

# CAPÍTULO III

## MERCOSUR EN LA PERSPECTIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS

EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO DE INTEGRACIÓN, un elemento determinante del papel del Mercosur es precisamente la peculiaridad de sus relaciones con los Estados Unidos. Este esquema no ha sido objeto de la indiferencia estadounidense. Por el contrario, se constatan diversas acciones para contrarrestar su influencia y/o absorberlo o diluirlo.

La relación tensa entre los Estados Unidos y Brasil no es un fenómeno nuevo en las relaciones interamericanas. Durante la década del noventa, la novedad –que parecería prolongarse al menos durante el primer lustro del nuevo milenio– fue la tensión resultante del protagonismo brasileño en una iniciativa de integración, y las limitaciones y/o escollos en el ejercicio del liderazgo de los Estados Unidos en el proyecto hemisférico del ALCA. En momentos determinados, entre 1995 y 2000, ello ha sido interpretado como una suerte de vacío de liderazgo.

Sin duda, el Mercosur es el mayor interés de los Estados Unidos para la firma del proyecto hemisférico. Amén de los recursos localizados en su geografía, las potencialidades asociadas con el tamaño de su mercado, en especial el de Brasil, sustentan la atención de aquel país. Brasil califica en lo que Brzezinski llama “pivote geopolítico”.

Los pivotes geopolíticos son los Estados cuya importancia se deriva, no de su poder y de sus motivaciones, sino más bien de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los jugadores geoestratégicos. A menudo, los pivotes geopolíticos están determinados por su geografía, que en algunos casos les da un papel especial, como el de definir las condiciones de acceso de un jugador significativo a áreas importantes o el de negarle ciertos recursos (Brzezinski, 1998:49).

Dos agencias de estudios estratégicos, aunque con diferentes perfiles, el *Nacional Intelligence Council* y la agencia *Goldman Sach*, coinciden en incluir a Brasil en un grupo selecto de países que en los próximos quince años podrían tener un peso mucho más relevante en la economía mundial.

El estudio de Goldman Sach señala que, para 2025, Brasil alcanzaría el PIB de Italia; en 2031 el de Francia; y en 2036, el de Alemania y el Reino Unido (Wilson et al., 2003:10).

El estudio del *Nacional Intelligence Council* plantea que los nuevos poderes “arribantes” podrían conformar alineamientos internacionales, que significarían una ruptura definitiva con sus prácticas y con aquellos surgidos después de la Segunda Guerra Mundial (NIC, 2004:47). Señala que países como Brasil, Sudáfrica, Indonesia y Rusia podrían reforzar el creciente papel de la India y de China, generando un alineamiento en el que Centroamérica, México y los países andinos serían dependientes de los Estados Unidos, en tanto Chile y Brasil quedarían más conectados con Asia (NIC, 2004:78). La conclusión que se deriva de estas previsiones es que, en quince años, tales cambios podrían dar como resultado una América Latina más dividida y en la que las desigualdades del desarrollo se acentuarían. Frente a eso, señala que “los Estados Unidos están particularmente posicionados para facilitar el crecimiento e integración necesarios para prevenir la potencial fragmentación” (NIC, 2004:118, traducción de la autora).

Sin necesidad de acreditar los resultados de estos dos estudios, no hay lugar a dudas de que el Mercosur reviste especial importancia para los Estados Unidos, y no sólo en términos económicos.

Las divergencias en el interior del Mercosur aparecen sobredimensionadas por los medios<sup>33</sup>. La crítica de la prensa se apresura

---

33 Esto ha sido una constante en el desarrollo del Mercosur. Marco Aurelio García, asesor de la presidencia de Brasil en Asuntos Exteriores, señalaba en una entrevista: “Podría decir que gran parte de los conflictos que han afrontado la Argentina y Brasil se resolvieron por la vía de la negociación. Sin embargo, cuando hay choque o discusión, la repercusión en los medios es inmediata. Cuando hay acuerdo, los medios lo ignoran” (*Página/12*, 2005).

en divulgar los momentos difíciles del bloque. A cada desencuentro interno se le atribuye la importancia de un conflicto existencial, lo que no ocurre con los esquemas de integración restantes. Los Estados Unidos reconocen tímidamente que Brasil no puede ser tratado como los demás países. Sin embargo, el valor de la contradicción los Estados Unidos-Brasil es conferido por la existencia del Mercosur. Por lo tanto, la fuerza negociadora de Brasil radica en la existencia de este bloque y no en su condición de país aislado. Es así que la preservación del proyecto-país de Brasil pasa por la consolidación de este mercado común.

Sin dejar de lado otros aspectos que exacerbaban el debate los Estados Unidos-Brasil, en este trabajo se profundiza el debate a través del Mercosur y el escenario del ALCA, ámbito donde las tensiones entre estos países constituyen el eje de conflicto para la negociación del acuerdo.

Se abstraen las contradicciones internas del Mercosur (acción válida en la medida en que no pongan en juego la existencia del esquema), pero se analizan cuando hacen a la dinámica y compleja relación con los Estados Unidos, pues en ella se percibe un aprovechamiento de Uruguay como elemento de presión para obtener mejores condiciones de negociación y, en los gobiernos anteriores al de Néstor Kirchner, una posición ambigua por parte de la Argentina cuando se debatía entre sus inclinaciones políticas más propensas a la relación con los Estados Unidos o las lealtades necesarias para recibir el apoyo financiero en un momento de crisis, y las ataduras económicas y los compromisos políticos contraídos en el seno del bloque.

En esta parte de la investigación, se intenta evaluar la perspectiva estadounidense sobre el Mercosur y desentrañar los alcances, límites y posibilidades de su resistencia al proyecto hemisférico.

Asimismo, fue necesario plantearse diferentes momentos de esta dinámica, tanto por el lado del Mercosur como por el de los Estados Unidos.

Es preciso aclarar que en este análisis prevalecen los elementos aportados por la perspectiva gubernamental, con las limitaciones que ello supone. Ello es válido porque, aun cuando los actores de los procesos de integración se han diversificado, no es menos cierto que en el trazado de los perfiles de la integración hemisférica, la influencia de la perspectiva gubernamental es decisiva y marca la pauta del desarrollo de los procesos como reflejo de los intereses de las fracciones del capital dominante.

A fines de la década del ochenta y principios de la del noventa, era apreciable el estancamiento de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Europa y Japón consolidaban sus espacios regionales a través de iniciativas institucionales y/o estrategias regionales. Al mismo tiempo, afianzaban sus posiciones como exportadores en la economía mundial. Los diferenciales de desarrollo económico entre los tres centros de poder no aparecen tan perfectamente delineados como en décadas pasadas. La lucha por el control de mercados estratégicos para la competencia –como el de los servicios financieros o el de las telecomunicaciones– y el control y gestión sobre recursos naturales estratégicos devienen pilares de la preservación de la hegemonía en el campo económico. La caída del Muro de Berlín propició la ampliación del bloque europeo hacia los países de Europa del Este y el acceso preferente a los recursos energéticos ubicados en la zona. Teniendo en cuenta las tensas relaciones entre los Estados Unidos y algunos países del Medio Oriente y los altos ritmos de crecimiento de la economía china –que la convertirían en un importante demandante de petróleo–, resultaba lógico que los Estados Unidos buscaran alternativas modernas para institucionalizar a América Latina y el Caribe como área de influencia, sobre todo conociendo el reto que significaba la creciente incursión europea en el mercado de la telefonía y en el área bancaria de los mayores países de América del Sur, donde Europa es propietaria del 46,5% de los activos del sistema bancario regional, frente al 28,2% de los Estados Unidos (BID, 2002:120).

En ese contexto internacional, consolidar y ratificar a América Latina y el Caribe como área de influencia de los Estados Unidos constituye un elemento de la reestructuración de las relaciones con la región en un ambiente “democrático” y de retorno al crecimiento. Bajo esta luz, el ALCA era una opción económicamente racional para los Estados Unidos. En teoría, si se producía un crecimiento económico, las exportaciones estadounidenses a la región podrían aumentar; para lograrlo, sería necesario profundizar las políticas de apertura en curso en la región y el proyecto hemisférico ofrecía un marco propicio.

De esta manera, durante los años noventa, a diferencia de las tres décadas precedentes, la integración económica aparece como un pilar fundamental de la estrategia de los Estados Unidos hacia la región (Smith, 1996).

Los procesos subregionales de integración históricos, al readecuar sus diseños al patrón neoliberal ya no significaban una amenaza a la actividad de las empresas transnacionales sino que buscaban atraer sus inversiones. La integración así concebida no era un obstáculo para la apertura; se trataba de un momento del proceso. Desde la perspectiva estadounidense, en estas nuevas circunstancias, ciertas formas de integración económica podrían cumplir dos

funciones esenciales: ser instrumento de consolidación de las reformas económicas neoliberales y útiles para definir como zonas de influencia las áreas en disputa<sup>34</sup>.

Los procesos de integración existentes se aceptan con indiferencia si no entran en contradicción con el espíritu del ALCA, y se bloquean si interfieren con los objetivos concretos de los Estados Unidos –acceso a los mercados de bienes y servicios y a los recursos estratégicos–, si enarbolan un desafío a su liderazgo o propician un espacio a sus rivales extrahemisféricos.

Surgido en marzo de 1991, el Mercosur nunca le fue indiferente a los Estados Unidos. En una mirada retrospectiva, no parece casual que a tan sólo tres meses de su fundación, el primer acuerdo marco firmado bajo la Iniciativa para las Américas fuera el *Rose Garden Agreement*, del tipo 4+1, entre el Mercosur y los Estados Unidos.

Su agenda inmediata se dirigía a garantizar el éxito de la Ronda Uruguay y contemplaba la eliminación de barreras al comercio; el tratamiento a los temas de acceso a los mercados; facilitar la inversión directa; fijar una posición común respecto de los subsidios agrícolas; y buscar soluciones a los problemas sanitarios y fitosanitarios de la agenda<sup>35</sup>.

Durante sus primeros años (1991-1995), los Estados Unidos vieron con cautela el esquema –característico de su posición a lo largo del período–, en parte por la persistente situación de la inflación en Brasil hasta 1994, que no permitía una proyección preocupante del bloque.

La cautela es precisamente el perfil más bajo de oposición que podría alcanzar el Mercosur en la percepción estadounidense. Los resultados de una encuesta de opinión indican que el 64% de los dirigentes de los Estados Unidos consideraba que Brasil podría jugar un papel mayor en la arena internacional en los próximos diez años, lo que se asumía como una amenaza a la hegemonía del país del norte (*The Chicago Council on Foreign Relations*, 1999).

En 1995, mientras el Congreso negaba a Clinton la autorización del *fast track* para la negociación con Chile, el Mercosur firmó en Madrid el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea.

En 1996 se firmaron Acuerdos de Complementación Económica con Chile, y meses después con Bolivia, para avanzar en la creación de una zona de libre comercio pero con una estructura institucional más sencilla que la del Mercosur.

---

34 Resultan más visibles como áreas de influencia de los Estados Unidos: México, la subregión centroamericana, la caribeña y algunos países de la andina. El área de los países que integran el Mercosur calificaría como “en disputa”.

35 Ver “ALCA: El desafío próximo” en <<http://cei.mrecic.gov.ar>>.

## **MERCOSUR-ESTADOS UNIDOS: ENTRE EL PRAGMATISMO, LA TOLERANCIA Y EL CONFLICTO**

El lanzamiento internacional del Mercosur –con el empuje de Brasil como interlocutor por excelencia de estos procesos–, el reconocimiento y credibilidad internacional (a pesar de las manifiestas contradicciones en el seno del bloque) y sus avances en la esfera comercial –las exportaciones intrabloque pasaron del 8,9% en 1990 al 24,8% en 1997 (CEPAL, 1999a); en 1995 el régimen de libre comercio abarcaba cerca del 90% del universo arancelario, con la expectativa de llegar al 100% en el año 2000–, convirtieron la cautela estadounidense en recelos frente al virtual estancamiento del ALCA y dejó de sentirse el rechazo manifiesto en los intentos por demeritar los avances del bloque.

El lanzamiento del informe *“Does Mercosur’s Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?”* (“¿Justifica la Ejecutoria Comercial del Mercosur las Preocupaciones por los Efectos de los Acuerdos Comerciales Regionales?”), del autor Alexander Yeats (1997), economista jefe del Banco Mundial, constituyó un intento de desacreditar el bloque al caracterizarlo como un esquema de integración de viejo formato. El planteamiento central de dicho informe era que el Mercosur exhibía un crecimiento artificial basado en la protección de industrias ineficientes amparadas en barreras comerciales, de lo que finalmente se infería la incompatibilidad de la ejecutoria del mercado común con las normas de la OMC. Este documento vio la luz en órganos de prensa estadounidenses antes de ser publicado por el Banco Mundial. Algunos interpretaron la salida del informe como una tentativa de frenar los avances internacionales del Mercosur y de restringir su incipiente liderazgo, manifiesto hasta ese momento en la capacidad de aglutinar los países del bloque.

Posteriormente, en su gira por algunos países sudamericanos en 1997, el presidente Clinton puso énfasis en declarar el apoyo de los Estados Unidos al mercado y en señalar que no se sentían amenazados por la emergencia de Brasil como potencia en el hemisferio. Agregó que cualquier nueva zona de libre comercio sería compatible con el Mercosur y el liderazgo brasileño (*The New York Times*, 1997).

La declaración de Clinton era cierta sólo parcialmente: ni el Mercosur ni Brasil significan una amenaza a la hegemonía estadounidense pero, por primera vez, los Estados Unidos se encontraban obligados a contar con Brasil para hacer avanzar un proyecto que agrupara al hemisferio. Esto no debe interpretarse como una pérdida del proyecto si Brasil renunciara al ALCA. Precisamente, una característica de los sistemas hegemónicos es que los intereses y las metas particulares se asuman y consideren comunes al grupo de naciones. La posición contestataria de Brasil, en determinadas condiciones, podía obstaculizar

temporalmente y dentro de ciertos límites la participación de Sudamérica. Si bien las negociaciones pusieron un nuevo sello al ejercicio hegemónico estadounidense, Brasil mostró capacidad de liderazgo en esa subregión hasta el primer año del presente siglo.

Por otra parte, desde el punto de vista económico y geopolítico, los Estados Unidos tienen intereses estratégicos en la subregión que, negociados a través del ALCA, podrían tener una salida más expeditiva.

En un informe del *Council on Foreign Relations* de febrero de 2001 sobre la política de los Estados Unidos hacia Brasil, se señalan cuatro razones su importancia:

Primero: Brasil es el principal poder económico y líder entre los llamados “mercados emergentes avanzados”. La economía brasileña es dos veces más grande que la de Rusia, casi tan grande como la de China, y dos veces la de la India. Es el segundo mayor mercado en el mundo de *jets* ejecutivos y helicópteros; el segundo mercado mundial de teléfonos celulares y máquinas de fax; el cuarto de refrigeradores; el quinto para discos compactos; y el tercero para bebidas ligeras. Con una paridad de poder de compras de más de 1 trillón de dólares, durante 2001 Brasil se ubicó en el quinto lugar mundial después de los Estados Unidos, China, Japón y Alemania. Es el líder del Mercosur, cuyo un papel geopolítico y económico en Sudamérica es importante. Mercosur es un *building block* crítico en cualquier acuerdo de libre comercio hemisférico amplio. Por último, Brasil es un líder regional en la “nueva economía”: más del 40% de los usuarios de Internet en América Latina son brasileños, casi el doble que en México (CFR, 2001).

Segundo: Brasil comparte fronteras con nueve de los otros once países sudamericanos, incluida la colombiana, por lo que, en la actual situación de conflicto, participa del temor peruano y ecuatoriano de que el Plan Colombia agravará los problemas dentro de sus territorios con el desplazamiento de refugiados, guerrilleros y grupos paramilitares. Al igual que para otros países sudamericanos, el impacto de la corrupción y el lavado de dinero es una amenaza. Brasil será un actor central en cualquier esfuerzo por combatir el narcotráfico (CFR, 2001).

Tercero: los Estados Unidos son el principal socio comercial de Brasil (considerado como país individual). Sus exportaciones al país sudamericano se duplicaron entre 1991 y 1999, llegando a 13 mil millones de dólares en ese último año. El comercio con Brasil es particularmente importante para estados como el de la Florida, donde este país había desplazado a Japón desde 1995 como primer socio comercial. Cerca del 25% del comercio de los Estados Unidos con Brasil pasa por la Florida. Es uno de los mayores receptores de inversión estadounidense en los

últimos tres años y, para muchas de las más grandes compañías, uno de los territorios de mayor atractivo fuera de sus fronteras (CFR, 2001).

Por otro lado, dentro de la región latinoamericana, el Mercosur puede jugar un papel decisivo en la atenuación del déficit comercial de los Estados Unidos.

La balanza comercial bilateral los Estados Unidos y el Mercosur alterna períodos de superávit con déficit debido a la asincronía de los ciclos y a la volatilidad de la tasa de cambio. Sin embargo, con los países andinos y los centroamericanos existe la tendencia a una balanza estructuralmente negativa, aunque de naturaleza diferente para ambos:

**Tabla 46**  
Estados Unidos-Mercosur: Balance Comercial 1991-2004 (Millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	758	1.967	2.570	2.736	2.428	2.238	3.582	3.655	2.352	1.596	907	-1.602	-733	-360
Brasil	-569	-1.858	-1.421	-581	2.607	3.944	6.289	5.040	1.889	1.468	1.413	-3.405	-6.699	-7.274
Paraguay	331	380	471	708	937	855	873	752	467	405	356	389	430	563
Uruguay	-21	-35	-12	143	229	222	319	336	296	224	179	15	71	-256
TOTAL	499	454	1.608	3.006	6.201	7.259	11.063	9.783	5.004	3.693	2.855	-4.603	-6.931	-7.327

Fuente: US Department of Commerce en <<http://www.ita.doc.gov>>.

Entre 1995 y 2001, los Estados Unidos tuvieron una balanza comercial positiva con todos los países del Mercosur. Incluso la Argentina y Brasil se situaban entre los diez primeros con los cuales el país del norte tenía superávit comercial; Uruguay y Paraguay se ubicaban entre los primeros veinticinco; y Bolivia y Chile (asociados al Mercosur), entre los primeros cincuenta.

Nótese que los cambios en el signo de la balanza comercial con Brasil están relacionados con la volatilidad de las tasas de cambio. En 1995, cuando se comenzaron a percibir los efectos de la aplicación del Plan Real, la balanza comercial bilateral se hacía favorable a los Estados Unidos, situación que perduró hasta 2001. En enero de 1999, se aplicó una devaluación del real que provocó la reducción y posterior conversión del superávit estadounidense con Brasil en déficit.

No obstante, Brasil es el décimoquinto socio comercial de los Estados Unidos (2003), y las exportaciones estadounidenses a ese destino superan las realizadas a toda Centroamérica o a Europa Central y del Este en su conjunto.

En el caso de la Argentina, la balanza se tornó negativa cuando se devaluó el peso tras la renuncia a la caja de convertibilidad y el ingreso en una profunda recesión.

Con Paraguay y Uruguay, el saldo de la balanza comercial estadounidense es sostenidamente positivo.

En los países de la región andina, la balanza comercial se sitúa en las importaciones de combustible del área andina, ya que este rubro representa más del 40% de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de Sudamérica.

**Tabla 47**  
Estados Unidos-Comunidad Andina: Balance Comercial 1997-2003 (millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bolivia	72	193	75	68	50	32	-2
Colombia	460	160	-2.699	-3.297	-3.297	-2.022	-2.629
Ecuador	-529	-69	-911	-1.200	-598	-538	-1.275
Perú	181	87	-232	-335	-280	-377	-710
Venezuela	-6.876	-2.666	-5.981	-13.073	-9.608	-10.664	-14.305
TOTAL	-6.695	--2.295	-9.748	-17.837	-13.733	-13.569	-18.921

Fuente: US Department of Commerce en <<http://www.ita.doc.gov>>.

El saldo negativo de la balanza comercial estadounidense con los países centroamericanos se explica por razones diferentes. Más del 50% de las importaciones procedentes de Centroamérica proviene de la maquila textil; buena parte es reexportación de valores, resultado del comercio de firmas de los Estados Unidos con sus subsidiarias centroamericanas.

**Tabla 48**  
Estados Unidos-Centroamérica: Balance Comercial 1997-2003 (millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	-299	-449	-1.587	-1.078	-384	-25	49
El Salvador	54	76	-86	-153	-121	-318	-199
Honduras	-303	-227	-344	-506	-711	-690	-486
Guatemala	-261	-134	-453	-707	-719	-752	-683
Nicaragua	-150	-116	-122	-208	-161	-243	268
Panamá	1.169	1.441	1.378	1.305	1.040	1.104	1.547

Fuente: US Department of Commerce en <<http://www.ita.doc.gov>>.

En general, con los países del Mercosur se produce la tendencia a que la balanza comercial bilateral sea más favorable a los Estados Unidos, a diferencia de lo que ocurre con la subregión de Sudamé-

rica considerada en su conjunto. Las expectativas estadounidenses de comercio con este bloque, resultante del ALCA, radican en que obligaría a esos mercados, especialmente al brasileño, a mayores niveles de apertura, con el consiguiente incremento de las importaciones. Ello beneficiaría en primer lugar a los productos estadounidenses.

Los datos de las dos tablas siguientes aportan argumentos sobre las potencialidades de Brasil y la Argentina como “mercados emergentes”, entre otras razones por la posible capacidad de absorber importaciones aún no explotadas. La brecha entre el coeficiente de importación promedio (valor de las importaciones respecto del PIB) de América Latina y los coeficientes individuales de la Argentina y Brasil fundamentan por qué estos mercados califican entre los de mayor potencial.

**Tabla 49**  
Brasil y Argentina: Coeficientes de Importación 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	3,6	3,8	6,3	9,4	10,4	11,1	10,1	11,3	13,6	13,9
Brasil	3,4	4,0	4,2	4,4	5,6	6,8	9,5	9,6	11,4	11,5
América Latina (18 países)	9,3	10,4	12,1	13,9	14,9	16,0	16,5	17,5	20,0	21,1

Fuente: CEPAL (1999b:27).

Las dimensiones y dinámica de los mercados brasileño y argentino son también elementos a considerar en el interés estadounidense por el bloque. Siendo Brasil la primera economía de América Latina y la de la Argentina la tercera, sus coeficientes de exportación (valor de las exportaciones respecto del PIB) quedan por debajo de la media regional. Esto se explica por la capacidad del mercado interno de esos países como destino económico.

**Tabla 50**  
Brasil y Argentina: Coeficientes de Exportación 1989-1998

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	6,5	8,8	7,7	7,3	7,3	7,5	9,7	10,1	10,6	11,0
Brasil	7,2	7,1	6,9	7,9	8,6	8,3	7,9	7,6	8,2	8,7
América Latina (18 países)	11,7	12,4	12,7	13,1	14,0	14,4	15,8	16,8	17,9	18,8

Fuente: CEPAL (1999b:27).

Para las empresas radicadas en Brasil, el mercado nacional es mucho más significativo que el Mercosur, al que sólo estaba destinado el 17% de las exportaciones y el 1,1% del PIB, según datos de CEPAL para 1997<sup>36</sup>.

Para los Estados Unidos es de interés estratégico tener acceso al mercado brasileño de telecomunicaciones –exportando equipos y ofertando los servicios–, mediante la venta de equipos para extracción de gas y petróleo, equipos deportivos y entretenimiento, equipos médicos, autopartes, productos farmacéuticos, etc. En esta dirección, debe anotarse que el mercado de las telecomunicaciones es uno de los más dinámicos en el comercio internacional, y Brasil es el mayor en la región latinoamericana. América Latina califica entre los mercados farmacéuticos de más rápido crecimiento en el mundo. La Argentina y Brasil son los dos mayores mercados para esos productos, y este último fue el sexto mercado mundial en 1998, con una absorción del 3% de las ventas mundiales.

Téngase en cuenta que junto a la biotecnología, la industria aeroespacial, las manufacturas flexibles, la industria de materiales especiales, los de optoelectrónica, informática y comunicaciones, tecnologías nucleares, armamento y otros constituyen las áreas estratégicas de la competencia. En este sentido, tener el control o garantizado el acceso a los grandes mercados consumidores es un componente de la preservación de la hegemonía estadounidense.

En el proceso de privatización desarrollado por Brasil en los últimos años, del total de empresas adquiridas por inversionistas extranjeros el 50% había sido adquirido por firmas de los Estados Unidos. En el caso de las empresas de servicios, los compradores de esa nación se adjudicaron el 32% de las empresas privatizadas (CEPAL, 1999a).

Brasil fue un importante receptor de la inversión estadounidense hasta el año 2000; el quinto receptor de la inversión de ese país. En Brasil, la inversión de los Estados Unidos era cinco veces mayor que de China (CFR, 2001). Los principales sectores de inversión son equipos de transporte, química, distribución de petróleo, equipos eléctricos y bienes de capital. Los principales inversionistas son GM, Ford, Texaco, Exxon, IBM, Cargill, Xerox, Alcoa, Philip Morris, Goodyear y la industria farmacéutica (CFR, 2001).

Cuarto: Brasil tiene un papel activo, y en muchos casos prominente, en el sistema de Naciones Unidas. Dentro de esta organización, aspira a una reestructuración que le permita ocupar un asiento per-

---

36 Se toma este año como referencia porque es uno de los de mayor expansión comercial interna del Mercosur.

manente en el Consejo de Seguridad. Para los Estados Unidos y de cara a las negociaciones comerciales y a otras de carácter multilateral, éste es un factor de importancia (CFR, 2001).

Si se mantenían estancadas las negociaciones del ALCA, los Estados Unidos percibían el riesgo de que Brasil fortaleciera su papel como interlocutor activo en el área sudamericana, lo que se demostró en la convocatoria a la Primera Cumbre de Naciones Sudamericanas, donde se acordó la creación de un área de libre comercio sudamericana para 2002, en lo que se considera el principal objetivo de la política exterior brasileña junto a las negociaciones con la Unión Europea. Con ello se ganó poder de negociación frente a los Estados Unidos, en un deliberado intento de balancear sus relaciones internacionales más que comprometerse con la exclusividad de alguna región (CFR, 2001).

Además, los Estados Unidos ven con recelo la creciente presencia de Europa en la economía brasileña. Las inversiones europeas en el país del sur se incrementaron significativamente en pocos años, especialmente en las áreas de telecomunicaciones y servicios financieros. España desplazó a los Estados Unidos como primer inversionista extranjero en Brasil. El *Council on Foreign Relations* asegura que si los Estados Unidos no desarrollan una agenda activa para revertir esta situación, podría erigirse en una amenaza para sus perspectivas en el mercado brasileño, y concluye que se arriesgan a encontrar espacios estratégicos ocupados por los europeos, como ya sucedió cuando la agencia brasileña que regula las telecomunicaciones anunció oficialmente la adscripción de los servicios celulares de última generación a los estándares europeos. Eventualmente, ello eliminaría no sólo a las compañías estadounidenses de *hardware*, sino que pondría en desventaja a sus productoras de *software* (CFR, 2000).

En el último lustro de los años noventa, varios funcionarios del gobierno de los Estados Unidos, y con particular empeño los que han ocupado el cargo de representante comercial, insistieron en el papel del comercio exterior en la estabilidad de que disfrutó su economía durante el gobierno de Clinton.

En agosto de 1995, Charlene Barshefsky<sup>37</sup> declaró ante el Comité de Finanzas del Senado que América Latina y el Caribe eran la segunda región de mayor crecimiento a escala mundial. Agregó que, según los pronósticos, los Estados Unidos venderían para 2010 más bienes y servicios a esta región que a Europa y Japón juntos. Para ilustrar el peso de América Latina en las exportaciones del país del norte, la

---

37 Representante Comercial de los Estados Unidos.

representante comercial de los Estados Unidos ofreció los siguientes datos: el 96% de los consumidores del mundo vive fuera de sus fronteras; el 85% reside en países en desarrollo; dentro de las regiones en desarrollo, América Latina es la de mayor consumo *per cápita* de importaciones estadounidenses (Barshefsky, 1997a).

En cuanto al papel de las exportaciones en la economía de los Estados Unidos, la misma funcionaria argumentaba dos años más tarde acerca de por qué las exportaciones se consideraban más importantes que nunca en la economía del país. Desde 1993, más de la tercera parte del crecimiento económico se ha debido a las exportaciones, y los empleos relacionados con ellas crecieron en 1,7 millones, mientras 11,5 millones de puestos de trabajo dependían de las ventas de los Estados Unidos al exterior. Por otra parte, alegaba la contribución del desarrollo de las exportaciones a la mejoría de los ingresos, en tanto el salario en los empleos vinculados a la exportación era en promedio un 15% superior a los de otras áreas (Barshefsky, 1997b).

En una clara maniobra para proteger su mercado, los Estados Unidos mantienen bajo un virtual fogueo el comercio brasileño por incumplimiento de los acuerdos ADPIC en el marco de la OMC o por la aplicación de leyes *antidumping*. Según una entrevista realizada a Thelma Askey, directora de tareas legislativas de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes:

En general, ha sido mucho más fácil para una firma presentar una denuncia de *dumping* y enfriar el comercio, aunque al final no ganara el caso. En efecto, la actitud de los Estados Unidos hacia el *dumping* se ha propagado como resultado de negociaciones. Básicamente, hemos convencido a nuestras contrapartes europeas de que sigan nuestro ejemplo, de que el uso de las leyes de *dumping* es la mejor manera de proteger las industrias nacionales de la competencia que no desean<sup>38</sup>.

Existen señales de que, al menos bajo la administración Clinton, Brasil empezaba a ser objeto de un tratamiento diferenciado respecto de los demás países de la región, lo que implicaba el reconocimiento de que se trata de un país con el que contar, al menos discretamente. Una muestra de ello es la designación de una copresidencia los Estados Unidos-Brasil para conducir la última fase de negociación del ALCA.

---

38 Para más información ver la entrevista a Thelma Askey en "Elaboración y Aplicación de la ley de comercio de Estados Unidos" en *Perspectivas Económicas*, Publicación electrónica de USIS, Vol. 2, N° 3, junio de 1997. En <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0697/ijes/ej7foc1.htm>>.

**Cuadro 9**  
Cronograma de la copresidencia del ALCA

	1° de mayo de 1998 a 31 de octubre de 1999	1° de noviembre de 1999 a 30 de abril de 2001	1° mayo de 2001 a 31 octubre de 2002	1° de noviembre de 2002 hasta conclusión de las negociaciones
Presidencia	Canadá	Argentina	Ecuador	Co-presidencia Brasil-EEUU
Vicepresidencia	Argentina	Ecuador	Chile	

Estas señales pueden encontrarse claramente perfiladas en las recomendaciones del Diálogo Interamericano<sup>39</sup>, donde se reconoce que sin el apoyo del Mercosur será muy difícil llevar adelante el ALCA. Los Estados Unidos aceptan el mercado del sur, pero no su rol protagónico en las negociaciones. Diálogo Interamericano recomienda a la nueva administración estadounidense buscar el apoyo de Brasil, y reconoce que la política y las acciones brasileñas pueden afectar las relaciones de los Estados Unidos con los países sudamericanos debido a su influencia creciente en los asuntos regionales (Diálogo Interamericano, 2000). Sin embargo, la perspectiva de una negociación con un Mercosur fortalecido, que consolide la pre-noción de Brasil como potencia media, no es un hecho alentador para los Estados Unidos.

En un informe anterior de esa institución, se señalaba que la negativa del Congreso estadounidense a conceder al ejecutivo el *fast track* había paralizado las negociaciones para el libre comercio en la región, con lo que Brasil y otros países grandes se mostraron poco estimulados para avanzar en la liberalización del comercio regional.

El gobierno de los Estados Unidos no logra obtener autorización para negociar acuerdos comerciales por el *fast track*, por lo que surgen dudas sobre su compromiso con el libre comercio regional. Ello ha enfriado el entusiasmo latinoamericano respecto de un objetivo que es percibido por amplios sectores como la piedra angular de una cooperación hemisférica más fructífera. Como consecuencia, las negociaciones tendientes a conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) iniciadas a partir de la Segunda Cumbre de las Américas rea-

39 Diálogo Interamericano es uno de los principales centros estadounidenses para el análisis político de los temas hemisféricos. Reúne figuras relevantes de la política, el sector privado, medios de comunicación y de la academia de los países del Hemisferio. Más de una decena de sus miembros han sido presidentes de sus países. Por la diversidad de miembros que agrupa, genera una reflexión singular que se erige en referencia obligada sobre los posibles escenarios a configurarse en el continente americano. Esta institución produce periódicamente informes, en los que se evalúa la situación de la región y generan recomendaciones y propuestas dirigidas tanto a los gobiernos como al sector privado.

lizada el año pasado en Chile están virtualmente paralizadas. En ese marco, persisten dudas respecto de que el presidente y el Congreso de los Estados Unidos que asuman en enero del 2001 aprueben el *fast track* (Diálogo Interamericano, 1999, traducción de la autora).

En el citado informe correspondiente al año 2000 de Diálogo Interamericano hay una extensa referencia a las relaciones con Brasil y a la preocupación explícita por las señales del ejercicio de un liderazgo, no siempre coincidente con los intereses estadounidenses: “No existen fricciones profundas o conflictos disruptivos en las relaciones entre los Estados Unidos y Brasil. Ambos gobiernos reconocen que nunca han sido mejores. Aunque emergieron algunas diferencias serias: la agenda bilateral está copada con disputas comerciales, como las altas barreras que los Estados Unidos mantienen ante algunas de las exportaciones más importantes de Brasil. Más contenciosos son, sin embargo, los temas multilaterales” (Ídem, 2000).

Washington ve a Brasil como un potencial obstáculo para alcanzar el área hemisférica de libre comercio. A los Estados Unidos les preocupa que Brasil busque retardar las negociaciones del acuerdo del ALCA y debilitar sus objetivos de liberalización comercial. Las autoridades brasileñas han dejado en claro que el ALCA es una prioridad de segundo orden, lejos de significar para Brasilia lo que la profundización y el fortalecimiento del acuerdo comercial con la Argentina, Uruguay y Paraguay (y sus miembros asociados Bolivia y Chile), la formación de un amplio bloque comercial sudamericano, y la negociación de nuevos acuerdos comerciales globales a través de la Organización Mundial del Comercio [...] El gobierno de los Estados Unidos agradeció el liderazgo brasileño en el grupo de cuatro países que llevaron la paz a la frontera de Ecuador y Perú, y aplaudió sus continuos esfuerzos por evitar un enfrentamiento armado en la frontera de Paraguay [...] Pero Washington también ve con profunda preocupación que Brasil no apoye el Plan Colombia, particularmente desde que la visión brasileña fuera compartida por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos (Diálogo Interamericano, 2000).

Éstos, sin mucha propaganda, dejaron sentada esa posición en el Comunicado de la Cumbre de Brasilia, celebrada el 1° de septiembre de 2000.

El Informe de Diálogo continúa:

Más allá de sostener una provechosa y creciente relación económica, el principal objetivo de la política exterior estadounidense hacia Brasil debería consistir en desarrollar una cooperación sostenida en temas internacionales y regionales clave. Esto no significa que Brasil y los

Estados Unidos tengan que estar de acuerdo en cada tema, sino que una consulta puede tener lugar en un amplio rango de aspectos –tanto globales como hemisféricos– que preocupan a ambos países. Este intercambio debe ser mantenido permanentemente, no sólo en los momentos de crisis o cuando se van a tomar decisiones cruciales. Y también significa que Washington podría, sin sacrificar sus intereses básicos o sus principios, intentar perfilar el tono y contenido de sus políticas en la dirección que pudiera estimular el apoyo brasileño (Diálogo Interamericano, 2000).

El documento refleja claramente que los recelos con el Mercosur pasan por la percepción estadounidense del espacio que puedan ganar sus rivales extrahemisféricos. Por otro lado, el Mercosur es considerado una pieza importante del potencial resquebrajamiento de la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio, ya que este bloque es el puente de posicionamiento institucionalizado de la entidad europea. También tienen conciencia de que los países del Cono Sur son un área en disputa, pero como región, América Latina no es una prioridad para ese bloque. No obstante, no se trata sólo de Europa. China ha focalizado a México, la Argentina, Brasil, Chile y Venezuela como “prioridades estratégicas” con el objetivo –según la percepción estadounidense– de estimular los lazos comerciales y “asegurar que países estratégicos de América Latina sean receptivos a su amplia agenda global como potencia en ascenso” (Barchefsky, 1997a).

La proyección externa del Mercosur constituye una preocupación para los Estados Unidos. A diferencia de otros países de la región, Brasil tiene un proyecto geoestratégico claro y un proyecto-país definido.

Desde los Estados Unidos, Brasil es visto como una posible potencia media, lo que lo convertiría, en el mejor de los casos, en un interlocutor con mayor autonomía y capacidad de maniobra en las negociaciones. En este sentido, opera el viejo concepto de “interés nacional”, basado en consideraciones de seguridad, según el que las prioridades estadounidenses están determinadas por riesgos y amenazas, más que por oportunidades (Barbosa, 2000). De ese modo, a los Estados Unidos les preocupa el pobre empeño brasileño para avanzar en las negociaciones, y el efecto que esto pudiera tener en el resto de los países sudamericanos. La posición brasileña es dilatar las tratativas, lo que fue expresamente reconocido por el gobierno que, en un hábil reordenamiento de sus prioridades, destacó el fortalecimiento y profundización del Mercosur y la puesta en marcha de un bloque comercial con los países de Sudamérica como primera prioridad; como segunda, estableció la negociación de un nuevo acuerdo comercial global en el marco de la OMC.

En esta línea, durante la administración Clinton, Washington pareció atrapada en una contradicción. Históricamente, los Estados

Unidos se han proyectado a la consecución de sus intereses estratégicos en la región, pero no han desarrollado, salvo excepciones, una política diferenciada hacia países y subregiones que no estuvieran asociadas a problemas de seguridad nacional. Brasil, por su parte, reclamaba que en las relaciones bilaterales se reconociera el peso de estos dos países en la región, declarando que estaba listo para asumir las responsabilidades derivadas de su importancia en la zona (Barbosa, 2000). En cierta medida, se observaba un reconocimiento al papel de Brasil, aunque no sin desazón.

Ello quiere decir que la forma del ejercicio de la hegemonía durante la administración Clinton daba señales de ser proclive a la realización de algunos cambios, no por la emergencia de competidores pero sí de contrapesos, y las negociaciones del ALCA lo evidenciaban. El calendario de la presidencia rotativa del ALCA es una muestra de esos movimientos. Los Estados Unidos compartirían la presidencia de las negociaciones del ALCA con Brasil, lo que no deja de ser algo inédito en las relaciones hemisféricas.

Estas tímidas señales de cambio referidas a una mayor aceptación de la búsqueda de una cooperación con Brasil retornan al punto inicial con los sucesos del 11 de septiembre de 2001. En ese momento se regresó, incluso en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, a una agenda negativa, basada en la seguridad nacional.

### **MERCOSUR EN LA MIRA DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE LAS FIRMAS ESTADOUNIDENSES**

En los acápites anteriores se enfocó cómo los acuerdos comerciales tipo ALCA, TLCAN, CAFTA-DR, TLC Chile-los Estados Unidos, o los TLC en negociación tienen, además de un sentido geopolítico, una dimensión práctica orientada a garantizar las necesidades del proceso de acumulación doméstica de las firmas estadounidenses. Para ello, después de un balance entre las existencias locales y externas, estas firmas se valen de instrumentos de la política comercial y del derecho internacional implicado en estos tratados para materializar la expropiación de los recursos. Su derecho de explotación está sometido a los vaivenes de los cambios y nuevas políticas. En cambio, la propiedad privada es un derecho consagrado.

En el relevamiento de los tres recursos estratégicos examinados, se dejó esbozada la idea de que los países del Mercosur son depositarios por excelencia de los recursos agua y biodiversidad. También se analizó la importancia del bloque como mercado para los productos farmacéuticos y de agroquímicos, gracias al peso del sector agrícola en esta subregión, cuyo monopolio es reclamado por las empresas transnacionales.

Pero el Mercosur cuenta con otras riquezas naturales decisivas para el desarrollo de la producción, como los minerales. Éstos se concentran en Brasil, segunda reserva mundial de estaño y primera de titanio. Es uno de los primeros productores de cromo y hierro del mundo. Tiene, además, bauxita, oro, manganeso y uranio. En la Argentina existen reservas de plomo, zinc y estaño; en Paraguay hay minerales en menor cuantía, pero tiene una importante riqueza en madera; Venezuela, último miembro del Mercosur, tiene petróleo, gas natural, hierro y bauxita.

De todas formas, el papel e importancia del mercado común para las firmas estadounidenses no se agota en la tenencia de determinados recursos naturales. Su relevancia como mercado y el diferente nivel de maduración de la reforma neoliberal en algunos de sus países revelan el proyecto hemisférico del ALCA como la vía para impulsar la privatización de algunos remanentes de la propiedad pública y gestionar –sin presiones de la competencia extrahemisférica– mercados dinámicos, tanto de bienes como de servicios. El Mercosur, incluyendo Venezuela, tiene una población de 262.437.000 habitantes (CEPAL, 2005b:183), lo que representa el 70 % de la población sudamericana. Esto lo ubica como un mercado significativo que estimularía una avalancha de exportaciones estadounidenses.

Las estadísticas comerciales de los Estados Unidos muestran que los acuerdos de libre comercio multiplican las exportaciones, ya que con la entrada en vigor de los acuerdos se libera de manera inmediata una parte sustantiva de la factura comercial de las partes. Así, en el caso del CAFTA-DR, las exportaciones de los Estados Unidos con ese destino crecieron de 14,1 mil millones de dólares en 2002 a 15,7 mil millones en 2004 (ITA, 2006). Lo más significativo es que las exportaciones desde los Estados Unidos hacia Centroamérica y República Dominicana han crecido más que hacia el resto del mundo, como se advierte en la Tabla 51.

Centroamérica y el Caribe son signatarios de la CBTPA, de manera que una parte de sus exportaciones entraban en los Estados Unidos libres de arancel. Con la entrada en vigor del CAFTA-DR, Centroamérica y el Caribe mantienen el acceso preferencial en el mercado estadounidense, pero ahora deben reciprocarse con la apertura de su mercado. El mayor beneficio inmediato lo reciben los Estados Unidos, cuyas exportaciones hacia esa subregión crecerán más que las de Centroamérica y República Dominicana hacia ellos.

Si el ALCA entrara en vigencia y la subregión del Mercosur se integrara en el proyecto, podría elevarse la presencia de las exportaciones estadounidenses en este mercado, lo que contribuiría a aliviar el déficit comercial crónico de ese país. Éste, según la Oficina del Censo

en 2005, había alcanzado los 785.700 millones de dólares (considerando sólo el comercio de bienes). Hasta 2001, su balanza comercial con el Mercosur fue superavitaria: Brasil y la Argentina estaban señalados entre los diez primeros socios comerciales con los que los Estados Unidos tenían superávit comercial. A partir de ese año, la balanza comercial estadounidense con el bloque ha sido progresivamente negativa, especialmente con Brasil. Para 2005, el déficit de la balanza de bienes con ese bloque alcanzó los 9.057 millones de dólares, lo que podría revertirse si los productos del país del norte tuviesen un acceso preferencial a ese mercado, desplazando probablemente a los propios proveedores del bloque.

**Tabla 51**  
Estados Unidos: Crecimiento de las exportaciones de bienes hacia CAFTA-DR y resto del mundo (2000=100)

Año	CAFTA-DR	Mundo
2000	100	100
2001	99,6	93,7
2002	104,4	88,8
2003	111,5	92,7
2004	116,4	104,8

Fuente: ITA (2006).

El interés mostrado por los Estados Unidos en los mercados de los países del Mercosur sigue un patrón común. Sus motivaciones están dirigidas a incrementar las exportaciones, especialmente en los sectores de mayor valor agregado, como equipos de computación y telecomunicaciones, productos químicos, etc. Los intereses de inversión, por su parte, se concentran en el sector de la minería, la explotación de hidrocarburos y la gestión de los servicios de generación de energía eléctrica. Esto condiciona un patrón diferenciado de intervención de las empresas transnacionales hacia los países de la América del Sur en relación a los de Centroamérica y el Caribe.

Si el ALCA entrara en vigor, las exportaciones estadounidenses podrían crecer significativamente, especialmente en bienes manufacturados intensivos en capital y en tecnología que, por su valor agregado, tendrían una impronta considerable en el valor de las importaciones.

La fuente de estos datos es un servicio gubernamental de los Estados Unidos para la orientación a los exportadores e inversionistas, por lo que resulta una información de primera mano.

### BRASIL: SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES

En Brasil, los intereses comerciales y de inversión de los Estados Unidos están dirigidos a equipos agrícolas, agricultura, naves aéreas y sus partes, aeropuertos, *software*, energía, carreteras, seguros, industria del hierro y acero, telecomunicaciones, equipos médicos, equipos de computadoras y accesorios, minería, petróleo y gas, productos farmacéuticos, puertos, ferrocarriles, equipos de descontaminación, seguros y turismo.

Los equipos agrícolas se presentan como una oportunidad, teniendo en cuenta el desarrollo de la agricultura de Brasil y su potencial, ya que es uno de los pocos países del mundo que tiene capacidad para incrementar sus áreas de cultivo, lo que generaría mayor demanda de equipos. Existen siete compañías extranjeras que producen equipos agrícolas para el mercado doméstico y para la exportación hacia otros países sudamericanos. La capacidad de producción instalada es de 86 mil máquinas anuales (*US Commercial Services Brazil*, 2006).

Las potenciales exportaciones en equipos incluyen maquinarias sofisticadas, con altos niveles de eficiencia:

**Tabla 52**  
Brasil: Producción de maquinaria agrícola (millones de dólares)

	2004*	2005*	2006*
Tamaño del mercado	876	1.015**	1.066
Producción local	952	1.100	1.155
Exportaciones	185	210	220
Importaciones Totales	109	125	131
Importaciones desde Estados Unidos	73	84	88

Fuente: US Commercial Guide Brazil (2006a).

\*estadísticas no oficiales.

\*\*Recalculado por la autora.

Como puede apreciarse, la participación en términos cuantitativos de las compañías extranjeras como proveedoras del mercado doméstico no es sustantiva, pero en las importaciones existe un margen para el incremento de la injerencia estadounidense, fundamentalmente en nichos de mercado específicos como el de equipos sofisticados para la siembra, recolección, nivelación de los suelos, etc. No obstante, la principal expectativa en este mercado está asociada con la existencia de grandes áreas cultivables no utilizadas.

Para el desarrollo de sus exportaciones agrícolas, los Estados Unidos han fijado su atención en algunos productos como maíz, trigo, arroz, algodón, vinos, cervezas, peras y manzanas.

Las posibilidades de incremento de las exportaciones estadounidenses en algunos de estos rubros dependen de la flexibilización de las políticas que restringen las importaciones de productos agrícolas genéticamente modificados, como el maíz. El aumento de las importaciones procedentes de los Estados Unidos podría desplazar del mercado brasileño a proveedores de la Argentina y Paraguay, que venden en ese mercado aprovechando las ventajas que les otorga el Mercosur.

En la industria aeronáutica, Brasil constituye un gran mercado, ya que implicó un monto considerable de importaciones, cercanas a los 807 millones de dólares (*US Commercial Services Brazil*, 2006) en los tres primeros trimestres de 2005. Las importaciones de este rubro muestran una tendencia creciente, y los Estados Unidos responden por el 40%, de modo que se muestran como un mercado promisorio y con espacio para ampliar su participación. Para los Estados Unidos, los nichos fundamentales están en aviones para agricultura, helicópteros, partes y componentes de helicópteros, sistemas de controles aéreos y turbinas de motores.

El mercado de los servicios brasileños es evaluado por los proveedores estadounidenses como una gran oportunidad, y el desarrollo de la red aeroportuaria brasileña es destacado. Las firmas de ese país visualizan entre sus mejores posibilidades posicionarse como proveedores de puentes para pasajeros, equipos para la detección de drogas y explosivos, puentes de abordaje, equipos de rayos X para el equipaje de mano y sistemas de radares (*US Commercial Service*, 2006a).

Brasil es líder latinoamericano en la industria de las Tecnologías de Información (TI), que reporta un crecimiento anual del 10%, con ventas anuales de 12 mil millones de dólares (*US Commercial Service*, 2006a). Junto con China y la India, Brasil es visto por las firmas transnacionales de TI como fuente clave de ingresos para el crecimiento económico y para desarrollar preferencias por las tecnologías del país del norte. El sector financiero brasileño, amplio y sofisticado, expande el uso del *software*. Recientemente, los gastos desarrollados por terceras partes crecieron en un 70%, y los correspondientes a *software* elaborados internamente en un 46% (*US Commercial Service*, 2006a). En esta dirección, la necesidad de la seguridad es una altísima prioridad para la mayor parte de las empresas. En 2005, las compañías latinoamericanas invirtieron un 15% de sus presupuestos en esta área. Ello derivará en mayores demandas, tanto de *software* como de *hardware*, para las soluciones de redes combinadas.

Durante 2005, diferentes instancias de gobierno de Brasil han debatido por la preferencia de *software* de fuentes abiertas. Varias legislaciones fueron introducidas en el Congreso para exigir a las entidades federales la utilización de estos sistemas. El gobierno de los Estados Unidos sigue esta polémica de cerca, pues si las agencias gubernamentales adoptaran soluciones de fuentes abiertas para las empresas estadounidenses, éstas podrían participar en el desarrollo de versiones pagadas. Aunque Brasil es el séptimo productor de *software*, sólo el 10% de los ingresos de esa industria proviene de la exportación. Es un propósito del gobierno desarrollar las exportaciones de *software*, pues constituye una ventana de oportunidad para las consultoras de los Estados Unidos.

Otro tema relacionado con la industria del *software* en Brasil en la agenda del país del norte es que más de la mitad del *software* utilizado es de copias ilegales. Según *The Business Software Alliance*, esto genera a la industria estadounidense pérdidas cercanas a los 500 o 600 millones de dólares. Por tal motivo, constituye una de las mayores exigencias en las negociaciones de propiedad intelectual, y también la razón por la que Brasil se ubica en la lista de vigilancia prioritaria del Informe sobre la *Special 301* de la USTR.

Brasil es el noveno mercado de compras por Internet, con ventas que se estimaron para 2006 en 43.800 millones de dólares. Los analistas pronostican un crecimiento del 5% de las importaciones por esa vía (*US Commercial Service*, 2006a). Por otra parte, existen cerca de 25 millones de internautas brasileños, y el consumo de tiempo de este servicio es comparable al de muchos países desarrollados. El mercado de Internet está controlado por cinco compañías, lideradas por Terra Lycos, propiedad de Telefónica de España, seguida de Universo Online (UOL) y Globo. Éstas generan los servicios de más del 70% de los suscriptores. Dado el potencial de mercado y sus perspectivas de crecimiento, su lugar entre los intereses de las empresas estadounidenses es relevante.

La generación de electricidad, otro de los objetos de atención de las compañías de los Estados Unidos, las coloca a la espera de que se produzca una mayor privatización del servicio, ya que el 40% de la capacidad instalada es controlada por el gobierno federal y el otro 35% por empresas propiedad de los estados –sólo el 25% del servicio ha sido privatizado– (*US Commercial Service*, 2006a). Se trata de un mercado con expectativas de crecimiento para los próximos años, puesto que la generación actual no satisface adecuadamente la demanda. Las inversiones estadounidenses en el sector se concentran en la distribución y generación, donde El Paso, Duke y AES (Estados Unidos) compiten con firmas españolas, francesas y portuguesas. La

mayor competencia a las ofertas de equipos de firmas estadounidenses proviene de transnacionales europeas y japonesas domiciliadas en Brasil. Las propietarias federales y estatales, que detentan el amplio control del mercado, frecuentemente siguen el principio del “compre nacional”, por lo que no es de extrañar que en un acuerdo comercial que involucre estos países no falten las exigencias de eliminación de monopolios estatales y privatización de los servicios.

El mercado de seguros brasileño representa casi la mitad del sudamericano. Constituye el 4,3% del PIB, y durante seis años ha crecido a mayores tasas que el PIB (*US Commercial Service* 2006a). El mercado de seguros atrae capital extranjero. Si en 1994 las firmas locales controlaban el 95% de ese mercado, en 2005, el 40% de las aseguradoras eran extranjeras y el 21% estadounidenses. No obstante, el mercado de seguros continúa regulado desde diferentes instancias gubernamentales o monitoreado por el gobierno, que pone límites a las operaciones de riesgo, realiza supervisión técnica de las reservas, regula la apertura de los fondos de pensión, etcétera.

Dentro del mercado de seguros de la propiedad, a los del automóvil se les augura un rápido crecimiento, por la tendencia al aumento de la dotación de vehículos por habitante. El de la vivienda, una vez que bajen las tasas de interés, también debería erigirse en un mercado prometedora para las firmas aseguradoras.

El mercado de fondos de pensión tiene componentes públicos y privados, pero se observan señales de apertura al capital, según las que las instituciones financieras operarían los ahorros y el fondo de retiros. La privatización de los fondos de pensiones ha sido uno de los negocios insignes de la privatización en América Latina, de manera que el posicionamiento en el sector es una expectativa de largo alcance para los capitales de los Estados Unidos.

Aún existen muchas restricciones y regulaciones sobre este mercado, que limitan la libertad del capital. Por ello, la búsqueda de normativas más permisivas será sin duda una exigencia a este país para avanzar el proceso de privatización de ese sector financiero.

Brasil es el octavo productor de manufacturas de acero en el mundo. En 2004, la producción de ese país representó el 51,5% de la producción de la región, y el 3,1% de la mundial (*US Commercial Service*, 2006a). La producción en valor rebasa las demandas del mercado doméstico: cerca del 35% de la producción se destina a la exportación. A pesar del peso que tiene la producción local, todavía existen nichos para la exportación hacia Brasil. Las importaciones brasileñas de acero provienen de Alemania, la Argentina, Ucrania y Francia. La ventana de oportunidad para las empresas estadounidenses se ubica en el aprovisionamiento de equipos de precisión y de control de la ca-

alidad. Existe, además, una demanda de productos especiales de acero que Brasil no produce todavía en cantidades suficientes. Éste es un renglón que puede ser ventajoso en las condiciones del ALCA, pues existe una fuerte presencia de competidores europeos.

Las TI, y con ello el llamado *hardware*, constituyen un sector de rápido crecimiento, en el que la demanda del mercado brasileño no es cubierta totalmente por la producción local. Según pronósticos de especialistas, la producción *hardware*, *software* y servicios posventa crecería en un 9% en 2005 (*US Commercial Service* 2006a). Dentro de ellos, la producción de equipos de computación respondería por el 46,8% del incremento. El aumento de la producción en ese sector depende de las importaciones, en especial de componentes eléctricos y electrónicos.

Dentro de la industria del *hardware*, también ha crecido la venta de PC, aunque en este rubro circula la preocupación respecto de la piratería, ya que se calcula que determinados tipos de componentes y *software* ilegales representaron el 65% de las ventas en 2005 (*US Commercial Service*, 2006a).

Las importaciones brasileñas de este sector deben crecer aproximadamente en un 10%. La producción de teléfonos celulares en la zona franca de Manaus demandará un incremento de las importaciones de componentes electrónicos. A fines de 2004, firmas estadounidenses satisfacían el 57% de las necesidades de importación de *hardware*.

La IBM, la Compaq, la ABC Bull, la Hewlett-Packard y la Dell Computers producen localmente la mayor parte de las computadoras vendidas en Brasil. Su producción local recibe beneficios fiscales a través de dos leyes, con lo que aseguran precios más competitivos a los productos manufacturados en el ámbito doméstico. De tal forma, la inversión puede ser muy redituable para las firmas estadounidenses que operen bajo las condiciones de protección al inversionista que establece el ALCA.

El mercado de equipos médicos presenta una tendencia dinámica de crecimiento, de manera que la brecha entre la capacidad nacional y la demanda se ensancha.

La estructura de distribución del mercado de equipos médicos puede ser un factor que beneficie a las firmas exportadoras de los Estados Unidos, ya que existen unos 3 mil proveedores en el renglón, a pesar de que sólo un 3,3% son grandes compañías, y las redes de distribución son más regionales que nacionales. Además del atractivo que representa el mercado brasileño por su tamaño, podría funcionar como un trampolín hacia los miembros del Mercosur.

La tendencia al crecimiento de las llamadas “casas de cuidados para la salud” es una oportunidad para las firmas estadounidenses

de colocar sus productos en ese atractivo mercado. Sin embargo, las mayores posibilidades para los exportadores de los Estados Unidos se localizan en los equipos médicos avanzados, *kits* de diagnóstico, implantes y componentes.

Brasil se ubica como el quinto productor mundial de minerales y constituye uno de los mayores mercados para equipos de minería. La mayor parte de las minas brasileñas se explota a cielo abierto, por lo que la demanda de equipos para la extracción subterránea no es significativa. No obstante, en los próximos años esta situación puede cambiar y la demanda se ampliaría en cantidad y se diversificaría.

En el corto plazo, está planteado un importante proceso inversionista en la explotación del hierro, cobre, oro, tantalio, estaño, niobio y níquel, que requerirá equipos para el movimiento de tierras, instrumentos de laboratorio, equipos para trituración, etcétera.

Por las razones que se expusieron en la primera parte de este capítulo, el sector del petróleo y el gas es uno de los más atractivos para las empresas de los Estados Unidos. Desde 1998, la privatización parcial de Petrobrás posibilitó la participación del capital extranjero en la prospección de quinientos noventa y cuatro campos de petróleo, ofertando una concesión de siete años (*US Commercial Service Brazil*, 2006a:25). Por cierto, hay proyectos para elevar la producción petrolera. Brasil refina el petróleo doméstico más pesado y para ello importa petróleo más ligero. El país se ha propuesto alcanzar la autosuficiencia energética, y en el contexto de la privatización, esto representa una gran oportunidad para el capital estadounidense. *Petrosynergy*, *W. Washington* y *Shell* producen petróleo en Brasil, mientras El Paso, Chevron-Texaco, Ipiranga, Queiroz Galvão, Starfish y Repsol YPF desarrollan proyectos tanto en tierra como en mar. El Paso, Devon y Chevron esperaban estar produciendo petróleo ya en 2006 (*US Commercial Service*, 2006a:25). En el acápite referido al petróleo, se expuso la situación crítica de su explotación. De ello puede deducirse la importancia de la incursión de empresas de los Estados Unidos en el proceso de prospección y explotación de campos petroleros. *Aun cuando esas inversiones ya fueron autorizadas, el ALCA sería el colofón de la "conquista" del capital transnacional, pues cumpliría el papel de garante frente a cualquier demanda o intento del Estado de regular estos procesos de inversión.*

Petrobrás calculó que la demanda de gas natural crecerá de 37,9 millones en 2004 a 99,3 millones de metros cúbicos por día en 2020 (*US Commercial Service*, 2006a:25). La construcción de gasoductos para satisfacer la demanda puede ser una oportunidad relevante para la oferta de la tecnología estadounidense.

El 93% del comercio internacional de Brasil se materializa por mar, por lo que la inversión en los puertos es una prioridad del gobierno. Hasta 1990, las actividades de gestión e inversión portuaria era una tarea de Portobrás, entidad federal. Pero desde 1993, con la Ley de Modernización de los puertos, se produjo un proceso de desregulación y descentralización que redujo el control estatal sobre el sector (*US Commercial Service*, 2006a:28). Como resultado, el sistema portuario brasileño quedó en manos de ocho compañías federales localizadas en diferentes estados, cinco concesionarios y un puerto en concesión privada (*US Commercial Service*, 2006a:28).

Los costos de los puertos brasileños están un 20% por encima del promedio internacional (*US Commercial Service*, 2006a:28). Su reducción requeriría un significativo proceso inversionista, una oportunidad para las empresas de los Estados Unidos, que podrían ser beneficiarias sin competencia, en el marco del ALCA y en un proceso de licitación hemisférico.

El crecimiento esperado del comercio intrahemisférico requiere una infraestructura para el transporte terrestre, cuyas condiciones actuales son insuficientes. Las empresas europeas han permanecido atentas al proceso de inversión en infraestructura, y ofrecieron paquetes de financiamiento de largo plazo. China también está interesada en invertir en desarrollo ferroviario. El relanzamiento del ALCA podría facilitar a las firmas de los Estados Unidos un espacio privilegiado en el proceso.

Otro mercado promisorio es el de los artículos destinados a la seguridad personal, domésticos y públicos, que incluye detector de metales, bloqueadores de teléfonos celulares, equipos de alarma y seguridad para el hogar, armas no letales y otros. Ésta es un área nueva que se abre espacio con el incremento de la violencia y porque las compañías estadounidenses fueron pioneras en su desarrollo. Además, tiene una amplia aceptación entre segmentos sociales de diversas entradas económicas.

El mercado de las telecomunicaciones brasileño responde por el 35% de los ingresos del sector en la región (*US Commercial Service*, 2006a:31), y los especialistas anunciaron que tendría un crecimiento superior al 10% para 2005. La telefonía celular y toda una serie de servicios adicionales en Internet requieren un soporte tecnológico tangible e intangible. En ese ámbito, las firmas estadounidenses ocupan un lugar destacado, además de ser beneficiarias de una suerte de convergencia tecnológica que trasciende las incompatibilidades de los sistemas de normas del pasado. El mercado brasileño es el primer consumidor sudamericano de estos nuevos productos y un atractivo espacio de competencia, la que podría verse atenuada por el ALCA si facilitara la actividad monopólica u oligopólica.

### **ARGENTINA: SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES**

Las exportaciones estadounidenses a la Argentina están encabezadas por los reactores nucleares, calderas, maquinarias y sus partes, químicos orgánicos, maquinaria eléctrica, equipos de sonido, equipos de televisión y sus partes, plásticos y artículos de plástico, aviones y partes, instrumentos ópticos e instrumentos médicos (*US Commercial Service*, 2006b).

En la Argentina, el interés de las firmas de los Estados Unidos se concentra en sectores que tienen un potencial de crecimiento significativo para sus exportadores. Ellos son los sistemas de generación de energía eléctrica; maquinaria agrícola, partes y componentes; industria química; procesamiento de alimentos y equipos de empaque; equipos médicos; materiales de construcción; tecnologías de la información; equipos y maquinarias para la minería; equipos de telecomunicaciones y servicios; turismo y viajes; maquinarias para la producción de plásticos; equipos de seguridad; restaurantes y hoteles; plantas de semillas; ingredientes para los alimentos; y genética animal. A continuación se detallan las oportunidades por sector.

En el ámbito de generación de energía, las medidas gubernamentales para enfrentar la crisis del peso produjeron serios desencuentros entre éstas y las firmas que lo dominaban. Como resultado, el sistema energético por déficit de inversiones comenzó a deteriorarse. El problema energético se presenta en la Argentina como un serio escollo para avanzar en el proceso de reindustrialización, por lo que se ha planteado la necesidad de producir una recuperación del sector que supone un intenso proceso inversionista. Esta propuesta les brinda a las firmas operadoras de distribución de energía estadounidenses la posibilidad de participar en el financiamiento y propiedad de dos plantas termales a construirse y el aprovisionamiento tanto de equipos como de servicios (*US Commercial Service*, 2006b:36).

En maquinaria y equipos agrícolas y sus partes, la Argentina es un gran mercado por su condición de líder mundial en la producción de *commodities* agrícolas. Su demanda actual garantizará la necesidad argentina de estos equipos, aunque existe la competencia de proveedores locales (*US Commercial Service*, 2006b:38). Tradicionalmente, las firmas estadounidenses han sido proveedoras de maquinarias al mercado argentino, donde tienen una participación del 40%. Desde hace algunos años, esas empresas desarrollaron la estrategia de abastecerlo a través de las subsidiarias localizadas en Brasil, beneficiándose de la tasa preferencial que opera en el mercado (*US Commercial Service*, 2006b:38). Por ese motivo, las estadísticas reflejan una reducción de su participación y un incremento de las brasileñas. Las oportunidades

de exportación estadounidense de maquinarias y equipos agrícolas se localizan en equipos de precisión, GPS, equipos para cultivos especializados, turbinas de aspersión, etc. Otra vía para posicionarse en el mercado argentino sería la asociación con productores locales de equipos mediante *joint ventures* (*US Commercial Service*, 2006b:38).

La recesión que sobrevino a la crisis asiática en 1998, a la que se sumó la crisis de 2001, impactó negativamente en la industria argentina de productos químicos. La pesificación también tuvo un efecto negativo sobre esas importaciones necesarias para mantener las exportaciones industriales. Las mejores oportunidades para los exportadores estadounidenses se ubican en áreas no desarrolladas en la Argentina y que no tengan competidores fuertes de otras empresas extranjeras. Entre las que ofrecen mejores perspectivas están la producción de potasio, los derivados del fósforo y el etileno, y varios tipos de goma sintética (*US Commercial Service*, 2006b:41).

En el procesamiento y embalaje de alimentos, las empresas de los Estados Unidos han reducido su participación por el incremento de la brasileña, que se beneficia de las tarifas preferenciales del bloque.

En este sector, un nicho importante para los exportadores estadounidenses es el de procesamiento de aceites y grasas, así como el de equipos para elaboración de alimentos. Estos últimos y su empaque dependen de su importación, pero el crecimiento del mercado está atado a las inversiones en tecnología. Muchos agronegocios argentinos anunciaron inversiones que no se han materializado por la inexistencia de fuentes de financiamiento local y la incapacidad de acceder a créditos externos. Mientras esta situación no se revierta, el suministro de piezas y partes para la reparación de equipos se presenta como una buena oportunidad para los exportadores (*US Commercial Service*, 2006b:43). En equipos médicos, los nichos de exportación se localizan en equipos de ultrasonido, implantes, válvulas cardíacas, marcapasos y dispositivos especializados –catéteres, cánulas, electrodos, filtros para hemodiálisis y lentes intraoculares– (*US Commercial Service*, 2006b:44).

En la Argentina, la industria de la construcción es una de las más dinámicas, con un crecimiento superior al 20% en tres años consecutivos. La mayor parte de los proveedores son locales. Los nichos para los exportadores de los Estados Unidos serían puertas y ventanas de alta calidad, muebles de cocina, baños de lujo, paredes terminadas, sistemas de aislamiento acústico, equipos de jardinería, equipos de aspersión de agua, etc (*US Commercial Service*, 2006b:46).

El mercado de tecnologías de la información se muestra como uno de los más promisorios en lo inmediato, gracias al previsible incremento de la demanda de *hardware*, *software* y de servicios de alta

tecnología (*US Commercial Service*, 2006b:48). Este mercado alcanzó los 2,2 mil millones de dólares en 2005, dentro del que el segmento de *hardware* fue el más dinámico.

Hasta 2007, el mercado de tecnologías de la información debió crecer a un ritmo superior al 20% anual, gracias a nuevas inversiones en varias industrias, a la necesidad de actualización de los sistemas instalados, el incremento de los usuarios que acceden a Internet (la Argentina es el tercer mercado de usuarios de Internet de América Latina) y la creciente complejidad y convergencia de tecnologías (*US Commercial Service*, 2006b:48). En el año 2005, China encabezó las ventas de productos de tecnologías de la información con un 34% de participación, seguida por los Estados Unidos, con un 15% (*US Commercial Service*, 2006b:48).

En consecuencia, la demanda de PC, laptops, impresoras, servidores y sistemas multiusuarios debe crecer y satisfacerse con importaciones. Otro renglón que experimentará un crecimiento es el de electrónica con el consumo de productos como cámara digitales, MP3, PDA, CD/CD-W, DVD, memorias *flash*, etc. (*US Commercial Service*, 2006b:49).

En los servicios asociados que pudieran explotarse figuran la administración de redes, gestión y mantenimiento, procedimientos legales, procesamiento remoto de operaciones, seguridad de sistemas y otros. Los mejores clientes de las empresas estadounidenses de servicios podrían ser las grandes y medianas empresas (*US Commercial Service*, 2006b:50).

El mercado de maquinarias y equipos para la minería presenta buenas oportunidades de crecimiento. Aunque los equipos provenientes de los Estados Unidos representan la fuerza dominante del mercado, existe competencia de importaciones brasileñas y suizas, que van ganando participación en el mercado local (*US Commercial Service*, 2006b:51).

El mercado de equipos y servicios de telecomunicaciones se contrajo con la crisis, y sólo después de 2004 comenzó a mostrar señales de recuperación, con crecimientos superiores al 20%, tanto ese año como en 2005. Los ingresos fueron de 4,2 mil millones de dólares en 2004 y de 5,1 mil millones de dólares en 2005, sobrepasando los niveles anteriores a la crisis. Se espera que los altos ritmos de crecimiento se mantengan, al menos durante dos años más (*US Commercial Service*, 2006b:54).

La Argentina es el país latinoamericano con mayor cobertura de TV por cable. Asimismo, ha aumentado el número de usuarios de Internet y de los que han accedido al servicio de banda ancha. Las mayores oportunidades para las exportadoras de los Estados

Unidos se localizan en la telefonía celular y en la expansión de la banda ancha de Internet con acceso vía ADSL. También ha mostrado crecimiento la demanda de las soluciones para el acceso a la banda ancha sin cable para los exportadores rurales (*US Commercial Service*, 2006b:54).

Respecto del turismo, los argentinos han viajado tradicionalmente a los Estados Unidos, y se ubican entre los diez mayores mercados emisores de viajeros. Una cosa interesante es que el turista argentino gasta casi dos veces más de lo que gastan los europeos (*US Commercial Service*, 2006b:55), por lo que es una fuente de ingresos a la que debe prestársele atención.

El mercado de maquinarias para la producción de plásticos también comienza a recuperarse de la crisis de 2004, y se espera un alza de las importaciones. Las maquinarias constituyen el 37% de todos los bienes de capital importados por la industria argentina (*US Commercial Service*, 2006b:57).

Uno de los principales nichos para los exportadores estadounidenses son los equipos para fabricación de botellas de bebidas no alcohólicas y de agua embotellada, lo que hace al sector atractivo para las exportaciones. Por otra parte, en la recuperación económica y la perspectiva de la reindustrialización, el plástico tiene un lugar importante por su encadenamiento con diversas ramas.

Con el incremento de la inseguridad, los productos de seguridad tienen, al igual que en Brasil, un mercado promisorio en la Argentina. Además, estos elementos se incorporan muy rápidamente a los hábitos de consumo.

Con la devaluación del peso, el equipamiento para restaurantes y hoteles devino un área redituable. Se han abierto muchos restaurantes después de la crisis, y su diversidad llama la atención, pues incluyen los de comidas rápidas y tradicional. Sin embargo, los hoteles son el ámbito más atractivo, pues reclama inversiones para *software* de gestión, y equipos audiovisuales y de seguridad. Los proyectos para abrir hoteles en diversas ciudades –en diferentes niveles de maduración– representan un mercado potencial para los productos y servicios estadounidenses (*US Commercial Service*, 2006b:61-62).

El segmento de los ingredientes alimenticios se ha extendido extraordinariamente, y las mayores expectativas se concentran en alimentos bajos en carbohidratos, los ciclamatos, gelatinas, soya aislada y texturizada con proteínas y otros (*US Commercial Service*, 2006b:65).

Las semillas constituyen uno de los más importantes productos de agricultura importados desde los Estados Unidos, totalizando un valor de 18 millones de dólares (*US Commercial Service*, 2006b). Son importaciones especiales las de alfalfa, seguida por el maíz amarillo.

**URUGUAY:SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES**

En Uruguay, las mayores perspectivas de exportación se dan en maquinaria para la agricultura, equipos de telecomunicaciones, fertilizantes, medicamentos, tecnologías de la información y *hardware*, proyectos de infraestructura y productos químicos (*US Commercial Service*, 2005).

Debe aclararse que el mercado uruguayo no es muy conocido por las empresas de los Estados Unidos. La pequeñez de este mercado de 3,5 millones de personas y las dificultades de financiamiento le quitan un margen de atención.

En maquinaria para la agricultura, las exportaciones estadounidenses, que participan con el 12%, compiten con las brasileñas, que dominan el 48%, y con las argentinas, que controlan el 29% del mercado (*US Commercial Service*, 2005:13).

Dado el *boom* de la reforestación y los proyectos para construcción de plantas de celulosa por inversionistas europeos, los productores estadounidenses de pulpa de papel y celulosa encuentran una oportunidad para colocar sus productos (*US Commercial Service*, 2005). Los productores de casas de madera prefabricadas también encontraron un creciente mercado en Uruguay, y los exportadores no descartan la posibilidad de vender maquinaria usada, pues equipos frecuentemente calificados como obsoletos en los Estados Unidos todavía pueden comercializarse en la industria local (*US Commercial Service*, 2005).

Como puede apreciarse, frente a un país más pequeño se recurre a propuestas características de las concepciones imperantes en la primera mitad del siglo XX.

Uruguay liberalizó su mercado de telecomunicaciones en 2001, excepto para las llamadas de larga distancia, donde el Estado mantiene su monopolio –aunque la estatal ANTEL continúa teniendo un papel relevante, pues domina el mercado de las telecomunicaciones a través de las subsidiarias ADINET y ANCEL– (*US Commercial Service*, 2005:15).

Las plantas telefónicas uruguayas están digitalizadas en su totalidad. El país posee una avanzada infraestructura de comunicaciones; unido a la calificación de la mano de obra, el país puede convertirse en un centro de llamadas regional (*US Commercial Service*, 2005:15).

La ley permite en Uruguay ofertar el servicio de TV por cable a capitales extranjeros, lo que hace de éste un mercado potencial (*US Commercial Service*, 2005:16).

Para el mercado de fertilizantes, los principales proveedores son Rusia y los Estados Unidos. La agricultura uruguaya tiene un buen desempeño, por lo que la demanda de este renglón debe mantenerse y,

con ello, la oportunidad para las empresas estadounidenses (*US Commercial Service*, 2005:17).

En Uruguay se mantiene un sector público de la salud que importa el 35% de los equipos médicos, mientras el sector privado importa el 65%, con aranceles de entre el 0 y el 20%. Todos los productos médicos y sus importadores deben ser registrados y aprobados por el Ministerio de Salud Pública (*US Commercial Service*, 2005:19), de manera que el ALCA sería muy conveniente para reducir los aranceles y flexibilizar las regulaciones existentes.

Los productos que podrían exportarse son *scanners*, equipos de rayos X, equipos para angiografía y angioplastia, instrumental para estomatología y oftalmología, equipos para pruebas de cardiología, catéteres, escalpelos, prótesis e implantes y otros (*US Commercial Service*, 2005:19).

Uruguay ha mantenido altos niveles de importación de *hardware*, pues no existe producción doméstica en el rubro. Hasta 2002, los Estados Unidos rezaban como primeros proveedores, respondiendo por el 70% de las importaciones de *hardware*. Sin embargo, a partir de ese año entraron China y México, y la participación de equipos estadounidenses descendió al 60% (*US Commercial Service*, 2005:21). Algunas empresas transnacionales consideran a Uruguay como un eje para sus centros de datos. Se pronostica que la demanda de *hardware* crezca debido a los programas educacionales y de desarrollo sectorial, pero los precios tenderán que bajar para poder competir con las importaciones de China, México y Singapur (*US Commercial Service*, 2005:21).

El mercado de químicos es una industria básicamente de materias primas importadas para la transformación. Las compañías subsidiarias de empresas transnacionales constituyen el 60% de la industria química. Durante los últimos años, el sector químico experimentó importantes transformaciones en la investigación de nuevos productos y nuevas tecnologías. Teniendo en cuenta que casi toda la producción de materias primas es importada, se abre una buena oportunidad para las empresas estadounidenses (*US Commercial Service*, 2005).

#### **PARAGUAY: SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES**

En Paraguay existe un régimen de reexportación de bienes que expiró en 2006. Hasta ese momento, atrajo productos de los Estados Unidos. Por este mecanismo se calcula que la mitad de las importaciones paraguayas son reexportadas, entre ellas computadoras y componentes, juguetes y equipos deportivos, de audio y video, de oficina y de comunicación y tabacos (*US Commercial Service*, 2004).

Paraguay intenta mejorar su producción agrícola, pero la competencia de terceros países desafía las posiciones estadounidenses. Pro-

ductos y procesos destinados a apoyar la producción de azúcar orgánica podrían ser bien recibidos. Los alimentos procesados, incluyendo frutos, vegetales y bebidas procesados, se muestran promisorios para los exportadores (*US Commercial Service*, 2004:25).

El régimen de reexportación enfrenta la oposición brasileña, que ha limitado las cantidades en que Paraguay realiza esta operación a través sus puertos (*US Commercial Service*, 2004).

Los capitales de los Estados Unidos visibilizan significativas oportunidades en la ejecución de obras de infraestructura.

### **VALORACIÓN DE LA POSICIÓN BRASILEÑA FRENTE AL ALCA**

En no pocas ocasiones se ha planteado si el Mercosur se propone una alternativa frente al ALCA, atribuyéndosele una connotación ideológica a los desencuentros o a la no coincidencia en los términos de la negociación.

En este sentido, es importante dilucidar la naturaleza de los desencuentros del bloque con los Estados Unidos, revelar sus causas y hasta dónde podrían o no cuestionar la existencia del ALCA.

El ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso se encargó de esclarecer el punto, refiriéndose a las críticas que en su momento recibió por la negociación:

Los brasileños que critican están mal informados o tienen un punto de vista contra el capitalismo. El gobierno, tanto en el caso del ALCA como en el de la Unión Europea, defiende los intereses de Brasil. Son procesos de la misma naturaleza. Nosotros queremos incrementar el comercio lo mismo con Europa que con los Estados Unidos. Algunas personas aquí son antinorteamericanas. Cuando discutimos con los Estados Unidos encuentran que eso es pésimo, cuando discutimos con Europa encuentran que es óptimo. Es una cuestión de preconcepción ideológica. Nosotros queremos hacer buenos acuerdos (Cardoso, 2001).

Brasil no cuestiona la naturaleza del ALCA como proyecto hegemónico, sino que busca las mejores condiciones de negociación a través del Mercosur y un tratamiento más equitativo a los productos del área que son objeto de protección por los Estados Unidos. Sin embargo, sería errado subestimar el papel de las contradicciones entre las propuestas del ALCA y los intereses que defiende el Mercosur, ya que fueron decisivas para que el ALCA no se concretara en enero de 2005, como estaba previsto.

Cuando en 1994 se lanzó la idea de la creación del ALCA en Miami, existía sólo el planteamiento de una fecha, 2005. Las economías más complejas por su nivel de desarrollo, como la brasileña, la veían con preocupación, pues debían estar en condiciones de competir con la mayor economía del mundo.

En esa época, la concepción de la USTR era que los Estados Unidos cuadrarían gradualmente acuerdos sectoriales con diferentes países. De esa forma, los mantendrían presos de una lógica negociadora y los colocarían en “fila india” para un eventual acceso al NAFTA o para la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio (Lafer, 2001).

Brasil no aceptó pasivamente la idea, y la primera confrontación con el proyecto ALCA fue cuando desde la reunión ministerial de Denver de 1995 planteó la convergencia de los esquemas latinoamericanos antes de lanzarse a la negociación con los Estados Unidos. Viendo el peligro del vaciamiento del contenido de los esquemas de integración, Brasil propuso dos tipos de acciones de carácter estrictamente defensivo: tácticas dilatorias ante las presiones de los Estados Unidos, Canadá y otros países para adelantar determinadas fases de las negociaciones por un lado; y la propuesta, en 1993, de crear un Área de Libre Comercio de Sudamérica, ante los coqueteos y posición ambigua de la Argentina, que apuntaba a negociar individualmente, por el otro.

En la proyección geopolítica brasileña, realizada a través del Mercosur, la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana podría erigirse en un bloque adicional para la negociación del ALCA. La creación de este espacio era una prioridad de la política brasileña, que aspiraba a crear un polo económico sudamericano en torno de sí.

En la reunión de los Ministros de Comercio del ALCA celebrada en Belo Horizonte en mayo de 1997, este país propuso y defendió los esquemas de integración como instancias de negociación del ALCA, y logró la aprobación de que éste pudiera ser un acuerdo entre bloques. Por su parte, los Estados Unidos defendían la negociación de un esquema del tipo “eje y rayos”, y mientras abogaban por un “*early harvest*” (cosechar rápido), Mercosur lo hacía por el *single undertaking* (nada está acordado hasta que todo haya sido aprobado).

En esa reunión se presentaron cuatro propuestas, una de las cuales fue la de Brasil en nombre del Mercosur, que propuso la negociación en tres fases:

- Primera: facilitación de negocios 1998-1999. Incluía procedimientos aduaneros, normas y obstáculos técnicos, y medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Segunda: normas y disciplina 2000-2002. Incluía acceso a mercados; inversiones; normas y obstáculos técnicos; medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; compras gubernamentales; servicios, propiedad intelectual, y solución de controversias.

- Tercera: acceso a mercados 2003-2005. Incluía desgravación arancelaria; procedimientos aduaneros y normas de origen; inversiones (especialmente en materia de servicios); adopción de políticas hemisféricas en materia de competencia, y armonización de otras disciplinas.

Como puede apreciarse, el Mercosur postergaba los temas más sensibles de interés para los Estados Unidos para la fase final. La lógica de esta posición se sustenta en que, negociando todas las disciplinas simultáneamente, se corre el riesgo de hacer concesiones en áreas normativas decisivas sin haber logrado el interés primordial de América Latina, que es el acceso al mercado estadounidense. De ese modo, la región tendría la posibilidad de flexibilizar sus posiciones en materia de normas y reglas en correspondencia con lo que recibiría en términos de acceso a mercado. Por su parte, los Estados Unidos partían de una filosofía distinta. Si las negociaciones de las diferentes disciplinas se escalonaban en el tiempo, se corría el riesgo de que las partes percibieran frustración en algunas fases, pues sentirían que estaban haciendo concesiones sin divisar beneficios inmediatos. En cambio, si se negocian todas las disciplinas al mismo tiempo, se equilibran las concesiones con las compensaciones recibidas en otros grupos.

Teniendo en cuenta la creciente complejidad de las tratativas y su avance a partir del lanzamiento después de la Cumbre de Santiago de Chile en 1998, las posiciones del Mercosur pasaron de las consideraciones generales del acuerdo y de las formas de realizar la negociación a las divergencias sobre cuestiones concretas relacionadas con el qué, cómo, cuándo y bajo qué formato se produciría la liberalización. Los desencuentros reflejan las asimetrías (de intereses y de puntos de partida), aunque vistos desde la perspectiva de los grupos de negociación se decodifican como discrepancias técnicas, cuya solución puede alcanzarse en el mediano y largo plazo.

Los principales desencuentros entre las posiciones de los Estados Unidos y el Mercosur en acceso a mercado tienen que ver con si la apertura será un proceso único o si habrá accesos más beneficiosos a algunas áreas. En agricultura, el Mercosur sostiene el tema de la eliminación de los subsidios y las medidas de apoyo interno, mientras los Estados Unidos afirman que el espacio hemisférico no es el adecuado para la discusión de esos dos tópicos. Tienen un posicionamiento similar respecto de las medidas *antidumping*. En materia de servicios, el Mercosur quiere acogerse a lo estipulado en el GATS, mantener las negociaciones del Modo 3 (presencia comercial) en el grupo de servicios, y realizar la negociación con formato de listas positivas; los Estados Unidos plantean un proceso de liberalización sectorial acelerado,

transferir el Modo 3 al grupo de inversiones –donde son aceptadas reglamentaciones más rígidas– y la negociación bajo el formato de listas negativas. En Mercosur consta un consenso general de eliminar los subsidios agrícolas, pero no existe la misma convergencia sobre los subsidios y apoyos gubernamentales a otros sectores. Los Estados Unidos pretenden hacer la discusión de los subsidios agrícolas por separado, para poder imponer su agenda de liberalización en el resto de los servicios. El Mercosur aceptaba el cronograma, pero apostaba a una dilatación del proceso. Los Estados Unidos se aferraban a la conclusión en la fecha programada. Brasil defendía la implantación del acuerdo una vez que hubiesen concluido todas las negociaciones, mientras que los Estados Unidos proponían poner en práctica, lo antes posible, lo acordado por áreas.

*Las posiciones y demandas del Brasil en los grupos de negociación, seguidas por el Mercosur, reflejan los intereses del agronegocio, los temores de los industriales y los obstáculos de su acceso al mercado estadounidense.*

La materialización del bloque hemisférico puede afectar de manera sustantiva la balanza comercial de los países del Mercosur, no sólo por la competencia de los productos estadounidenses en el mercado interno, sino también por el desplazamiento de los productos del bloque de los mercados regionales. Esto último supone el riesgo de consolidar una inserción tanto mundial como regional basada en la reprimarización de las exportaciones, ya que una característica de la estructura del comercio latinoamericano es el peso que tienen los productos manufacturados en el comercio intralatinamericano. Así, si el comercio de manufacturas entre los países de América Latina fuere desplazado por importaciones de los Estados Unidos, se redundaría en una reprimarización de las exportaciones, porque en la estructura arancelaria de los países industrializados se castiga con aranceles superiores a los productos que tienen un mayor grado de elaboración. Ello ha favorecido, junto con otros factores estructurales, que los países latinoamericanos se inserten en el comercio mundial como exportadores de productos primarios.

La tabla 53 muestra la mayor propensión a la exportación de manufacturas a nivel intrarregional.

Aunque no existe una concentración sustancial del comercio de los países del Mercosur con los Estados Unidos, hay renglones del comercio, como el acero laminado en frío, que son objeto de solicitud estadounidense para la aplicación de la ley *antidumping* y de derechos compensatorios por la concesión de subsidios para las empresas exportadoras de Brasil y la Argentina. Éste es un importante punto de fricción en las negociaciones de la OMC, y lo será también en las

del ALCA. El sector de los productos de hierro y acero responde por el 50% de los reclamos, y dentro de los países latinoamericanos, los dos socios mayores del bloque acaparan treinta y una sanciones de las cincuenta aplicadas. Sobre ese particular e hipotéticamente, el ALCA podría viabilizar la solución del conflicto si estipulara que las importaciones entre los participantes no son objeto de medidas de regulación comercial. Sin embargo, no parece muy probable que los negociadores estadounidenses acepten ese enfoque (SELA, 1999).

**Tabla 53**  
Composición de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004<sup>a</sup>

	Propensión a la exportación de manufacturas <sup>b</sup> (porcentajes)	
	Intrasubregional	Extrasubregional
Mercosur	83,8	67,7
CAN	85,7	35,1
MCCA <sup>c</sup>	84,2	78,3
CARICOM	78,4	55,6
Cuatro Uniones Aduaneras	84,1	57,2

Fuente: CEPAL (2005).

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Se refiere al coeficiente de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales hacia los diferentes destinos.

<sup>c</sup> No incluye las exportaciones del sector de maquila y zonas francas.

Por otra parte, existe un conjunto de reclamos comerciales brasileños que empañaron la credibilidad de los Estados Unidos de cara a las negociaciones del ALCA.

En un estudio sobre prácticas comerciales estadounidenses que afectan el acceso de productos brasileños a ese mercado, presentado en noviembre de 2000 por la embajada brasileña en los Estados Unidos, se señala que hasta 1999 el desequilibrio de la balanza comercial bilateral era atribuido por el gobierno de los Estados Unidos al llamado “costo Brasil”. Con ello se pretendía ignorar la incidencia de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas a las exportaciones brasileñas. La persistencia de un déficit desproporcionado después de la devaluación de enero de 1999 induce a pensar que las barreras de los Estados Unidos tienen un peso mayor que las condiciones internas del desempeño exportador brasileño (Embajada de Brasil, 2000).

Las acciones discriminatorias y de penalización injustificadas a los productos siderúrgicos brasileños, cuya participación en el mercado estadounidense era de un 0,5%, tuvieron un impacto devastador en las exportaciones del rubro.

Asimismo, los Estados Unidos mantienen inmovibles las crestas arancelarias para productos importantes del patrón exportador brasileño como el jugo de naranja, el calzado y los textiles. Según cálculos especializados, si los Estados Unidos retiraran las barreras sobre nueve productos brasileños (jugo de naranja, azúcar, calzados, cigarros y tabacos, gasolina, camarón, alcohol etílico y aceite de soja), implicaría ganancias para el país del sur de aproximadamente 831 millones de dólares, lo que representaría un incremento de más del 50% sobre el valor promedio de las exportaciones del período 1997-1998 (Embajada de Brasil, 2000).

Desde el punto de vista comercial, la firma del ALCA significaría para los países del Mercosur alcanzar una preferencialidad más sólida que la actual en el acceso al mercado estadounidense, ya que hoy disfrutan de la del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que les permite el acceso al mercado exento de derechos de aduana para muchos bienes, pero tiene el inconveniente de que ampara la exclusión de bienes y países y no se aplica con carácter permanente (Embajada de Brasil, 2000). Frente al SGP, el ALCA tendría la ventaja de que las exenciones de derecho de aduana estarían consagradas en un tratado obligatorio, con carácter permanente y legalmente protegido, y la tradicional discrecionalidad de la política comercial de los Estados Unidos se neutralizaría.

Desde el punto de vista de las inversiones, la negociación del ALCA significaría para el Mercosur mejorar el atractivo para las inversiones extranjeras; apoyar la transferencia de tecnología; generar un proceso de especialización industrial; permitir el acceso estable al mercado del país del norte; y contar con un mecanismo de solución de controversias (De la Reza, 1998).

No obstante, un estudio de la fundación Getulio Vargas arrojó que, comparativamente, el reforzamiento de la cooperación del Mercosur con la Unión Europea habría permitido a Brasil incrementar en 2005 su PIB en 5%, frente al 2% si hubiese avanzado la negociación del ALCA. En el caso de la Argentina, se pronosticaba un incremento del 6% y del 0,8%, respectivamente (Giacalone, 1998). De esto se infiere que el acercamiento a la Unión Europea puede representar un mayor estímulo para las economías del bloque que el ALCA o el acceso al NAFTA. Esto, sin dejar de tener en cuenta las oportunidades de mayor potencial del aumento de las exportaciones a Europa, especialmente en el sector de la agroindustria, y del potencial aún inexplorado del incremento de la venta de productos manufacturados.

Un estudio dirigido por la Universidad de Campinas a solicitud de la FIESP, que analiza el impacto de un acuerdo como el ALCA en veinte cadenas productivas en Brasil, arroja que saldrían favorecidos los productores de café, cítricos, siderurgia, papel y celulosa, y cuero

y calzado, cadenas intensivas en recursos naturales con “competitividad revelada” (Universidad de Campinas, 2003). Las amenazas para esas cadenas provendrían del incremento de las importaciones resultantes de los acuerdos, previendo la heterogeneidad intracadenas (segmentos de la cadena de papel y celulosa); la extensión de preferencias a otros países (café, calzados y siderurgia); y la dependencia de las negociaciones agrícolas por la entrada de nuevos países en la Unión Europea y del recrudescimiento del proteccionismo basado en la defensa comercial. La estrategia negociadora recomienda, para esos casos, la articulación de la liberalización comercial con el acceso a mercados; la articulación entre las negociaciones de bloques y las de la OMC; y rigurosos instrumentos de certificación y acreditación de calidad. El peso de la estrategia estaría situado en los temas de política comercial

Los petroquímicos, los textiles y confecciones, plásticos y bienes de capital tendrían buenas oportunidades, pero requerirían prepararse para la competencia, ya que fueron cadenas que sufrieron el aumento de la presión competitiva con las políticas de liberalización de los años noventa, y que actualmente tienen deficiencias y se ven amenazadas. Los principales riesgos para estas cadenas provendrían de la reducción de exportaciones por el probable desvío de comercio; del aumento del coeficiente de importación; de la desestructuración de la cadena; y de la inhibición de las inversiones. Las oportunidades son más limitadas, excepto en el rubro de textiles y confecciones, en el que podría alcanzarse una mejor competitividad respecto de otros exportadores extrabloque con la diversificación de la pauta exportadora en dirección al segmento de moda. Para esta cadena en particular, lo que se logre en acceso a mercados es relevante, pero en general depende más de la política industrial, en términos de modernización y reestructuración, que de la política comercial. En política comercial se recomienda que la desgravación se asocie con el proceso de reestructuración competitiva (Universidad de Campinas, 2003).

El tercer grupo, formado por las maderas y muebles, cosméticos y las cerámicas de revestimiento, enfrentaría importantes dificultades relacionadas con el incremento de importaciones de cosméticos provenientes de la Unión Europea y del segmento de muebles de los Estados Unidos. También cuenta la reducción de exportaciones a países de la ALADI, vinculada con el desvío de comercio en cerámica, cosméticos, madera y muebles, resultado del acuerdo comercial. La ampliación de exportaciones hacia ALADI en cerámicas y cosméticos podría ser una oportunidad para este grupo, así como la neutralización de las ventajas de acceso a mercados de los países del hemisferio en la cadena de cerámica. La intensidad de las políticas se concentra-

ría en las de promoción comercial y modernización de la planta para cerámica, muebles y madera. Por ello, se recomienda una reducción selectiva de la protección, acompañada de mejoras en el acceso a mercados y promoción comercial. En materia de política industrial, se sugiere el desarrollo, creación y consolidación de marcas, el fomento de redes de cooperación tecnológica y arreglos productivos locales; la internacionalización de las empresas nacionales a través de acuerdos con empresas que controlan redes de distribución en el exterior; y el apoyo crediticio a inversiones en activos comerciales en el exterior (Universidad de Campinas, 2003).

El cuarto grupo está integrado por las cadenas del automóvil, electrodomésticos, tele-equipos, informática y farmacéutica. Son cadenas competitivas pero con deficiencias, por ser más dependientes de las estrategias de las empresas transnacionales, donde predomina el comercio intrafirma, y el resultado del comercio exterior es función de la estrategia corporativa. Para estas cadenas, las amenazas provienen de la posibilidad del desvío de inversiones hacia otros países o de la pérdida de importancia de las filiales brasileñas en la red corporativa. Su oportunidad residiría en el incremento de la importancia de las filiales brasileñas en la propia red. La estrategia recomendada enfatiza las políticas industriales de modernización y hacia el capital extranjero. En ellas, el ritmo de la liberalización debe compatibilizarse con el desarrollo tecnológico y la consolidación productiva de las actividades de las filiales locales. La negociación debe articular liberalización comercial con acceso a mercados, comercio intrafirma e inversiones y una estrategia dirigida a la integración productiva. En cuanto a las políticas industriales, debe apoyar la integración de filiales a red de producción e innovación de las ETN; promover en las empresas instaladas la interacción con el sistema local de innovación; atraer y desarrollar nuevos proveedores; asociarse para formar y capacitar a los proveedores de mano de obra local; y priorizar el desarrollo de segmentos intensivos de la cadena en tecnología o que representen oportunidades comerciales (Universidad de Campinas, 2003). Como puede verse, la mayor parte de estas recomendaciones tiene que ver con decisiones del capital extranjero. Se trata de una variable sobre la cual la política nacional puede ejercer influencia pero no decidir y se plantea, por ello, que depende de la lógica con que funcione cada cadena.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio citado tiene una importancia trascendente y podría ser un referente para la medición de impactos de los acuerdos comerciales. Sin embargo, esta investigación concluyó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que solicitó que no se hiciera pública. Por este motivo no

fue divulgada hasta 2003 y, según argumenta uno de los coordinadores del equipo que realizó la investigación, no se contaba con fondos para su publicación.

El objetivo de esta referencia a los potenciales costos y beneficios del ALCA para el país, cuya estructura productiva es la más compleja y avanzada del Mercosur y el único que realizó un estudio para tal cantidad de cadenas productivas –al menos públicamente conocido– ha sido mostrar cómo, con independencia de la amenaza que represente para la cadena productiva la estrategia propuesta, ella está dirigida a concesiones de liberalización vinculadas con la reciprocidad en acceso a mercados o en políticas de defensa comercial. Todo esto conduce a las siguientes observaciones:

- Primero: las conclusiones del estudio son técnico-económicas y no derivan en una reflexión política sobre el impacto del acuerdo en la soberanía. Los estudios se concentran estrictamente en los efectos sobre la participación de mercados.
- Segundo: las recomendaciones, incluso para los casos en que el acuerdo implica más amenazas que oportunidades, están dirigidas a la continuidad de la negociación y no a su interrupción.
- Tercero: la mayor parte de las recomendaciones fundamenta la necesidad de tácticas dilatorias.
- Cuarto: en general, la reacción de los empresarios frente a las contingencias no es el abandono del terreno ni la búsqueda de alternativas. La respuesta empresarial se adapta comúnmente a las reglas del juego. Para los empresarios, el escenario es un dato de la realidad al que hay que adaptarse y, para lograrlo, piden tiempo.

En la Argentina se realizó un estudio dirigido a adelantar los impactos comerciales del ALCA. Realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, el trabajo “Oportunidades y Amenazas del ALCA para la Argentina. Un Estudio del Impacto Sectorial”, publicado en 2002, señala que tanto México como los Estados Unidos habían perdido peso relativo en las exportaciones argentinas de la última década y que, en cambio, el peso de de los países latinoamericanos restantes había crecido del 42% a principios de los años noventa, hasta el 58% entre 1999 y 2001. Sin embargo, si se enfoca el análisis tomando el mercado de destino como referente, la Argentina no es un gran proveedor para la región, ya que sólo tiene un papel significativo para el Mercosur, Chile y Perú (CEI, 2002:5). A diferencia

de la mayor parte de los estudios que se circunscriben a los costos y beneficios comerciales de una liberalización frente a los Estados Unidos, éste cubre el impacto comercial derivado de la apertura frente al resto de los mercados de América Latina.

El estudio señala que si bien los Estados Unidos presentan menores niveles arancelarios que el resto de la región –un 5% promedio (CEI, 2002:7)–, son los que mayor dispersión de su estructura arancelaria tienen, producto del uso intensivo de picos arancelarios en los renglones de agroalimentos, pesca, cueros, textiles y calzado y en la aplicación de escalonamientos arancelarios para proteger su mercado de importaciones de mayor valor agregado. Teniendo en cuenta que las producciones argentinas son “discriminadas” en relación con las de otros países que tienen acuerdos bilaterales o subregionales con los Estados Unidos –países que son beneficiarios de iniciativas unilaterales por parte de ese país–, el estudio identificó los potenciales “ganadores” en un acuerdo con los Estados Unidos, atendiendo a la coincidencia entre la especialización exportadora argentina y la especialización importadora de los Estados Unidos; a los productos que enfrentan aranceles o barreras elevadas respecto a otros competidores potenciales (que deberían desaparecer si se concretara un acuerdo); y a los sectores donde existe un tamaño mínimo de mercado y una oferta exportable argentina relevante.

A nivel sectorial, se encontraron oportunidades fuertes (aquellas en las que la competitividad internacional de la Argentina, medida a través de las Ventajas Comparativas Reveladas, es independiente del acceso preferencial que tiene al mercado brasileño, en cuyo caso la Argentina tiene especialización exportadora [ $VCR > 1$ ] aun sin tener en cuenta las ventas a Brasil (CEI, 2002:6)) sin competencia en el mercado estadounidense para cacao y sus preparaciones, filamentos sintéticos, herramientas y útiles, extractos curtientes y tintóreos, productos químicos orgánicos, y preparaciones de legumbres y hortalizas. El mercado potencial para estos renglones se recalcula en 822 millones de dólares (CEI, 2002:30). También serían fuertes las oportunidades –aunque con competencia– para las carnes y despojos comestibles, azúcares, tabaco, productos químicos orgánicos, bebidas y líquidos alcohólicos, lana, preparaciones alimenticias diversas, cereales, preparaciones de legumbres y hortalizas, extractos curtientes y tintóreos. Este paquete se valora en 5.398 millones de dólares (CEI, 2002:30).

Tendrían oportunidades débiles –cuando en un producto determinado las  $VCR < 1$ , sin considerar las exportaciones a Brasil (CEI, 2002:6)–, con competencia en el mercado de los Estados Unidos, las manufacturas de origen industrial como vehículos y sus partes, artículos textiles confeccionados, plástico y manufactura de plástico.

Entre las oportunidades débiles sin competencia se encuentran los vehículos y sus partes, preparaciones de legumbres y hortalizas, y leche y productos lácteos (CEI, 2002:30).

En relación con la CAN, las oportunidades fuertes se evalúan en más de 4.244 millones de dólares, concentradas en cereales, algodón, preparaciones alimenticias, químicos diversos, manufacturas de fundición, grasas y aceites. Las débiles, que alcanzan casi 6 mil millones de dólares, incluyen maquinarias y aparatos mecánicos, vehículos y sus partes, productos farmacéuticos y plásticos y sus manufacturas (CEI, 2002:7).

En el análisis de qué sectores recibirían mayor competencia externa por la dilución de las preferencias intra-Mercosur, se tuvieron en cuenta la complementariedad comercial entre los países del TLCAN y cada uno de los miembros del bloque. Para evaluar las amenazas que el ALCA supone a las exportaciones argentinas a Brasil, se adicionó un criterio para clasificar las amenazas en fuertes y débiles, incluyendo en las primeras los sectores en los cuales la Argentina no tiene especialización exportadora cuando se excluye a Brasil –productos en los que las  $VCR < 1$ , si se excluye a Brasil y el arancel de NMF de ese país es mayor de 10%, lo que implica que la Argentina tiene una preferencia comercial importante– (CEI, 2002:7).

Los productos exportados a Brasil que estarían bajo amenaza fuerte representan entradas anuales de 2 mil millones de dólares y se concentran en vehículos y sus partes, máquinas y aparatos mecánicos, máquinas y material eléctrico y plástico y sus manufacturas. Estos renglones enfrentarían una importante competencia en el mercado doméstico, resultado de la eliminación de las preferencias en el ALCA (CEI, 2002:7).

Existe además un mercado que recibiría amenazas débiles por un monto de 1.600 millones de dólares. Éste estaría representado por sectores que recibirían mayor competencia, pero en los que la Argentina tiene niveles de competitividad internacional, aun si se excluye el mercado brasileño (CEI, 2002:7).

En el mercado chileno, el principal competidor serían los Estados Unidos, que desplazarían exportaciones por 340 millones de dólares (CEI, 2002:7).

Frente al ALCA, la Argentina vería amenazada su participación en el mercado brasileño en productos industriales y, a su vez, la principal competencia de otros mercados provendría del propio Brasil (CEI, 2002:44). Las mayores oportunidades provendrían del acceso al mercado de los países del TLCAN, con ingresos de 19.300 millones de dólares, concentrados en bienes primarios y manufacturas de origen agrícola. En segundo lugar, del acceso a los mercados de la CAN,

donde tienen un peso importante las manufacturas industriales y los productos agrícolas, con 4.200 millones de dólares (CEI, 2002:44).

Los resultados del estudio del CEI ofrecen una perspectiva netamente comercial a partir de la liberalización de los mercados. Sin embargo, cuando se publicó este estudio, los Estados Unidos aún no habían presentado su lista de desgravación. Por lo tanto, el trabajo no consideró cuántos años tardaría en alcanzar el acceso al mercado, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor cantidad de renglones en los que la Argentina presenta ventajas comparativas califican como productos sensibles en los listados de ese país. Por otra parte, no existe una apreciación acerca del impacto que esta apertura tendría en la economía doméstica; su utilidad a los efectos de la investigación se limita, en consecuencia, a ratificar en primer lugar el interés latinoamericano en el acceso al mercado norteamericano –en especial al agrícola–, y la previsible continuidad del proceso de desindustrialización, en segundo.

La estructura arancelaria de los países desarrollados desestimula las importaciones de mayor valor agregado. Por ejemplo, en bebidas y tabaco muestra niveles promedios del 3% para las materias primas y del 13% para los productos procesados. En los textiles, vestimenta y cueros, el promedio arancelario es del 2% para las materias primas y del 10% para productos procesados (CEI, 2002:21), de modo que la política comercial de los países industrializados frena las exportaciones industriales de los países subdesarrollados. Esto explica en parte por qué con la estrategia de crecimiento orientada hacia las exportaciones adoptada por América Latina desde el segundo lustro de la década del ochenta se favorece más la exportación de productos primarios con bajo valor agregado.

Como en el caso de Brasil y quizá con mayor agudeza, los empresarios potencialmente perjudicados por estos acuerdos han buscado en la asociación con el capital extranjero, en calidad de socios menores, la vía para enfrentar la competencia.

Como ya se había hecho referencia en el caso de Brasil, en la Argentina, la timorata reacción empresarial frente a una propuesta en la que los riesgos están asegurados y los beneficios son inciertos confirma que la capacidad de adaptación, y no la subversión de las reglas, rige el *glamour* de los capitalistas.

Por esta razón, a pesar de los daños que sus intereses recibirían de la liberalización estipulada por el ALCA, los empresarios no han acompañado en general un enfrentamiento al proyecto hemisférico.

Las demandas y posiciones brasileñas podrían tener un sustento importante si lograran una negociación apoyada en una plataforma sudamericana. Se descartaban, en ese proyecto, otras subregiones, ya que los intereses de Centroamérica, donde el máximo foco de la

negociación consistía en afianzar su condición de maquiladora con beneficios de acceso a mercados avalados por la estrategia de las empresas transnacionales en esa subregión, no coincidían con los del Mercosur. Tampoco Centroamérica era demandante en las áreas en las que sí lo es el bloque. Igualmente, no parecía posible buscar un acercamiento con Caricom, puesto que ese grupo tiene demandas muy centradas en el Trato Especial y Diferenciado, aspecto con el cual Mercosur no está muy comprometido.

Las negociaciones con la CAN, que aparecía como el socio potencial más pertinente en ese empeño, se fueron complicando, y los plazos para concretar la formación de un área de libre comercio sudamericana, meta planteada desde 1998, se fueron postergando sucesivamente hasta diciembre 2003, cuando las negociaciones culminaron.

En la dinámica comercial intra-latinoamericana operan aranceles más altos que los aplicados a los países desarrollados. La tabla 54 da cuenta de ello, algo que podría explicarse por el carácter competitivo y no complementario de las economías latinoamericanas. Aunque la propuesta brasileña de la zona sudamericana tenía un sentido estratégico, para los andinos, cuyo comercio fundamental se produce con los Estados Unidos, revestía significación comercial y tenía el atractivo de las posibilidades de inversión en infraestructura que permitieran elevar los niveles de comercio.

**Tabla 54**  
Oferta exportable ponderada por aranceles (NMF)

Región	Centroamérica	Caribe	Comunidad Andina	Mercosur	Canadá	Chile	Estados Unidos	México
Centroamérica	—	12,34	12,59	14,05	6,35	6,0	4,48*	TLC
Caribe	5,11	—	12,83	5,95	3,54	6,0	1,89	10,46
Comunidad Andina	4,50	7,09	—	4,17	1,60	6,0	1,69	TLC
Mercosur	5,04	9,98	11,15	—	2,71	TLC	2,75	14,59
Canadá	5,95	11,05	12,15	12,70	—	TLC	TLC	TLC
Chile	2,86	6,58	8,64	TLC	TLC	—	TLC	TLC
Estados Unidos	3,70*	9,11	10,06	11,28	TLC	TLC	—	TLC
México	TLC	13,25	TLC	15,14	TLC	TLC	TLC	—

Fuente: Blanco y Zabludovsky (2003).

Se concluyeron las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos, por lo que estos aranceles pueden haber variado.

Para el logro de los propósitos brasileños, era importante la jerarquía de los compromisos. Ello dependía de razones económicas y de la voluntad política, pero también del orden de la negociación. El retraso

de las negociaciones con la CAN y la implementación del Plan B de aproximación al ALCA por parte de los Estados Unidos restaron potencialidad al logro del acuerdo a fines de 2003, ya que para cuatro de los países de la CAN la prioridad era la negociación del TLC.

La reunión de Miami fue “salvada” por el acuerdo entre de Brasil y los Estados Unidos –que flexibilizaba lo que podía esperarse del ALCA– y con la renuncia del Brasil al *single undertaking*.

A pesar de estas contradicciones –reflejo del enfrentamiento en un acuerdo de economías dispares pero con estructuras más complejas, demandantes en todas las disciplinas–, es evidente la voluntad política de Brasil y la Argentina de continuar las negociaciones y buscar formas para su avance. En ese sentido, los dos socios mayores del Mercosur ofrecieron a los Estados Unidos abrir distintas ramas del sector servicios en las negociaciones del ALCA. Reproduciendo la estrategia estadounidense, se ofrecieron niveles de apertura según sectores y regiones del continente.

La propuesta abarcó ingeniería, planeamiento urbano, construcción, comercio mayorista y minorista, franquicias, hotelería, restaurantes, servicios de computación, de limpieza, de mantenimiento y reparación de equipos (Bermúdez, 2003; Gosman, 2003; FES, 2003). Fueron excluidos de la apertura los servicios financieros y bancarios y los médicos, los medios masivos de comunicación, las telecomunicaciones y los servicios prestados a través de internet (Gosman, 2003), considerados sensibles. La apertura del mercado de servicios financieros y las telecomunicaciones son objetivo priorizado del equipo negociador estadounidense. La propuesta de apertura es prácticamente la misma presentada a la Unión Europea, en lo que se evidencia un seguimiento, salvando las distancias, de la estrategia negociadora de los Estados Unidos de poner a competir a los supuestos socios por mayores beneficios, en correspondencia con los compromisos contraídos.

Después de corregida la estrategia de negociación del ALCA, atemperándola a las demandas y exigencias de los ejes de la fricción, se suponía que en la reunión del CNC a celebrarse en febrero de 2004 en Puebla se definirían los compromisos que debían asumirse en los dos niveles de negociación planteados. Nuevamente, sin embargo, las contradicciones provocaron el estancamiento. El cuadro de evolución de las posiciones respecto de reuniones anteriores es recogido por Aloizio Mercadante, senador del PT y uno de los políticos brasileños más involucrados en el tema.

A lo que se muestra en el cuadro habría que agregar que un elemento más de la tensión que se produjo en Puebla. El Mercosur propuso colocar todo el universo arancelario en negociación, en tanto el G-14 planteaba cautelosamente que se plasmara lo sustancial del universo

arancelario, es decir la exclusión de algunos ítems. Además, un funcionario de la USTR declaró que cualquier mejora en la oferta de acceso a mercados para Brasil debía producirse en el formato del ALCA.

**Cuadro 10**  
Brasil-Estados Unidos: Posiciones en las negociaciones del ALCA

Brasil	Diferencias	Estados Unidos
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Negociar reglas para inversiones en la OMC.</li> <li>-No admitir arbitrajes internacionales en disputas entre los Estados y las empresas.</li> <li>-Establecer excepciones a la libre transferencia de capitales para proteger la economía de eventuales ataques especulativos.</li> <li>-Admitir criterios de desempeño para las inversiones</li> </ul>	<p>Inversiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer que disputas entre empresas extranjeras y los Estados nacionales sean decididas por árbitros internacionales y no por la justicia local.</li> <li>-Reducción o eliminación de criterios de desempeño de los inversores externos</li> <li>-Impedir la transferencia forzada de tecnología, como la producción de genéricos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Liberación progresiva del sector.</li> <li>-No incluir en la negociación concesiones significativas en sectores estratégicos como telecomunicaciones, energía y servicios financieros.</li> <li>-Reproducir en el ALCA los compromisos acordados en la OMC.</li> </ul>	<p>Servicios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Eliminar reglamentaciones domésticas restrictivas a la actuación de las prestadoras de servicios estadounidenses en los otros países.</li> <li>-Presionar por la liberación de todos los servicios, incluso financieros, de energía, jurídicos, informática.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Negociar antidumping en el ALCA.</li> <li>-Dificultar la aplicación de medidas antidumping contra los países en desarrollo.</li> <li>-Establecer en la OMC reglas más claras y con más rigor sobre la aplicación de medidas antidumping.</li> </ul>	<p>Antidumping</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Preservar la capacidad de aplicar sus normas comerciales y negociar sólo en la OMC.</li> <li>-Loa acuerdos que puedan afectar las normas internas de defensa comercial deben subordinarse a la Comisión del Senado estadounidense que aprueba el presupuesto del país.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conciliar el derecho de propiedad intelectual con la transferencia de tecnología.</li> <li>-Flexibilización del derecho de propiedad en relación con las necesidades en salud pública.</li> <li>-Negociar preponderantemente en la OMC.</li> </ul>	<p>Propiedad Intelectual</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Asegurar que los acuerdos comerciales tengan reglas de propiedad intelectual similares a la rigurosa legislación estadounidense.</li> </ul>

Fuente: Gabinete del senador Aloizio Mercadante en FSP (2003), FES y CESI.

Los elementos hasta aquí acumulados permiten concluir que la resistencia del Mercosur se dirige a mejorar los referentes de la negociación, y que es negociable si las condiciones cambian. No existe una sola referencia gubernamental a la posibilidad de abandonarla, aunque sí a dilatarla, ya que es funcional a los intereses de una parte del empresariado. La otra parte, como se ha visto, aboga por concluir ante el temor de llegar cuando los otros países que hayan firmado

acuerdos con los Estados Unidos se hayan posicionado en el mercado. De haber cambios en el tema de los subsidios agrícolas en la OMC, la presión del agronegocio y del sector financiero podría ejercer influencia para cerrar las negociaciones. La decisión final también se definirá por determinantes políticas según los resultados electorales, de lo que no se debe esperar un cambio esencial en la posición sino en las tácticas: acelerar la negociación o mantener una resistencia dilatoria, en tanto los sectores afectados se preparan para la competencia.

Cada vez con mayor fuerza, en Brasil se hacen sentir los reclamos de abandonar la consolidación de la unión aduanera y desarrollar una zona de libre comercio.

Simultáneamente, el bloque se prepara para enfrentar una posible demora en las negociaciones con los Estados Unidos, a partir de la diversificación de sus mercados de exportación hacia otros grandes importadores de la economía mundial. Esto es un paliativo cuando no se cuenta con el acceso preferente al mercado estadounidense, a la vez que pospone el momento de hacer los ajustes en su economía que exigiría la negociación con el país del norte.

*La posición de Brasil, apoyada por los miembros del Mercosur restantes, parecería consistir en integrar las negociaciones del ALCA hasta el final y dejar que el fracaso o el retraso deriven de ellas y no de un posicionamiento político. En segundo lugar, en buscar socios comerciales extrahemisféricos que contrarresten el acceso preferencial al mercado estadounidense que se habría obtenido presumiblemente de la negociación.*

*Este paso va acercando, de manera no intencional, al Mercosur, y particularmente a Brasil, al eje asiático, enunciado en el inicio del capítulo por el NIC, lo que sería un efecto no deseado y quizá no previsto por los Estados Unidos.*

*El desenlace no esperado del ALCA podría ser, en vez de una zona homogeneizada por normas hemisféricas, una América Latina fragmentada, sea en torno de China o de Venezuela.*

*Por último, las divergencias que cuestionan realmente la naturaleza del ALCA no nacen de la pugna de intereses y de posiciones en el proceso de negociación; serán resultado de posiciones políticas, y no técnicas.*