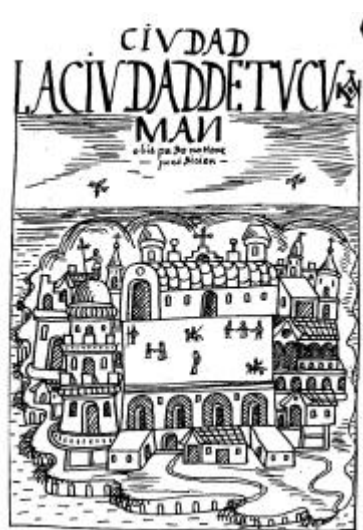


# *Integración en Ideas*

*Una publicación del IDELA/UNT*



## **ALCA DESPUÉS DE QUEBEC: NUESTRO FUTURO ESTÁ EN DEBATE**

***Celso Lafer***

**El autor:** **CELSO LAFER** es el actual Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil.

**El trabajo:** Exposición realizada ante la Federación de Industrias de Minas Gerais, Brasil. El documento fue aportado por la Embajada de Brasil en Buenos Aires al Curso de Postgrado “Mercosur, ALCA y la integración americana” que organizara el IDELA/UNT en Tucumán entre los días 7 de setiembre y 6 de octubre del año 2001.

**Traducción** de Tânia Dense da Silva con la colaboración de Conrado Escudero y María Elena Villafaña.

**Setiembre de 2001**

## **ALCA DESPUÉS DE QUEBEC: NUESTRO FUTURO ESTÁ EN DEBATE**

### **I**

Me gustaría iniciar con dos agradecimientos: a la Federación de Industrias de Minas Gerais y a su presidente, Dr. Stefan Salej. En primer lugar, por la honorable invitación a compartir con Uds. algunas reflexiones sobre los próximos pasos que deberemos realizar en el proceso de formación del ALCA. En segundo lugar, por la iniciativa de promover ese amplio y calificado debate sobre la participación e intereses brasileños en la negociación.

Desde que asumí el Ministerio de Relaciones Internacionales, hace tres meses, me he dedicado a estimular este debate. De concretarse, el ALCA afectará de forma significativa, pero desigual, a la economía brasileña. Traerá beneficios y costos, no necesariamente distribuidos de forma equilibrada entre los diferentes segmentos de la sociedad.

La primera cuestión que se presenta, y que será determinante para nuestra eventual decisión de ingresar en el ALCA, será la evaluación sobre el balance de ventajas y costos para Brasil. El Gobierno brasileño no firmará y el Congreso no ratificará un acuerdo que no sea globalmente ventajoso. La segunda cuestión es la evaluación sectorial, a partir de la realidad actual, de los riesgos y oportunidades que un acuerdo hemisférico de libre comercio, de perfiles todavía indefinidos, ofrece o puede llegar a ofrecer. A partir de ahí, surge una tercera cuestión, que es la de cómo prepararse para responder a los desafíos de forma dinámica, creativa y constructiva, buscando maximizar las ganancias y minimizar los costos.

Ninguna de estas cuestiones tiene respuesta simple, pero todas ellas son importantes y no pueden prescindir de la participación intensa del sector privado. De allí la necesidad de un debate amplio, intenso e informado entre todos los sectores interesados. Este seminario responde a esta necesidad, en una respuesta a la altura de la tradición de los mineros y de la importancia de la economía de Minas Gerais en el plano nacional.

## II

Culminaron la Vª Reunión Ministerial del ALCA, en Buenos Aires, y la III Cumbre de las Américas, en Quebec. Eventos como las reuniones ministeriales y, más aún, las reuniones de la Cumbre, tienen espacio limitado, pero de fundamental importancia. Su función es evaluar y dar directrices generales para el proceso negociador.

La principal decisión de las dos reuniones recién cerradas fue la confirmación de la fecha de 2005 para la conclusión de las negociaciones. No debemos cometer el error de suponer que los proponentes de una anticipación del plazo hubieran presentado su propuesta apenas como moneda de cambio para obtener concesiones en otras áreas. La tesis de la anticipación obtuvo varios apoyos, lo que requirió un considerable esfuerzo de movilización diplomática para evitar que Brasil quedase en posición de aislamiento. No habríamos titubeado en objetar la formación de un consenso, pero el veto es una medida de última instancia que tiene sus costos. La caracterización de Brasil como solitario oponente al ALCA reduciría nuestra capacidad de influencia en el futuro y constituiría una hipoteca en las relaciones con nuestros vecinos. La decisión alcanzada en Buenos Aires evitó esa situación y no nos obligó a ninguna concesión, ni nos dejó deudores de ningún país. Además de eso, aseguramos con claridad un plazo prudencial para concluir las negociaciones que nos son conveniente, inclusive, a la luz de nuestro calendario electoral, una vez que el próximo Gobierno tendrá dos años completos para finalizar las negociaciones y evaluar el texto del acuerdo, para posteriormente someterlo al Congreso Nacional para su eventual ratificación.

## III

Además de la decisión en relación a la fecha, los ministros en Buenos Aires instruyeron al Comité de Negociaciones Comerciales a elaborar una segunda versión de la minuta de acuerdo del ALCA, incluidos los capítulos de cada Grupo de Negociaciones y los capítulos que abarquen los aspectos generales e institucionales del Acuerdo del ALCA. Esta nueva versión será sometida a la próxima reunión ministerial, que se realizará en Quito, en octubre de 2002.

Los ministros dieron la orientación general; ahora dará inicio el trabajo de los Grupos Negociadores, que discutirán los detalles y darán contenido y forma a los textos. En esta nueva etapa de negociaciones, algunos de los mayores desafíos a ser enfrentados por Brasil estarán relacionados al acceso a mercados, aunque otros puntos específicos de todas las áreas deban tener incidencia decisiva sobre el equilibrio final del Acuerdo. El Grupo Negociador específico que trata sobre acceso a mercados para productos industriales abarca seis áreas básicas: tarifas, medidas no tarifarias, obstáculos técnicos al comercio, reglas de origen, salvaguardas y procedimientos aduaneros. El grupo iniciará, en el corriente mes de mayo, un proceso de contra-notificación de barreras técnicas, es decir, de listado de normas y reglamentos técnicos que afectan nuestras exportaciones en otros países. Es imprescindible que el sector privado nos auxilie a identificar estas barreras.

El Grupo también está profundizando discusiones sobre reglas de origen, lo que abarca las modalidades de declaración y certificación, pero sobre todo la cuestión de la conveniencia o no de adoptar en ALCA reglas de origen generales o específicas. Si la opción fuera por reglas de origen específicas, cada sector productivo nacional deberá participar con mayor intensidad de la formulación de nuestras posiciones, bajo pena de no tener sus intereses debidamente contemplados.

No obstante que la importancia del Grupo de Negociación (GN) de Acceso a Mercados para la apertura de mercados hemisféricos para productos brasileños sea evidente, es importante recordar que otros grupos también tratan de aspectos específicos de acceso a mercados, como el acceso para productos agrícolas (GN de Agricultura), para servicios (GN de Servicios), para inversiones (GN de Inversiones) y para compras gubernamentales (GN de Compras Gubernamentales). Por ese motivo, los cinco grupos referidos, que tienen competencia sobre cuestiones relativas al acceso a mercados en sentido amplio, deberán presentar al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación tarifaria hasta el 1º de abril de 2002, a fin de iniciar las negociaciones, a más tardar, el 15 de mayo de 2002.

Para garantizar el equilibrio de las negociaciones en todos los grupos que tratan de acceso a mercados -en todo el proceso negociador del ALCA-, Brasil y sus asociados de MERCOSUR consideran fundamental el respeto al principio del emprendimiento único, el single undertaking, según el cual nada está definitivamente acordado hasta que todo esté acordado.

Con base en el *single undertaking*, Brasil ha defendido la tesis de que el proceso de intercambio de concesiones en el ámbito de un Grupo, como el GN de Acceso a Mercados, debe ser definido juntamente con las demás distorsiones que afectan el acceso a mercados de nuestros productos, como picos tarifarios, cuotas, distorsiones excesivas en la escalada tarifaria, racionalidad tarifaria, entre otras. Además, el avance de la negociación debe ser equilibrado en su conjunto para asegurar la operacionalidad del "single undertaking".

Para garantizar ese avance equilibrado, Brasil defendió con éxito la inclusión en la Declaración Ministerial de Buenos Aires de instrucciones para que el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) se reúna, probablemente en abril de 2002, para asegurar que se obtengan progresos en todos los Grupos de Negociación, en conformidad con los principios generales acordados en la Reunión Ministerial de Sao José, inclusive el del *single undertaking*. El CNC deberá evaluar los progresos alcanzados en los GNs y resolver eventuales divergencias existentes en las recomendaciones de los Grupos, dando instrucciones para que las negociaciones de acceso a mercados se inicien el 15 de mayo de 2002, a más tardar.

#### IV

Los debates sobre métodos y modalidades en los diferentes GNs no serán uniformes. Cada Grupo deberá concentrarse en un rol específico de asuntos. El GN de Acceso a Mercados, por ejemplo, definió seis áreas principales que componen el tema "métodos y modalidades":

- la definición de la tarifa base (aplicada o consolidada en la OMC);
- el período de referencia para determinar los datos de comercio (entiende el MERCOSUR que debería ser utilizado el promedio de tres a cinco años inmediatamente anteriores al cronograma de desgravación);
- nomenclatura tarifaria (MERCOSUR prevé que haya posibilidad de negociación de ocho dígitos);
- calendario y ritmos de eliminación de tarifas (plazo de desgravación, períodos de carencia);

- tipo de concesiones tarifarias (MERCOSUR entiende que las negociaciones deberán llevar al establecimiento de márgenes porcentuales de preferencia, que se aplicarán sobre la tarifa base acordada; si hubiese modificación de tarifa aplicada NMF, prevalecería para el ALCA la tarifa más baja); y
- métodos para determinar las concesiones (por ejemplo, fórmula o pedido y oferta)

En cuanto al calendario y ritmo para la eliminación de las tarifas, en principio, todo el universo tarifario debe estar sujeto a negociación. La eliminación total de las tarifas para "sustancialmente todo el comercio", en los términos del Artículo XXIV del GATT, deberá ser alcanzado en un plazo no superior a diez años. El MERCOSUR admite desgravación con diferentes ritmos y plazos, lo que daría lugar a listas múltiples de desgravación.

El MERCOSUR también admite, para productos sensibles, un período de carencia sin desgravación, o con preferencias muy bajas. Cada país definiría su lista de productos sensibles, que deberían ser conocidas por todos los negociadores al momento de iniciar las negociaciones tarifarias. Nuestro entendimiento es de que los países desarrollados del hemisferio deberían asumir, en una primera etapa, obligaciones más sustantivas de liberalización comercial que los países en desarrollo.

La definición de las listas de sensibles será, naturalmente, una de las cuestiones cruciales para Brasil. El número de sectores domésticos que podrán ser protegidos de la liberalización es limitado (correspondiente al 15% del comercio). Buscaremos preservar el mayor margen de autonomía posible para escoger los sectores a ser protegidos, al mismo tiempo que procuraremos asegurarnos de que nuestros principales asociados no excluyan justamente los productos de mayor interés exportador para Brasil. Es natural que haya, por tanto, alguna adecuación entre estos dos objetivos.

En lo que respecta a los métodos para determinar las concesiones, MERCOSUR favorece la aplicación de una fórmula para todo el universo tarifario, que podría consistir en un mecanismo de desgravación tarifaria lineal y automática. Cada país distribuiría el universo tarifario en sus listas de desgravación de acuerdo a sus sensibilidades comerciales, a partir de un criterio que estableciese porcentajes mínimos de sus importaciones, relativas al período

de referencia, para cada categoría de productos (comunes, sensibles, extrasensibles). Una hipótesis de desgravación para lo sustancial del comercio podría ser la definición de tres categorías de productos: una primera sujeta a desgravación inmediata y otras dos con plazos de cinco a diez años, respectivamente.

Cabe resaltar que el GN de Acceso a Mercados deberá presentar sus recomendaciones sobre métodos y modalidades de forma coordinada con el GN de Agricultura. Así como con el GN de Acceso a Mercados, el GN de Agricultura deberá presentar hasta el 1º de abril de 2002 recomendaciones propias sobre métodos y modalidades para la negociación tarifaria agrícola.

En el ámbito del GN de Servicios, las delegaciones deben concentrar esfuerzos en torno de los siguientes temas, entre otros:

- listas positivas o negativas;
- liberalización progresiva o total;
- cronograma para la negociación y desmantelamiento inicial de barreras;
- modalidades para la negociación: fórmulas, pedido y oferta, clusters; y
- tratamiento a ser dado para lidiar con las asimetrías económicas existentes entre los participantes.

## V

Una de las principales reivindicaciones de Brasil en las negociaciones del ALCA es que, en conformidad con el mandato del Grupo definido por la Declaración Ministerial de São José (1997), sean eliminados los subsidios a la exportación de productos agrícolas en el Hemisferio. La Declaración Ministerial de Buenos Aires estipula que el GN de Agricultura presente al CNC, hasta el 1º de abril de 2002, recomendaciones sobre el alcance y metodología para la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio.

El MERCOSUR defiende la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas previo al proceso de desgravación tarifaria. El MERCOSUR también propuso en el GNAM dispositivos para combatir los subsidios a las exportaciones oriundos de países no miembros

del ALCA y la competencia entre países del ALCA en terceros mercados. Para Brasil, la reutilización en terceros mercados de los recursos ahorrados como consecuencia de la prohibición de concesión de subsidios en el Hemisferio podría redundar en anulación o reducción de los beneficios obtenidos con el ALCA. La ganancia en acceso al mercado norteamericano para las exportaciones brasileñas de carne de ave, por ejemplo, podría ser anulado totalmente o en parte por la relocalización de volúmenes no utilizados de subsidios a las exportaciones en el ALCA en terceros mercados, perdiendo lugar las exportaciones brasileñas extra-hemisféricas.

Hay fuertes resistencias a las propuestas brasileñas por parte de otras delegaciones, sobre todo de EEUU y de Canadá. Ambos países sustentan que no podrían concordar en eliminar subsidios en el Hemisferio sin que compromisos semejantes fuesen asumidos en la OMC, sobre todo por la UE. No obstante que reconozcan que el mandato del GN de Agricultura estipule la erradicación de subsidios agrícolas, en la práctica buscan dejar sin efecto ese mandato al remitir el tratamiento del tema a la esfera multilateral.

## VI

A fines de 2000, el Grupo de Negociaciones sobre Subsidios, Antidumping y Medidas Compensatorias produjo su minuta de capítulo, que resultó en dos propuestas, enteramente asociadas y mutuamente excluyentes, siendo que la primera contenía los resultados de los esfuerzos de redacción de todo el Grupo a lo largo de dos meses y la segunda, apenas un párrafo, por iniciativa norteamericana, según la cual la legislación interna de los países en materia de antidumping y medidas compensatorias prevalecería sobre lo que se disponga a ese respecto en cualquier capítulo del Acuerdo ALCA.

En diversas reuniones del CNC, MERCOSUR se manifestó fuertemente contrario a la propuesta norteamericana, con la idea de que la referida propuesta extrapolaba el Mandato de Toronto y podría inviabilizar toda la negociación del ALCA, en caso que fuese adoptada en otros grupos. Con el apoyo de otras delegaciones, MERCOSUR logró que constase en la Declaración de Buenos Aires instrucción a los Grupos en el sentido de que "las propuestas de texto presentadas o por presentarse no deben dejar sin efecto las obligaciones a ser asumidas

por los países con relación a los temas o áreas sustantivas que integran la agenda de negociaciones del ALCA".

No obstante la fuerte resistencia de EEUU, también fue posible incluir en la Declaración de Buenos Aires instrucciones al GN de Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios para intensificar esfuerzos y así alcanzar un entendimiento común con la meta de mejorar, de ser posible, las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de leyes antidumping y de derechos compensatorios, a fin de no crear obstáculos injustificados al libre comercio en el Hemisferio, y a presentar sus recomendaciones sobre la metodología que será utilizada para alcanzar ese objetivo hasta el 1º de abril de 2002, y ser evaluado por el CNC en su primera reunión después de esa fecha.

## VII

Estos breves comentarios cubren apenas una parte de las instrucciones a los negociadores que fueron acordadas en la Reunión Ministerial de Buenos Aires, pero creo que son ilustrativos de los temas sobre los cuales estaremos concentrándonos en éste y en el próximo año, hasta la Reunión Ministerial de Quito.

No puedo exagerar la importancia que atribuyo al debate y a la participación de la sociedad civil en este proceso negociador. Recuerdo, además, que con el decidido apoyo de Brasil fueron tomadas decisiones relativas a la distribución y divulgación de documentos en negociación, que incluyen a publicación, en internet, del texto de la versión actual de la minuta de acuerdo.

Tenemos motivos para evaluar positivamente los resultados alcanzados en las Reuniones de Buenos Aires y de Quebec, pero debemos también tener conciencia de la magnitud de la tarea que está en frente. Tenemos todos, gobierno, empresarios, trabajadores y académicos, la responsabilidad de utilizar todos los recursos a nuestra disposición para prepararnos adecuadamente en esta negociación.

Esta asociación ya viene funcionando convenientemente. Nuestras posiciones sobre temas del debate negociador al que me referí arriba, deben mucho al documento "Contribuciones

para el VI Foro Empresarial de la Américas”, coordinado por la CNI. Existe una clara conciencia de percepciones entre el Gobierno y el sector privado en diversos puntos del documento referido. Itamaraty ha efectuado extensas consultas sobre estas cuestiones con diversos sectores de la sociedad y del empresariado. Además de contactos *ad-hoc* y de instancias como este seminario, tenemos también una instancia regular para la participación de la sociedad civil en general en la formulación de las posiciones negociadoras brasileñas, la Sección Nacional de Coordinación de los Asuntos Relativos al Área de Libre Comercio de las Américas, conocido como SENALCA, cuya siguiente reunión se realizará la próxima semana, el día 9 de mayo, en Itamaraty.

Es preciso, en tanto, priorizar y perfeccionar nuestros métodos de trabajo. La participación del sector privado en la próxima fase de las negociaciones del ALCA será determinante para proporcionar un resultado equilibrado y ventajoso para Brasil. El ejercicio negociador será cada vez más de naturaleza técnica, y nuestras posiciones deberán, por consiguiente, ser realistas, objetivas y bien fundamentadas. Las informaciones de cada sector son necesarias no tan solo para la determinación de lo que es aceptable y de lo que es desechable para Brasil, sino también para aumentar nuestra capacidad de formulación de alternativas creativas, que permitan sacar el mejor provecho posible de la negociación.

Como dijo el presidente Fernando Henrique Cardoso en Quebec, la eliminación progresiva de los obstáculos de los intercambios comerciales puede desempeñar un papel decisivo en la creación de oportunidades para el crecimiento económico y para superación de las desigualdades. Pero no es cualquier ALCA el que nos interesa. Nuestra misión, en los próximos cuatro años, es trabajar para que el Congreso Nacional tenga delante de sí la mejor alternativa posible de entre las muchas que están sobre la mesa.