

ALCA y MERCOSUR

Agustín Binora

agusbinora@yahoo.com.ar

EL PROCESO DE PREPARACIÓN, 1994-1998

Los esfuerzos para unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio se iniciaron en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami, EEUU, en diciembre de 1994. Los Jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, o ALCA, en la cual se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y a la inversión. Resolvieron igualmente que las negociaciones con miras a lograr el acuerdo finalizarían a más tardar en el año 2005 y que lograrían avances sustanciales en el establecimiento del ALCA para el año 2000. Los Jefes de Estado y de Gobierno instruyeron además a sus Ministros responsables del comercio para que adoptaran una serie de medidas iniciales concretas para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. Sus decisiones con relación a estas medidas se encuentran en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

Durante la fase preparatoria (1994-1998), los 34 Ministros responsables del comercio establecieron doce grupos de trabajo para identificar y analizar las medidas ya existentes relacionadas con el comercio en cada área, con vistas a identificar posibles enfoques para las negociaciones. Los resultados del trabajo preparatorio de los Grupos fueron puestos a la disposición del público. Se celebraron cuatro reuniones ministeriales durante la fase preparatoria: la primera tuvo lugar en junio de 1995 en Denver, EEUU; la segunda en marzo de 1996 en Cartagena, Colombia; la tercera en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil y la cuarta en marzo de 1998 en San José, Costa Rica.

En la Declaración de San José, los Ministros determinaron la estructura de las negociaciones y acordaron los principios generales y objetivos que sirven de guía a estas negociaciones y recomendaron a sus Jefes de Estado y de Gobierno que se iniciaran las negociaciones formales del ALCA. Los principios y objetivos generales acordados por los Ministros se encuentran enumerados en el Anexo I de la Declaración.

Las negociaciones del ALCA se iniciaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. [Summits_s.asp](#) Los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la segunda Cumbre de las Américas acordaron que el proceso de negociaciones del ALCA sería equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC, y constituirá un compromiso único (single undertaking). También acordaron que el proceso de negociaciones será transparente y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Américas con el fin de facilitar la participación plena de todos los países. Acordaron, asimismo, que las negociaciones deberían avanzar con el fin de contribuir a elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente. Finalmente, acordaron una estructura conforme a la cual se llevarían a cabo las negociaciones.

Objetivos Generales

- a. Promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del Hemisferio, como factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente.
- b. Establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión, concluyendo las negociaciones a más tardar en el año 2005 y alcanzando avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final de este siglo.
- c. Maximizar la apertura de los mercados mediante altos niveles de disciplina a través de un acuerdo balanceado y comprehensivo.
- d. Proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA, con el fin de concretar sus oportunidades y aumentar su nivel de desarrollo.
- e. Procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por la OMC y otras organizaciones internacionales.
- f. Asegurar, de conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos, la observancia y promoción de los derechos laborales renovando nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, y reconociendo que la Organización Internacional del Trabajo es la entidad competente para establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

Las negociaciones del ALCA se desarrollan de acuerdo con una estructura determinada por sus miembros que garantiza una amplia participación geográfica. La Presidencia del proceso en su totalidad, la sede de las negociaciones y la Presidencia y Vicepresidencia de los diversos grupos de negociación y de los otros comités y grupos se rotan entre los países participantes.

La Presidencia de las Negociaciones se rota aproximadamente cada dieciocho meses o al concluir cada Reunión Ministerial. Se designaron a los siguientes países para la Presidencia y la Vicepresidencia del proceso del ALCA para períodos sucesivos durante las negociaciones.

Presidencia de las negociaciones

	Presidencia	Vicepresidencia
1 de mayo de 1998 - 31 de octubre de 1999	Canadá	Argentina
1 de noviembre de 1999 - 30 de abril de 2001	Argentina	Ecuador
1 de mayo de 2001 - 31 de octubre de 2002	Ecuador	Chile
	Copresidencias	
1 de noviembre de 2002 - conclusión de las negociaciones	Brasil y América	Estados Unidos de América

Los Ministros responsables del comercio ejercen la supervisión y gestión definitivas de las negociaciones. Generalmente se reúnen cada 18 meses y, desde el inicio de las

negociaciones, lo han hecho en el país que ocupa en ese momento la Presidencia del ALCA.

Los Viceministros responsables del comercio, en su calidad de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), desempeñan un papel crucial en la gestión de las negociaciones del ALCA. El CNC orienta el trabajo de los grupos de negociación y de los demás comités y grupos y tiene poder de decisión sobre la estructura general del acuerdo y otros temas institucionales. El CNC también es responsable de asegurar la participación plena de todos los países en el proceso del ALCA, asegurar la transparencia de las negociaciones, supervisar la Secretaría Administrativa y supervisar la identificación e implementación de las medidas de facilitación de negocios. El Comité se reúne siempre que se requiere y como mínimo dos veces al año en forma rotativa en todo el hemisferio.

Se establecieron nueve grupos de negociación del ALCA en las siguientes áreas: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y política de competencia. Estos grupos de negociación actúan bajo mandatos específicos de los Ministros y del CNC para negociar los textos de sus áreas específicas y se reúnen regularmente a lo largo del año.

Hay tres comités y grupos que se encargan de temas horizontales relacionados con las negociaciones. Ellos son: el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.

Se creó además un Comité Técnico de Asuntos Institucionales para considerar la estructura general de un Acuerdo del ALCA (asuntos generales e institucionales). Finalmente, se estableció un grupo de expertos ad hoc para que informara al CNC sobre la implementación de las medidas de facilitación de negocios relacionadas con asuntos aduaneros que se acordaron en Toronto.

1. Antecedentes del MERCOSUR

La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el **Tratado de Asunción**, creando el Mercado Común del Sur, **MERCOSUR**, que constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos esos países.

Los cuatro Estados Partes que conforman el MERCOSUR comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad.

Con esa base fundamental de coincidencias, los socios buscaron la ampliación de las dimensiones de los respectivos mercados nacionales, a través de la integración, lo cual constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Así, el objetivo primordial del Tratado de Asunción es la integración de los cuatro Estados Partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de

legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción - el **Protocolo de Ouro Preto** - por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional.

En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al MERCOSUR, encabezados por el Arancel Externo Común.

Así, los Estados Partes iniciaron una nueva etapa - de consolidación y profundización - donde la zona de libre comercio y la unión aduanera constituyen pasos intermedios para alcanzar un mercado único que genere un mayor crecimiento de sus economías, aprovechando el efecto multiplicador de la especialización, las economías de escala y el mayor poder negociador del bloque.

2. EL MERCOSUR POLÍTICO

El MERCOSUR sienta las bases fundamentales sobre las que se consolidan definitivamente las relaciones entre los países del emprendimiento. Representa, por sobre todo, un Acuerdo Político, el más importante alcanzado en la región. A partir de este Acuerdo, los conceptos de confiabilidad, armonía, razonabilidad y previsibilidad pasan a formar parte del lenguaje y de la convivencia política, económica y social de nuestras sociedades. La "red de seguridad política" del MERCOSUR genera las reglas de juego necesarias para que se desarrollen plenamente las interrelaciones económicas y comerciales existentes.

El MERCOSUR es un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y relaciones que genera, profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias hacia la fragmentación. Los responsables políticos, las burocracias estatales y los hombres de empresa, tienen ahora un ámbito de discusión, de múltiples y complejas facetas, donde abordar y resolver asuntos de interés común. Ello seguramente estimula una mayor racionalidad en la toma de decisiones de todos los actores sociales.

La integración genera un nivel de interdependencia tal, que el juego de intereses cruzados lleva progresivamente a los actores públicos y privados a moverse en un escenario político común, que excede los aparatos políticos nacionales. En efecto, los avances en la construcción del mercado común implican necesariamente la conformación de un "espacio político común" en el que en forma implícita rige una "política MERCOSUR".

En este contexto, los cuatro Estados Partes del MERCOSUR, junto a Bolivia y Chile, han constituido el "**Mecanismo de Consulta y Concertación Política**" en el que se consensúan posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial.

Así, en ocasión de la X Reunión del Consejo del Mercado Común (San Luis, 25 de Junio de 1996), se suscribió la "**Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR**", así como el **Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile** a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas, condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

En esa misma oportunidad se suscribió una **Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile**, reafirmando su respaldo a los

legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre la cuestión de las Islas Malvinas.

Posteriormente, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de las Repúblicas de Bolivia y Chile suscribieron el "**Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático**", por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.

Asimismo, en dicha ocasión se suscribió la "**Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz**" a través de la cual los seis países manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional. En ese sentido, los seis gobiernos acuerdan, entre otros puntos, fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus países y promover su progresiva articulación y realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.

3. Una nueva Etapa

El MERCOSUR se constituyó como una unión aduanera, hecho que marcó cambios fundamentales para las economías de la región.

En primer lugar, genera un compromiso muy importante entre los cuatro países, lo que se refleja en una tendencia natural al disciplinamiento conjunto de las políticas económicas nacionales, asegurando conductas previsibles y no perjudiciales para los socios;

En segundo lugar, y estrechamente ligado al párrafo anterior, existe un arancel externo común. La necesidad que eventuales modificaciones de los niveles de protección de los sectores productivos deban ser consensuadas cuatripartitamente, impone un nuevo estilo a las políticas comerciales nacionales. Así, éstas deben ser menos discrecionales y más coordinadas, lo que brinda un marco de mayor previsibilidad y certidumbre para la toma de decisiones de los agentes económicos;

En tercer lugar, es posible afirmar que la nueva política comercial común tiende a fortalecer y reafirmar los procesos de apertura e inserción en los mercados mundiales que vienen actualmente realizando los cuatro socios individualmente. El MERCOSUR no fue creado como una fortaleza con vocación de aislamiento; por el contrario, fue concebido como un reaseguro de la inserción de nuestros países al mundo exterior;

En cuarto lugar, las empresas de todo el mundo tienen hoy al MERCOSUR en su agenda estratégica; la unión aduanera representa un salto cualitativo decisivo para los agentes económicos. De ahora en más, sus decisiones de producción, inversión y comercio tienen necesariamente como referente obligado el mercado ampliado del MERCOSUR;

En quinto lugar, y a partir de los cuatro elementos enunciados precedentemente - mayor compromiso, certidumbre en la estructura arancelaria, no aislacionismo de los flujos de comercio internacional y salto cualitativo -, se logra reducir el riesgo para invertir en el MERCOSUR y, por lo tanto, se fomentan nuevas inversiones de empresas regionales y extranjeras, que tratan de aprovechar las ventajas y los atractivos del mercado ampliado;

La captación de las inversiones es uno de los objetivos centrales del MERCOSUR. En un escenario internacional tan competitivo, en el cual los países se esfuerzan en brindar

atractivos a los inversores, la conformación de la unión aduanera es una "ventaja comparativa" fundamental, pues otorga un marco muy propicio para atraer a los capitales. Aun con todas las dificultades derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes de los procesos de reestructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa.

Una de las grandes virtudes del MERCOSUR es haber logrado que el proceso de negociación se realizara sobre bases realistas, razonables y flexibles. Es decir, el gran mérito del MERCOSUR fue mantener el proceso integrador adaptando los instrumentos con flexibilidad a las realidades de los cuatro países. El resultado es el MERCOSUR posible, dadas las características y capacidades de las estructuras económicas y políticas de cada uno de los socios.

Sólo así fue factible alcanzar la unión aduanera, cumpliendo los plazos fijados en el Tratado de Asunción. Las negociaciones desarrolladas durante los últimos meses y los acuerdos alcanzados ponen de manifiesto esta afirmación. Todos los países han defendido sus principales intereses y al mismo tiempo, han debido consustanciarse con los problemas y realidades de los restantes socios. Fue, sin duda alguna, un ejercicio de negociación arduo, transparente y solidario.

Así, en el año 2000, los Estados Partes del MERCOSUR decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, la cual se denomina "RELANZAMIENTO del MERCOSUR" y tiene como objetivo fundamental el reforzamiento de la Unión Aduanera tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo.

En este marco, los Gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR reconocen el rol central que tienen la convergencia y la coordinación macroeconómica para avanzar profundamente en el proceso de integración. Así, se busca lograr la adopción de políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y de políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios.

Asimismo, en la agenda del relanzamiento del MERCOSUR, los Estados Partes decidieron priorizar el tratamiento de las siguientes temáticas, con el objetivo final de profundizar el camino hacia la conformación del MERCADO COMUN DEL SUR:

- Acceso al mercado
- Agilización de los trámites en frontera (plena vigencia del Programa de Asunción);
- Incentivos a las inversiones, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas, admisión
- temporaria y otros regímenes especiales;
- Arancel Externo Común ;
- Defensa Comercial y de la Competencia ;
- Solución de controversias;
- Incorporación de la normativa MERCOSUR;
- Fortalecimiento institucional del MERCOSUR;
- Relaciones externas.