirigió el interés chileno en América del Norte. Este interés se redujo debido a las dificultades del Gobierno de Clinton para ampliar el TLCAN a otros países de la región. A este factor se sumó la evaluación de los resultados de los acuerdos bilaterales, que no habían tenido efectos considerables en el volumen y la composición de las exportaciones chilenas hacia esos mercados. Otro factor que comenzaba a inquietar al Gobierno de Eduardo Frei fue el posible impacto negativo sobre Chile de la entrada en vigencia de la unión aduanera en el Mercosur, al dejar de tener validez muchas de las preferencias que gozaban diversas producciones chilenas.

Todos estos factores obligaron al Gobierno de Frei a replantearse la negativa de incorporarse a la integración en el Cono Sur. Sin embargo, en vez de solicitar su ingreso como miembro pleno, el gobierno chileno optó por negociar un acuerdo de libre comercio y convertirse en miembro asociado del Mercosur en junio de 1996. El Mercosur pareció convertirse en una prioridad de la política comercial chilena a partir de 1996. Chile se sumó a las instituciones mercosurianas y apoyó las negociaciones con la CAN. En este contexto apoyó el ALCSA, que no representaba mayores riesgos para Chile, país que ha suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio con Colombia, Perú y Venezuela. La integración con los países sudamericanos se percibía en Chile como un mecanismo para fortalecer su poder de negociación frente a Estados Unidos, en el escenario de una eventual reactivación de la negociación de adhesión al TLCAN. El gobierno chileno incluso propuso desarrollar una estrategia común del Cono Sur en las negociaciones del ALCA (Stahinger de Caramutti, 1998) y en julio de 2000 se planteó el ingreso como miembro pleno del Mercosur. Este escenario se modificó, no obstante, cuando Chile aceptó, en noviembre de 2000, la propuesta de Estados Unidos de negociar un acuerdo bilateral de libre comercio.

La negociación de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos apenas unos meses después de haber solicitado su ingreso como miembro pleno del Mercosur evidencia el pragmatismo chileno. El anuncio de la negociación del acuerdo sorprendió a todos los socios del Mercosur, que evidentemente mostraron su desagrado por la falta de consulta por parte de Chile. La respuesta chilena fue que la propuesta que el presidente Ricardo Lagos recibió en Silicon Valley también había tomado por sorpresa a Chile, que no lo esperaba de parte del Gobierno de Clinton, que estaba en sus últimos días en la Casa Blanca.

Sin embargo, esto no calmó los ánimos en los socios del Mercosur, especialmente en Brasil. La prensa brasileña describió a Chile como una novia esquiva. El entonces canciller Luis Felipe Lampreia, considerado un fuerte impulsor del ingreso chileno al mercado subregional, sostuvo que la negociación con Estados Unidos implicaba la suspensión de la negociación con Chile para su incorporación plena al Mercosur. El secretario ejecutivo de la Cámara de Comercio Exterior de Brasil Roberto Gianetti da Fonseca, señaló que “la decisión nos dejó perplejos y frustrados, porque estábamos dándole mucho valor a su ingreso [de Chile] en el Mercosur”. Señaló además que Brasil debía ser intransigente al pedir reparaciones a Chile (Araya Díaz, 2001).

La respuesta del gobierno chileno fue que un acuerdo con Estados Unidos no se contradecía con la presencia chilena en el Mercosur. Según el subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile Heraldito Muñoz, no existía incompatibilidad porque “Chile explicó reiteradamente a los socios del Mercosur que el ingreso pleno tenía como condición *sine qua non* la baja de los aranceles a los niveles de Chile y la autonomía de nuestro país en materia de negociaciones internacionales, en tanto no existiese ese arancel común” (citado en Araya Díaz, 2001). Según Muñoz,

Chile mantenía inalterable su opción por el mercado subregional y continuaría trabajando para ser miembro pleno del Mercosur, aunque el ingreso no estaría sujeto a fechas específicas, tal como se había acordado en la Cumbre Iberoamericana realizada en Panamá. En un discurso ante la XIX Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur, realizada en Florianópolis, en diciembre de 2000, Ricardo Lagos confirmó esta posición al señalar que la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos no alejaba a su país del bloque sudamericano, con el que compartía lazos históricos, culturales y objetivos políticos, estratégicos y sociales. "Chile no se integrará al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), porque no quiere ser miembro de otro bloque, sino del Mercosur", señaló Lagos (Boletín sobre Integración de América Latina y el Caribe:1).

Estos argumentos no parecieron convencer demasiado al gobierno de Brasil. En una visita realizada a Chile en febrero de 2001, el nuevo canciller brasileño Celso Lafer expresó que la negociación de un acuerdo con Estados Unidos dificultaba la integración plena de Chile al Mercosur. Para Lafer, la decisión demostraba que la inserción plena de Chile a este esquema de integración no estaba entre las prioridades de Santiago. Aunque no cerró las puertas a Chile para ingresar al Mercosur, Lafer indicó que era necesario ver cómo terminaría la negociación del acuerdo entre Chile y Estados Unidos y cómo se desarrollaría la negociación del ALCA (*El Mercurio* 16/01/2001).

Las diferencias entre Brasil y Chile se intensificaron aún más a raíz de la propuesta chilena de adelantar la fecha de inicio del ALCA de 2005 a 2003. Esta propuesta encontró inmediata recepción en Estados Unidos y sus dos socios del TLCAN. Sin embargo, Brasil la consideró inadmisibles y contraria a los acuerdos alcanzados en las cumbres de Miami y Santiago, en las cuales se había fijado como fecha el año 2005. La propuesta provocó un revuelo en los días previos a la cumbre de jefes de estados de Québec en abril de 2001, incrementado el escepticismo en diversos sectores brasileños sobre la conveniencia de participar en el ALCA. En todo caso, el hecho de que la propuesta haya surgido del gobierno chileno no debió agrandar a Brasil. A pesar de las reiteradas declaraciones de voceros del gobierno chileno sobre su interés en el Mercosur, la propuesta de adelantar el inicio del ALCA atacó el corazón mismo de la estrategia brasileña iniciada por Itamar Franco. Ésta se proponía integrar y fortalecer primero a los países del Mercosur y de la América del Sur y tratar de prorrogar lo más posible la negociación del ALCA. Al adelantar el ALCA a 2003, su inicio sería demasiado próximo al de un eventual ALCSA, que según la Cumbre de Brasilia debería ser el año 2001. Por esta misma razón, el gobierno chileno modificó su posición y en febrero de 2001 retomó la fecha inicial de 2005 (*El Mercurio* 25/02/2001).

En síntesis, Chile tiene un enfoque pragmático sobre el ALCSA que, como lo demuestra su cambio de estrategia en noviembre de 2000, prefiere su integración en múltiples regiones mediante acuerdos bilaterales. Su apoyo al ALCSA fue mayor

JOSÉ BRICEÑO

cuando se debilitó la opción TLCAN a mediados de los noventa. Sin embargo, cuando Estados Unidos reactiva su propuesta de libre comercio, Chile modificó sus prioridades.

La negociación con Estados Unidos concluyó en diciembre de 2002 y se propone eliminar en su primer día de vigencia los aranceles aduaneros para el 87 por ciento de las exportaciones chilenas a Estados Unidos. Al cuarto año, la liberación alcanzará al 94 por ciento de las exportaciones, y los gravámenes para el 6 por ciento restante serán eliminados en forma progresiva en los siguientes ocho años, incluyendo los productos agrícolas que inicialmente no figuraban en la desgravación. Como acuerdo de nueva generación regula otros aspectos como las inversiones, respecto de lo cual destaca una cláusula que permite que Chile mantenga durante un año las medidas de control a los capitales golondrina, pero una vez concluido este período, si Chile mantiene alguna de este tipo podría ser demandada ante tribunales arbitrales y ser obligada a pagar indemnizaciones (*El Mercurio* en línea, 13/12/2002).

CONCLUSIÓN

En este ensayo se ha analizado la posición de los diversos países sudamericanos frente al proceso del ALCSA y sus interacciones con el ALCA. Del análisis realizado se evidencia la existencia de posiciones diversas y no pocas veces contradictorias con relación al proyecto de crear un espacio sudamericano de libre comercio. Estas contradicciones derivan en buena medida del escenario de un eventual ALCA, un proceso que atrae más a los países de la región que han tenido una tradicional cercana relación comercial con Estados Unidos.

A pesar del lenguaje efusivamente optimista de los comunicados de Brasilia y Quito, en la realidad el proyecto brasileño tiene aún muchos obstáculos que superar. El poco entusiasmo de países como Colombia, la ambivalencia de Ecuador y Perú y el pragmatismo chileno, demuestran que el consenso en torno al ALCSA es todavía débil. El fondo del asunto radica en una suerte de convicción al interior de estos países sobre la mayor conveniencia de ingresar al ALCA. Su enorme dependencia del mercado estadounidense les induce a ser escépticos con la propuesta brasileña si ésta implica un conflicto con Washington y su proyecto hemisférico.

En el Mercosur, la situación es distinta. Aunque no se rechaza el ALCA, se considera que la forma como ha sido propuesto por Estados Unidos debilitaría el proyecto regional que se está realizando en el Cono Sur. En este contexto, el ALCSA es un mecanismo para fortalecer su posición negociadora al ampliar el espacio de integración mercosuriano para incluir a todos los países sudamericanos. El análisis de los diversos documentos del proceso del proceso del ALCSA permite

argumentar que para el Mercosur no existe una oposición entre la integración hemisférica y la unión sudamericana. Se trata, más correctamente, de preparar a la región para que no sea absorbida por el ALCA. Primero se debería fortalecer a América del Sur y sólo luego promover una integración con Estados Unidos que fuese más equitativa.

Por razones distintas, Bolivia y Venezuela se suman a la visión mercosuriana del ALCA. Bolivia, a pesar de pertenecer a la CAN, tiene estrechas relaciones con el Mercosur, proceso en el que participa como miembro asociado. Además, Estados Unidos, aunque es un mercado atractivo para Bolivia, no tiene una predominancia en el intercambio del país similar a la que tiene para países como Colombia. En el caso de Venezuela, su posición se adapta perfectamente a la política exterior del Gobierno de Chávez, una de cuyas metas es promover un mundo multipolar, en rechazo al unipolarismo que, en la óptica de Chávez, caracteriza al mundo de la post Guerra Fría. El ALCA sería una manifestación de ese mundo unipolar que rechaza el Gobierno de Chávez.

Estos distintos enfoques sobre las interacciones entre el ALCA y el ALCSA han incidido en el proceso de construcción de un nuevo regionalismo sudamericano. Para los países con un intercambio comercial importante y cuantiosas inversiones con Estados Unidos, si se produce una contradicción entre el ALCSA y el ALCA, optarán por este último. En los países con relaciones comerciales e inversiones más diversificadas, como los del Mercosur, se optará por la unión sudamericana. A esto se debe sumar el elemento político, pues Brasil y sus socios del Mercosur, plantean un proyecto regional autonomista, mientras que en Venezuela la retórica antiunipolar del actual Gobierno explica su apoyo al ALCSA, a pesar de la abrumadora importancia del comercio y las inversiones con Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

ABC Color (Asunción) en línea 07/04/2001.

ARAYA DÍAZ, Juan (2001). *Revuelo en el vecindario. Efectos del acuerdo Chile-EEUU*, <http://emol.com> (consulta 26/04/20001).

Asociación Latinoamericana de Integración —Aladi (2001a). "Impacto del ALCA en la economía del Ecuador y sus negociaciones en la Aladi", *Seminario Taller sobre Incidencias del ALCA en la Economía del Ecuador*, Quito-Guayaquil, 27-30 de agosto de 2001.

Asociación Latinoamericana de Integración —Aladi (2001b). "Impacto del ALCA en la economía del Paraguay y sus negociaciones en la Aladi", *Seminario Taller sobre Incidencias del ALCA en la Economía Paraguaya*, Asunción, 13-14 de agosto de 2001.

JOSÉ BRICEÑO

BENECKE, D.W. (2001). *Lateinamerica FTAA/ALCA Motor oder Bremse der lateinamerikanischen ntegration?* Konrad-Adenauer Stiftung.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1992). "Integración latinoamericana o norteamericana", *Geosur*, Montevideo XII: 145-146, pp. 15-21.

CAVALLO, D. (2001). *Pasión por crear*. Argentina, Buenos Aires: Planeta.

COMUNICADO DE BRASILIA, I Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 31 de agosto al 1° de septiembre de 2000.

CONSENSO DE GUAYAQUIL SOBRE INTEGRACIÓN, SEGURIDAD E INFRAESTRUCTURA REGIONAL, II Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 26 y 27 de julio de 2002.

DA ALMEIDA MEDEIROS, M. (2000). *La genèse du Mercosud*. Paris: L'Harmattan, Mercosur.

El Mercurio 13/12/2002 (Santiago de Chile), en línea <http://www.emol.com>, (consulta: 9/04/03).

El Mercurio 16/01/2001 (Santiago de Chile), en línea <http://www.emol.com>, (consulta: 9/04/03).

El Nacional 04/01/2001 (Caracas), en línea <http://el-nacional.com> (consulta 01/03/03)

El Nacional 21/02/2002, p. B/6.

El País 30/01/03 (Cali, Colombia), <http://elpais-cali.terra.com.co> (consulta: 10/04/2003).

El Universal 5/04/2001 (Caracas) , en línea www.el-universal.com (consulta: 28/02/2003)

El Universal 09/1/2002 (Caracas), en línea www.el-universal.com (consulta: 28/02/2003)

El Universal 4/11/2002 (Caracas), en línea www.el-universal.com (consulta: 28/02/2003)

ESCUDE, C. (1997). "Mercosur, la puerta del siglo XXI", *Diario Clarín*, 19 de julio.

FAIRLIE REINOSO, A. (2000). "Las relaciones Comunidad Andina, Unión Europea y la Zona de Libre Comercio del Sur", documento de trabajo 181, Pontificia Uni-

versidad Católica del Perú, enero (en línea) <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD181.pdf> (consulta: 15/03/01).

FAZIO, H. (1997). "Chile y el Mercosur: una historia de amores y desencuentros", en Reinel Pulencio, Jorge y Andrés Franco, eds. *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Fescol.

GUTIÉRREZ, A. (1998). "El comercio bilateral entre Venezuela y Colombia: evolución, tendencias recientes y características relevantes", *Integración y Comercio*, 2: 6, pp. 35 -64, Buenos Aires.

KEAT, S.K. (2002). "A Free Trade Área of the Américas: Implications of Success or Failure for the Members of the OAS", The Dante B. Fascell North Working Paper Series, n° 7.

MARTÍNEZ, G. (1997). "¿Deben integrarse Colombia y el Grupo Andino con el Mercosur?", en Reinel Pulencio, Jorge y Andrés Franco, eds. *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Fescol, pp. 159-180.

OSSORIO VACCARO, J. (1997). "Retiro o permanencia del Perú en el Grupo Andino. Reflexiones en torno a una difícil decisión", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, Lima, segunda época, II: 4, julio (en línea) http://200.10.68.58/bibvirtual/publicaciones/economia/rev_eco14.htm.

REUTERS, 14/01/2003.

REVISTA DO MERCOSUL (2000), n° 66.

REVISTA DO MERCOSUL (1995), n° 31.

SÁEZ, S. (1994). "La economía política del Nafta de otros acuerdos comerciales: una visión desde el gobierno de Chile", en Figueroa B., E. y M. Schaper H., eds. *Chile ante el Nafta y otros acuerdos comerciales. Una perspectiva ambiental*. Santiago: Cepal, División de Medio de Ambiente y Asentamientos Humanos, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Centro de Economía de los Recursos Naturales y Medio Ambiente (Cenre), p. 4.

SOARES DE LIMA, M. (1999). "Brazil's Alternative Vision", en Mace, G. and L. Beranger, *The Americas in Transition; Contours of Regionalism*. Boulder-London: Lynne Rienner, pp. 133-152.

JOSÉ BRICEÑO

STHRINGER DE CARAMUTTI, O. (1998). "Los ejes estructurales en la relación Mercosur/ALCA", en Pimental, Luiz Otavio, org., *Mercosul no cenário internacional*, Janús, Curitiba-Paraná, Brasil.

ZANÍN, G. (1998). "Grupo de los Tres, Comunidad Andina y Mercosur en el marco del regionalismo abierto", en Stahringer de Caramuti, O., coord., *El Mercosur en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.