

Estudios sobre el ALCA

Santiago, Noviembre de 2002

Brasil y el ALCA - El Estado del Debate desde la victoria de Lula

Fátima V. Mello

La Posición de Lula

En su primer pronunciamiento oficial como presidente electo, Luis Ignacio Lula da Silva afirmó que buscará "profundizar la integración económica y comercial entre los países, rescatando y ampliando el Mercosur como instrumento de integración nacional e implementando una negociación soberana frente a la propuesta del ALCA". Entre las organizaciones empresariales, sindicales y sociales involucradas en el ALCA, existe una visión generalizada de que el futuro gobierno del PT no romperá con las negociaciones en curso, pero sí que será un negociador más duro y que exigirá, sobre todo de los Estados Unidos, contrapartidas más consistentes en términos de apertura y disminución del proteccionismo.

Tampoco cabe duda de que el ALCA será una de las pruebas cruciales de la política externa del nuevo gobierno.

Por lo tanto, cualquier análisis que aquí se presente, debe tener en cuenta este escenario, que sólo alcanzará una mayor claridad a partir de comienzos de 2003, cuando asuman las nuevas autoridades.

Es importante destacar que la elección del presidente Luis Ignacio Lula da Silva podrá significar un cambio significativo de la posición brasileña en las negociaciones del ALCA. Pero, en contraposición de lo que dicen los que desconocen la dinámica política brasileña, los analistas que conocen en profundidad la evolución de los partidos y sobre todo de sus propuestas económicas y de política exterior, piensan que un futuro gobierno del PT seguirá negociando en el ALCA, pero con posiciones más firmes en relación con las reciprocidades respecto al acceso a los mercados. Es decir, en lo que se refiere al comercio exterior, un futuro gobierno deberá apostar a una liberalización que valga realmente para todos los países integrantes del

acuerdo. Otra firme directriz de política exterior del PT se refiere al interés por construir un proceso de integración regional, más cercano al modelo de la Unión Europea que al del ALCA. Según lo declarado por Luis Ignacio Lula da Silva cuando era candidato:

"Nos sentaremos a negociar

en el ALCA con mucha firmeza, luchando mucho, de la misma manera en que los Estados Unidos son intransigentes en la defensa de sus intereses (...) Nosotros vamos a ser intransigentes en la defensa de nuestros intereses, y esa lucha va a permitir que

El futuro gobierno del PT no romperá con las negociaciones en curso, pero sí será un negociador más duro

FES Chile

Darío Urzúa 1763,
Providencia,
Santiago, Chile
Fono: (2) 341 4040
Fax: (2) 223 2474
feschile@fes.cl
www.fes.cl

Fátima V. Mello es Historiadora, Magister en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, PUC-RJ, asesora de relaciones internacionales de FASE, Río de Janeiro.

la gente llegue a un acuerdo que interese al Brasil, a los Estados Unidos, y a los demás países del continente que van a participar en el ALCA (...) Si no creamos un mecanismo por el cual los países más ricos puedan ayudar a los más pobres, como la UE ayudó a España, a Grecia y a Portugal a adquirir una infraestructura para que se volvieran competitivos (...) la economía más fuerte puede sofocar a la economía más débil (...) Yo pienso que un acuerdo de libre comercio tiene que presuponer la supervivencia de la economía de cada país que forma parte del bloque¹. Ya el vicepresidente electo en la fórmula de Lula, el empresario y senador del Partido Liberal José Alencar afirmó que "Defender la economía brasileña no es tener una aversión sistemática, e incluso ideológica, contra una propuesta de integración comercial. Para ser exacto, libre comercio significa el fin de las fronteras económicas. Significa que los países estarán viviendo en una economía rigurosamente abierta. ¿Eso es bueno para el Brasil? Yo pienso que sí". Después de mencionar los subsidios practicados por países como los propios Estados Unidos y Francia, José Alencar añade que Brasil no puede "aceptar una competencia desigual" y que "tiene que aprender a negociar bien"².

Las Negociaciones del ALCA durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a través de sus negociadores del Ministerio de Relaciones Exteriores (o *Itamaraty*), defendía la visión de un ALCA en el que todos los países tengan mejores condiciones de acceso a los mercados que la integran. De hecho, el foco de la actuación de los negociadores brasileños estuvo en el acceso a los

mercados, y las negociaciones de comercio de bienes, particularmente aquellas que hoy componen el listado de las exportaciones de Brasil hacia los Estados Unidos; ajo, soja, jugo de naranja, textiles, calzados, entre otros. Es importante destacar que –al contrario de algunos otros países del continente americano que tienen un listado de exportaciones altamente dependiente de Estados Unidos– el Brasil es un comerciante global, que busca mantener un peso equilibrado en sus relaciones comerciales con las distintas regiones.

El Brasil es un comerciante global, que busca mantener un peso equilibrado en sus relaciones comerciales con las distintas regiones

Los embajadores que hasta ahora representan al Brasil en las negociaciones suelen argumentar que el ALCA puede llegar a ser varias cosas, pero que por el momento no es nada, y que para el gobierno brasileño, el acuerdo hemisférico debe seguir el modelo de la OMC y no del NAFTA. O sea, el gobierno brasileño trabaja con la expectativa de llegar a un ALCA que sea bueno para el país, lo cual significa que el Brasil, según el actual gobierno, no adherirá a cualquier ALCA. En la percepción del gobierno brasileño, se trata principalmente de una oportunidad de ampliar el acceso al mercado estadounidense, donde la entrada de varios productos brasileños choca contra fuertes barreras arancelarias y no arancelarias³. Es interesante apuntar que esta percepción no sufrió ninguna alteración ni aún con las medidas adoptadas por el gobierno de Bush en relación con el ajo y la protección de la agricultura estadounidense, medidas éstas que afectan

directamente a los principales productos del listado de exportaciones de Brasil hacia ese país.

Las posiciones defendidas por el gobierno FHC son identificadas por los negociadores como la "Agenda Brasil" la cual, según ellos, representaría el interés nacional. Uno de los problemas fundamentales de esta postura negociadora es precisamente el hecho de que no se reconoce que no existe en Brasil un "interés nacional" que unifique a todo el país. En una sociedad tan desigual como la brasileña, y con una cultura democrática que se empezó a cultivar hace apenas dos décadas, luego de una sucesión de regímenes militares, la diplomacia se acostumbró a definir el interés nacional a puertas cerradas. Sólo muy recientemente, empezó a consultar de una manera bastante superficial a algunos sectores empresariales. Actualmente, entre los negociadores brasileños en el ALCA hay muchas resistencias a reconocer que los trabajadores u otros sectores de la sociedad también necesitan ser escuchados para que se pueda realmente construir un interés nacional a partir de los múltiples y diversificados intereses que existen en la sociedad.

La diplomacia empezó sólo muy recientemente a consultar de una manera bastante superficial a algunos sectores empresariales.

La estructura general del ALCA en materia de negociación ayuda a reforzar tales resistencias, ya que en gran medida las negociaciones son llevadas a cabo casi exclusivamente por los poderes ejecutivos, con poca transparencia, teniendo los parlamentarios un papel meramente ratificador, al final del ciclo negociador. El único mecanismo que existe para



la participación de la sociedad civil –el Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil– es reconocidamente frágil e inadecuado, en el cual tales organizaciones sólo pueden entregar sugerencias por escrito. Esta ausencia de mecanismos consistentes de participación contrasta con el Mercosur, donde las organizaciones de la sociedad civil cuentan con un Foro Consultivo Económico y Social (FESC), un órgano que, aunque tenga una función consultiva, forma parte de la dinámica institucional de toma de decisiones, se reúne periódicamente y está compuesto por representantes de los sectores económicos y sociales de los países integrantes del bloque⁴.

Consultaciones con la Sociedad Civil

Expresando las presiones ejercidas por la sociedad a favor de la ampliación del debate y por la democratización del proceso de toma de decisiones con respeto de las posiciones brasileñas en el ALCA, el Itamaraty creó, en 1996, la Sección Nacional de Coordinación de los Asuntos Relativos al ALCA (SENALCA). Se trata de un organismo que se reúne periódicamente y está compuesto por representantes de empresariado, de diversos ministerios, algunos sindicatos, pocos parlamentarios y, sólo muy recientemente, algunas ONGs. Todos los participantes reconocen que el formato, las agendas y la dinámica de SENALCA está lejos de constituir una verdadera esfera pública de debates y de consulta con la necesaria profundidad. Hasta ahora funciona como un simple espacio de divulgación de informaciones sobre la evolución de las negociaciones.

El problema del ALCA no es el libre comercio, sino la eliminación de los instrumentos tradicionales de la política económica

Los críticos de las posiciones de los negociadores brasileños durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso argumentan –y eso ha encontrado resonancia en los medios de comunicación y en la opinión pública en general– que el ALCA es mucho más que el comercio de bienes: se trata de la liberalización de sectores tales como servicios, compras gubernamentales y del libre movimiento de capitales e inversiones, configurándose así la creación de un territorio económico único que tendría enorme impacto sobre las políticas de desarrollo. Según estos críticos el problema del ALCA no es el libre comercio, sino la eliminación de los instrumentos tradicionales de la política económica; o sea, que se acabe la capacidad de Brasil de tener una política comercial o de disciplinar el capital extranjero. Argumentan que el libre comercio es distinto de ausencia total de tarifas, y que no se puede confundir la protección de algunos sectores de la economía con el cierre del país; o sea, que debemos tener comercio internacional pero teniendo una política comercial.

¿Qué pasa con el Mercosur?

Hay también muchos temores en relación con el futuro del Mercosur en un escenario de constitución del ALCA. Este acuerdo sub-regional se encuentra en un prolongado período de crisis que nada tiene que ver con el ALCA, sino con la vulnerabilidad resultante de las políticas económicas adoptadas por los gobiernos del Cono Sur desde comienzos de los

años '90. En este momento, el temor de que un Mercosur debilitado pierda cada vez más su capacidad de tratos en el proceso negociador del ALCA. La única posibilidad de que el Mercosur sobreviva a la creación del ALCA, es que los países que lo integran sean capaces de transformarlo en un proyecto de desarrollo para la sub-región, trascendiendo así la naturaleza actual del acuerdo, que está fuertemente concentrada en el ámbito comercial y que no ha conseguido traspasar realmente la dimensión de una unidad aduanera sumada a unos pocos aspectos institucionales.

Es importante apuntar que el gobierno brasileño no actúa en las negociaciones del ALCA como país aislado, sino como Mercosur. En todos los grupos negociadores del ALCA, la posición del actual gobierno brasileño es negociada en el ámbito de este acuerdo sub-regional, y todo indica que ésta será también la postura del próximo gobierno federal. A menudo se informa que el gobierno brasileño percibe el ALCA como una opción, en tanto que el Mercosur sería un destino, sobre el cual el Brasil invierte todo su esfuerzo diplomático para que se convierta en una integración lo más profunda posible⁵.

Las visiones de los sectores empresariales

Entre los empresarios las opiniones son muy heterogéneas. La variable que más influye en estas distintas visiones es el grado de intereses comerciales en relación con el acceso al mercado de los Estados Unidos. Está claro que los diversos sectores empresariales toman en cuenta el hecho de que, mientras que Estados Unidos tiene una participación de cerca del 75% del PIB del ALCA, el Mercosur representa apenas el 10% de este total y el Brasil cerca del 7%. En términos del perfil

de la pauta exportadora de Brasil, mientras que cerca de dos tercios de las exportaciones a la UE y países asiáticos son de productos primarios, en el caso de las exportaciones a los países del NAFTA los productos primarios tienen una participación de apenas un 25%. Las exportaciones de productos manufacturados y semi-facturados intensivos en capital para el bloque norteamericano representan un porcentaje cercano al 48%.⁶

Desde la Cumbre de las Américas de Miami, realizada en 1994, el empresariado brasileño se organiza en torno a la Coalición Empresarial Brasileña, que produjo el llamado Consenso Empresarial Brasileño basado en tres puntos a ser defendidos en el proceso negociador: equilibrio (igual acceso a los mercados), gradualismo (en relación a la eliminación de las barreras tarifarias), y simultaneidad (*single undertaking*). Según esta coalición, la ventaja del ALCA es que sólo los bloques regionales podrían competir en el mercado global.

El ALCA podría ser un buen negocio para Brasil, si tuviera capacidad negociadora y si los negociadores supieran sacar ventaja de las oportunidades que el ALCA puede ofrecer

Una de las visiones que encuentra un fuerte eco entre el empresariado es que el ALCA no puede ser tratada con el alto grado de politización que viene marcando el debate público, pues se trata fundamentalmente de una oportunidad de negocios. Según esta visión, el ALCA podría ser un buen negocio para Brasil, si tuviera capacidad negociadora y si los negociadores supieran sacar ventaja de las oportunidades que el ALCA puede ofrecer. Según esta visión, todo

dependería del profesionalismo de los negociadores. El ejemplo de México, que expandió inmensamente sus exportaciones con el NAFTA, sirve como referencia. Algunos consideran también que las dificultades puestas por el presidente estadounidense George Bush y el respectivo desrespeto de las reglas del juego sería un fenómeno transitorio, que futuras administraciones seguramente revertirían.

Dentro del mundo empresarial, los principales actores en el debate acerca del ALCA son la *Confederación Nacional de la Industria* (CNI), la *Confederación Nacional de la Agricultura* (CNA), la *Sociedad Rural Brasileña* y la *Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo* (FIESP). Estos actores tienen una fuerte presencia y poder de interlocución junto a los negociadores del gobierno brasileño, a través de su participación en SENALC y de innumerables otros foros de debate que sirven para conformar las posiciones brasileñas según los intereses de estos sectores.

Es importante observar las opiniones según los sectores productivos, pues ellas ponen más claramente de manifiesto los argumentos empresariales acerca de las oportunidades que el ALCA, según ellos, podría o no proporcionar a la economía brasileña. Estos sectores concuerdan en que los impactos del ALCA sobre la economía brasileña deberían variar mucho, no sólo según los sectores productivos sino también de acuerdo al producto en cuestión.

El Sector Agropecuario

Una percepción frecuente es que el sector agropecuario, especialmente el negocio del agro, estaría más preparado que la industria para enfrentar el choque de competitividad resultante del ALCA. Sin embargo, este sector tiene grandes aprensio-

nes en relación con la reciprocidad de apertura del mercado por parte de Estados Unidos. La *Sociedad Rural Brasileña* piensa que los subsidios a la agricultura estadounidense se mantendrán y por eso han sostenido posiciones públicas de severas reservas frente al ALCA. Los demás representantes de peso en el negocio del agro brasileño argumentan que este sector es altamente competitivo y que, por lo tanto, están preparados para el ALCA, siempre que se eliminen las barreras en Estados Unidos. Este es el caso de sectores tales como el de la soja, jugo de naranja, azúcar, carne y tabaco. Como afirma el presidente de la Asociación Brasileña de Agrobusiness, respecto a los dos billones de dólares destinados a medidas proteccionistas para la agricultura estadounidense, "eso no es una barrera. Es una fortaleza que protege el mercado agrícola estadounidense. Así no hay acuerdo"⁷. El director-presidente de la Unión de la Agroindustria de la Caña de Sao Paulo, Eduardo de Carvalho, emite declaraciones similares: "hoy somos competitivos y no tememos al ALCA. Son ellos los que temen nuestra competencia"⁸.

La Industria

Ya en relación con el sector industrial, no existe tanta certeza respecto a su competitividad. Además de la brecha tecnológica que separa cada vez más el parque industrial brasileño de las economías más dinámicas, los empresarios industriales concentran sus argumentos en la necesidad de un conjunto de reformas en el ámbito nacional, para que la industria brasileña pueda ser más competitiva, especialmente una reforma tributaria y laboral. La percepción es que sectores como el electro-electrónico y el químico farmacéutico, perderán con el ALCA debido a su baja competitividad. El director del Instituto de Estudios para el Desarrollo

Industrial, Gomes de Almeida, sostiene que “si el ALCA fuera lanzado hoy, con el actual nivel de productividad de la economía brasileña, habría una pérdida total”⁹. Ya los sectores siderúrgico, del calzado y textil, consideran que podrían beneficiarse si los Estados Unidos eliminaran las medidas *anti-dumping* y si hubiera una real reciprocidad en la apertura de los mercados¹⁰. Lo que preocupa es el uso abusivo y distorsionado de las legislaciones proteccionistas, afirma el presidente del Instituto Brasileño del Ajo, Antônio Polanczyk¹¹.

Hay diversos segmentos empresariales que consideran el ALCA no propiamente como una oportunidad, sino como una amenaza.

Es importante destacar que hay diversos segmentos empresariales que consideran el ALCA no propiamente como una oportunidad, sino como una amenaza. Este es el caso de los representantes del sector de servicios, que tienen graves reservas respecto al acuerdo. Otro sector es el de los pequeños y medianos industriales, que trabajan principalmente para el mercado interno, estando apenas cerca del 2% de su producción destinada a la exportación¹². Este es el caso también de los pequeños agricultores familiares, volcados hacia el abastecimiento interno. Muchos temen que la creación de condiciones de igualdad de competencia en el escenario de fuertes desigualdades económicas y tecnológicas pueda profundizar aún más la brecha que separa la economía brasileña de la estadounidense. Según estos segmentos, antes de iniciar un proceso de desgravamen sería necesario una fuerte inversión para elevar la competitividad de los productos brasileños, sin lo cual inevitablemente éstos serán reemplazados por los estadounidenses.

Las visiones de las organizaciones de la sociedad civil

A lo largo del año 2002 la sociedad se incorporó al debate acerca del ALCA, y el tema se convirtió en un aspecto central del debate político nacional. Hasta el año pasado, eran pocas las organizaciones que se ocupaban del tema. Uno de estos actores que ya venía trabajando sobre el asunto es la *Red Brasileña por la Integración de los Pueblos* (REBRIP), una red de movimientos sociales, movimiento sindical, ONGs y asociaciones profesionales que monitorea las negociaciones en torno a la creación del ALCA, buscando ampliar el debate público acerca de las consecuencias de una adhesión del Brasil al referido acuerdo.

Hay mucha preocupación en torno a la dimensión política del acuerdo, que tiende a debilitar las democracias del continente

El centro de los argumentos de la REBRIP está en los negativos impactos sociales, laborales y ambientales que podrían resultar del ALCA. Se cuestionan los supuestos beneficios que traerían acuerdos de liberalización comercial para la reducción de la pobreza y de las desigualdades. Consideran que, para volverse competitivo en el contexto de un comercio liberalizado, el Brasil tendría que ofrecer como ventaja comparativa los bajos salarios y una casi inexistente regulación ambiental y de derechos sociales. Argumentan que el ALCA aumentará aún más las asimetrías entre los países ricos y pobres del continente, y que también tenderán a aumentar las desigualdades al interior de los países, ya que con el ALCA habrá algunos ganadores y muchos perdedores en cada

economía nacional. También hay mucha preocupación en torno a la dimensión política del acuerdo, que tiende a debilitar las democracias del continente o a crear mecanismos de solución de las controversias que trasladan el poder de decisión a esferas que están por encima de los Estados Nacionales, reduciendo así el margen de autonomía de los países en la formulación de sus políticas públicas. Estos temores se ven reforzados debido a la marginación de los Parlamentos del proceso negociador, más aún si se considera que parte importante de la legislación nacional tendría que ser adaptada para que el país firme el ALCA.

El plebiscito del 2002

Fue la Alianza Social Continental la que lanzó una campaña continental contra el ALCA, que tuvo como uno de sus puntos básicos la realización de plebiscitos o consultas populares en diversos países del continente. Esta decisión fue tomada en Quebec, en abril de 2001, durante la Cumbre de los Pueblos de las Américas. Desde entonces, en Brasil esta campaña se amplió y ganó la adhesión de nuevos e importantes actores, como las iglesias y el *Movimiento de los Sin Tierra*, que pasaron a dar prioridad a la realización del plebiscito sobre el ALCA en el Brasil, idea que fue lanzada durante el *Foro Social Mundial* realizado en Porto Alegre en enero de 2002, durante una marcha que convocó a cerca de veinte mil personas.

La campaña nacional contra el ALCA y la realización del plebiscito dieron como resultado una fuerte politización del debate en torno al ALCA. El centro de la campaña fue el debate sobre la soberanía del país. Entre las preguntas del plebiscito estaban las siguientes: 1. ¿Debe el gobierno brasileño firmar el tratado del ALCA?; 2. ¿Debe el gobierno bra-

sileño continuar participando en las negociaciones del ALCA?; y 3. ¿Debe el gobierno brasileño entregar parte de nuestro territorio –la Base de Alcántara– al control militar de los Estados Unidos?

La inclusión de una pregunta acerca de la base militar de Alcántara revela el enfoque centrado en la soberanía que tuvo la campaña, que incluso adoptó el nombre de Plebiscito Nacional sobre el ALCA y Alcántara.

Aunque esta campaña incluía prácticamente a todas las organizaciones de la sociedad civil que se oponen al ALCA, hay algunas diferencias de énfasis en los argumentos de cada sector. El enfoque “soberanista” y anti-imperialista encuentra mayor eco entre los sectores de las iglesias, del MST, y del *Jubileo Sur*. En el acto de entrega de los resultados del plebiscito, estos sectores reiteraron tal enfoque en las resoluciones finales: “El objetivo estratégico de nuestra campaña es IMPEDIR EL ALCA. La coyuntura reciente está demostrando que es necesario incluir en el debate sobre ALCA: la cuestión de la división externa e interna, la militarización impulsada por Estados Unidos, las políticas públicas cada vez más excluyentes, la soberanía sobre la Amazonia. Nuestra misión es continuar informando al pueblo, concientizando acerca de la gravedad del plan del ALCA y organizándolo para que luche contra su implantación¹³.”

Los sindicatos y el PT

Ya la CUT, que participa en la campaña contra el ALCA y que actualmente ocupa la secretaría ejecutiva de la Alianza Social Continental, tiende a hacer una crítica más volcada hacia el contenido de las negociaciones. El secretario de relaciones internacionales de la CUT, Kjeld Jakobsen,

enumera seis buenas razones para rechazar el ALCA: 1. El ALCA representa una nueva ola de apertura económica, 2. La asimetría entre los participantes no permite un acuerdo justo, 3. Los Estados Unidos no cambiarán su política comercial, 4. Nuestra economía tiene más que perder, 5. El ALCA significará la “mexicanización” del Brasil, y 6. El ALCA liquidará nuestra soberanía nacional¹⁴.

Los partidos políticos en el campo de las izquierdas apoyaron la realización del plebiscito, sin embargo, con distintos énfasis en cuanto a su involucramiento

Los partidos políticos en el campo de las izquierdas apoyaron la realización del plebiscito, sin embargo, con distintos énfasis en cuanto a su involucramiento. Los partidos más de izquierda convirtieron la campaña y el plebiscito en su tema central. En el caso de partidos como el PT, que estaban disputando una elección presidencial con posibilidades de ganar, mantuvieron su apoyo y recomendaron que sus militantes participaran en la campaña, pero evitaron transformar la iniciativa en algo central de sus agendas, ya que un futuro gobierno del PT tendrá que seguir participando en las negociaciones del ALCA –finalmente Brasil asumirá la co-presidencia de las negociaciones junto con Estados Unidos, pronto después de la reunión ministerial de Quito–. y por lo tanto no puede reforzar posturas que defienden el retiro de Brasil de las negociaciones. A pesar de esto, el entonces candidato del PT a la presidencia, al igual que los otros candidatos a la presidencia situados en la centro-izquierda, reiteraron varias veces sus posturas

contrarias al ALCA de la forma en que viene siendo negociada por el actual gobierno.

Posturas de un futuro gobierno en las negociaciones

Cualquier análisis acerca del estado actual del debate sobre el ALCA en Brasil, debe tomar en cuenta el escenario de cambios políticos que está viviendo el Brasil. Las perspectivas para el futuro dependen, en gran medida, de cómo los resultados electorales se transforman en nuevas composiciones de fuerzas, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, tomando en cuenta que el PT llegó al poder en alianza con diversos partidos conservadores. Sólo después de que se defina cómo cristalizarán estas correlaciones de fuerza en puestos claves de la futura administración, y después de que se escojan los ministros y el futuro equipo económico, se podrá tener una noción clara de cómo las fuerzas políticas que gobernarán el país conducirán el proceso de negociaciones del ALCA desde el año 2003 hasta el final del ciclo negociador. Esto se refiere no sólo al Poder Ejecutivo Federal o Estatal, sino también al Poder Legislativo, que también fue renovado en las elecciones de octubre. Por lo tanto sólo en 2003 será posible tener una evaluación sobre el perfil que el debate en torno al ALCA adquirirá en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Congreso Nacional, no solamente en su Comisión de Relaciones Exteriores, sino también en la comisión especial creada para debatir el ALCA.

La tendencia es nítidamente que el proceso de debate sobre el ALCA se amplíe y se democraticen las instancias de consulta y de decisión

La tendencia es nítidamente que el proceso de debate sobre el ALCA se amplíe y se democraticen las instancias de consulta y de decisión. Esta es la tendencia más probable debido a las demandas y presiones de la sociedad para que ello ocurra. El Itamaraty deberá perfeccionar sus instancias de consulta a la sociedad, atendiendo a las demandas como la de la REBRIP, de crear núcleos temáticos y sectoriales que reúnan a los actores interesados en los temas de la negociación en el ALCA. El Itamaraty deberá enfrentar también las presiones para que haya una divulgación más permanente y pública de las posiciones brasileñas y de los textos de los grupos negociadores.

Algunos de los temas que se negocian en el ALCA tienden a ganar mayor relevancia en el debate público nacional. Este es el caso, por ejemplo, de los mecanismos de solución de controversias, y de capítulos tales como el de inversiones y el de servicios, que hasta ahora son ampliamente desconocidos por la opinión pública brasileña. Mientras que el gobierno FHC ha enfocado sus esfuerzos negociadores en el comercio de bienes, se sabe que las implicancias económicas, políticas y legales de las negociaciones en estas otras áreas son muy relevantes. Las negociaciones acerca de inversiones, servicios y solución de controversias en el ALCA tienden a adoptar el modelo del NAFTA. Los negociadores del actual gobierno brasileño para estas áreas afirman que Brasil no aceptará bajo ningún concepto la adopción de mecanismos como el de disputa de inversionista *versus* gobierno: este sistema

de disputas ya existe en el ámbito del NAFTA y se ha revelado como un instrumento de ampliación del poder de los inversionistas y de las empresas privadas, y del debilitamiento de leyes y regulaciones de interés público.

Brasil no aceptará bajo ningún concepto la adopción de mecanismos como el de disputa de inversionista versus gobierno

El capítulo sobre inversiones que se negocia en el ALCA, en la forma en que se encuentra hoy, prevé que los inversionistas privados pasen a gozar del derecho a demandar a gobiernos nacionales, y probablemente también a gobiernos estatales y municipales, ante tribunales internacionales privados y secretos, basándose en el alegato de que las leyes y regulaciones impuestas por esos gobiernos estarían impidiendo sus lucros. Por lo tanto, este poder de arbitraje internacional substituiría las legislaciones nacionales, las que en muchos casos fueron conquistadas luego de intensas luchas a favor de derechos y políticas públicas.

Un área problemática serán también las negociaciones sobre servicios en el ALCA. Se sabe que los Estados Unidos están defendiendo que la presencia comercial de los proveedores de servicios (el llamado Modo 3 definido por el GAT/OMC), sea regulada por el capítulo de inversiones. Esto significaría que, si el Brasil mantiene políticas públicas en servicios sociales, podrá ser demandado por inversionistas y empresas proveedoras extranjeras que pretendan actuar en estos sectores, y obligado a retirar sus respectivas políticas públicas. Dependiendo de cómo evolucionen las negociaciones, estos amplios derechos concedidos a los inversionistas extranjeros y a las transnacionales podrán regir

para todos los sectores de servicios, inclusive los esenciales y públicos, y para todos los niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal)¹⁵. Los actuales negociadores de servicios del Itamaraty han defendido, como Mercosur, que la presencia comercial de proveedores de servicios sea regulada por el capítulo de servicios, es decir, que no haya la interconexión que existe hoy entre el capítulo de inversiones y el de servicios, de manera que el mecanismo de solución de inversionista *versus* gobierno no pueda ser aplicado al sector servicios.

Las restricciones presentadas por el gobierno FHC con respecto a la dimensión de gobernabilidad y de creación de instancias y procesos de toma de decisiones supranacionales presentes actualmente en las negociaciones del ALCA, tienden a ser reforzadas por el gobierno recién electo. Estos aspectos de las negociaciones, particularmente los capítulos sobre servicios, inversiones y solución de controversias, adquirirán mayor visibilidad en el debate público nacional en los próximos meses.

NOTAS

¹Jornal Gazeta Mercantil, 1/10/2002.

²Folha de Sao Paulo, 26/10/2002.

³FASE, INESC, CEDEC, CUT – “Forum Continental Area de Libre Comercio de las Américas – Actores Sociales y Políticos en los Procesos de Integración, noviembre de 2000, Sao Paulo. Discurso del Embajador José Alfredo Graça Lima.

⁴ La Sección Brasileña del FESC, constituida en 1996, está compuesta por CUT, CGT, Fuerza Sindical, Confederación Nacional de Agricultura, Confederación Nacional de Comercio, Confederación Nacional de la Industria, Confederación Nacional del Transporte, IDEC (Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor, Federación Nacional de Aseguradoras, y SBPC (Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia).

⁵ FIEMG (Federación de las Industrias de Minas Gerais) – “ALCA después de Quebec - Nuestro Futuro está en lista”. Mayo de 2001.

⁶ Barbosa, Alexandre – “Mercosur, Alca y OMC: Inserción Exterior de Brasil y los impactos sobre el Mercado de Trabajo”, Revista Proposta, FASE, 87, diciembre-febrero 2000/2001.

⁷ Revista Rumos, “ALCA – aquí viene. ¿Está preparado el Brasil?” n° 179, diciembre de 2000.

⁸ Revista Rumos, op. Cit.

⁹ Revista Rumos, op. Cit.

¹⁰ Jakobsen, Kjeld y Martins, Renato – “ALCA – Quién Gana y Quién Pierde con el Libre Comercio en las Américas”, Editora Fundación Perseu Abramo, febrero de 2002.

¹¹ Revista Rumos, op- cit.

¹² Jakobsen y Martins, op. Cit.

¹³ Resoluciones y Acuerdos de la Comisión Nacional y de la Asamblea Popular de los delegados que participaron en el Plebiscito – Brasilia 17-18 de Septiembre de 2002.

¹⁴ Campaña Nacional contra el ALCA (org.) – “Soberanía Sí, ALCA No”, Ed. Expresión Popular, marzo de 2002.

¹⁵ REBRIP – “¿Los Servicios para el que los Necesita?” Las Negociaciones sobre Servicios en el GAT y en el ALCA, mimeo, julio de 2002.