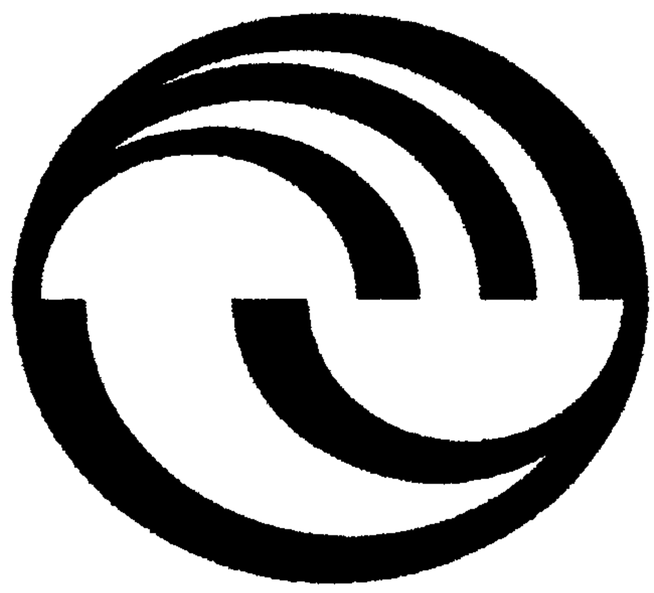


# La Política Internacional en el Mercosur

## Programa de Incentivos

## Secretaría de Investigaciones


## Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

## Universidad Nacional de La Matanza

# INFORME FINAL

A077

# LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN EL MERCOSUR

Director del Proyecto: **Dr. Víctor René Nicoletti**

Email: vicerector@unlm.edu.ar

Integrantes del Equipo de Investigación

**Dr. Aníbal Alejandro Binasco**

**Magíster Irma Celina De Filippis**

**Lic. Carmelo Pedro Grisi**

**Lic. Carlos Mastieri**

**Lic. Ester Moretti**

**Lic. Juan Carlos Peña**

**Lic. Alicia Radisic**

**Sr. Ariel Villagra**

Compaginación:
Gustavo Almirón
Mónica Padilla

## INDICE TEMATICO

**1 – El ALCA – SITUACIÓN ACTUAL**
1.1 – El Regionalismo Continental
1.2 – La Posición Norteamericana
1.3 – Argentina; Brasil y el ALCA-MERCOSUR
1.4 – La Respuesta al ALCA desde la Sociedad Civil

**2 – AVANCES DE LA REGIONALIZACION EN LAS AMERICAS**
2.1 – Introducción
2.2 – La Integración en América Latina
2.3 – Los Orígenes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
2.4 – Creación y Consolidación
2.5 – Área de Libre Comercio Sur América (Alcsa)
2.6 – El Proceso de Integración en América del Norte
2.7 – El Proceso de Integración Hemisférica: El Área de Libre Comercio de las Américas

**3 – TEMAS EN DEBATE EN EL ALCA**
Recuadro I
Recuadro II
Recuadro III
Recuadro IV
Cronología del Proceso del ALCA
Cronología de los Esquemas Americanos-desde la Perspectiva de los Organismos de Integración

**4 – LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES EN EL MERCOSUR**
4.1 – Fortaleza y Debilidades de las Instituciones del Mercosur y sus Resultados
4.2 – Los Mecanismos de Solución de Controversias
4.3 – En Busca de un Diseño Institucional que Evite los Extremos
4.4 – El Problema de la Demanda
4.5 – El Problema de la Oferta y el Liderazgo

**5 – LOS ASPECTOS SECTORIALES**
5.1 – Debates Sobre el Status Lingüístico del Mercosur
5.2 – El Mercosur Educativo
5.2.1 – Introducción
5.2.2 – El Sector Educativo del Mercosur
5.2.3 – El Pre-Test
5.2.4 – Primera Fase del Mecanismo Experimental
5.2.5 – Reunión de las Comisiones Coordinadoras de Área en Educación Superior
5.3 – ALCA y Agricultura – El Mercosur
5.3.1 – El Impacto del ALCA en la Agricultura Argentina
5.3.2 – Subsidios en EEUU
5.3.3 – Potencial Agroalimentario del Mercosur
5.4 – La Compleja Política del Mercosur
5.5 – Un Acuerdo Regional y la Apertura de la Economía
5.6 – El Mercosur – Crisis Internacional
5.6.1 – El Mercosur y la Actual Crisis Internacional
5.6.2 – El Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración Regionales y Subregionales
I – Reciprocidad y Asimetrías
II – Asimetrías, Grados de Desarrollo y Clasificación de Países
5.7 – El Desafío del SigloXXI: El Desarrollo por Medio de la Inserción en el Mundo (Aporte de Celso Lafer, Canciller de la República Federativa de Brasil)

## ANEXOS

- ✓ UN DILEMA PARA EL MERCOSUR: UNIÓN ADUANERA O ZONA DE LIBRE COMERCIO (Boletín Mercosur N°73)
- ✓ IMPACTO DEL ALCA EN LA ECONOMIA DEL PARAGUAY Y SUS NEGOCIACIONES EN LA ALADI – (Pedro Motta Veiga – Marcelo Halperín)
- ✓ EL ALCA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN – UNIVERSIDAD DE LOS TRABAJADORES DE AMÉRICA LATINA. Capítulos I, II, III, IV y V

# 3: ~~1.~~ EL ALCA – MERCOSUR - SITUACION ACTUAL

ALCA

## 3 ~~1~~.1 El regionalismo continental

Ya en la década del 90, parecía instalarse fuerte la idea del regionalismo continental, del continentalismo Interamericano. Estaban en el escenario la iniciativa de las Américas, el ingreso de México al NAFTA (North American Free Trade Agreement), la Cumbre Presidencial de Miami y la propuesta de un mercado común americano desde Alaska hasta Tierra del Fuego. A pesar que la vía rápida era negada por el Congreso norteamericano, se iniciaron las negociaciones. Pero muy rápidamente, los contextos asimétricos de numerosos parámetros dejaron entrever que el camino hacia acuerdos conteniendo costos y beneficios presentaba una cantera casi inagotable de extraordinarias provocaciones en la vida cotidiana de los pueblos Una vasta bibliografía quiere dar cuenta de quienes serán los perdedores y ganadores del Area de Libre Comercio de las Américas.

Desde la primera Cumbre Presidencial de Miami (1994) a la segunda en Santiago de Chile (1996) se concretaron mas de un centenar de reuniones de grupos de trabajo,de distintos niveles tratando de definir el objetivo de las negociaciones desde la profundidad de la liberación preferencial hasta la consideración de las economías mas pequeñas,en cuanto al comercio de servicios,inversiones y políticas de competencia. La posición del MERCOSUR se decidió por un proceso gradual, con un acceso a 1os mercados sobre el final dé la negociaci6n. Un porfolio único con iguales obligaciones. La delegación norteamericana se dirigió a la búsqueda de resultados inmediatos.

La Declaración Ministerial de Belo Horizonte (1997), señaló que las unidades de negociación podrían ser o países individuales o los grupos regionales.

La Reunión Ministerial en San José de Costa Rica (1998) incluyó principios como la toma de decisiones por consenso **y** concluir las negociaciones a mas tardar en el año 2005. Los doce sectores de trabajo de la etapa preparatoria, se redujeron a nueve grupos de negociación (GNs)bajo la supervisión del Comité de Negociaciones Comerciales(CNC):acceso a mercados, agricultura, inversiones, servicios, compres públicas, subsidios y derechos compensatorios, propiedad intelectual, políticas de competencia **y** solución de controversias, Las reuniones del CNC siguientes (B.Aires, Surinam, Cochabamba **y** Toronto),además de impulsar

las negociaciones y la facilitación de negocios, se lanzó a la formación de un Comité de Representantes ante la Sociedad Civil y las Pequeñas Economías. Esta fueron las primeras en formar una coalición y hablar con un solo mandato en el proceso del ALCA(1). Las demandas de los sindicatos se hicieron sentir, como los múltiples organismos de bases hacia una activa participación en el ALCA. Pero gobiernos de América Latina y el Caribe no apoyaron suficientemente esta participación fuerte de la sociedad civil. Consideraban que los negociadores oficiales ya provenían de gobiernos democrático y legítimamente representaban los intereses nacionales. Se destacaba que las ONGs(Organismos No Gubernamentales) del sector norte- americano con sus enormes recursos desequilibrarían aún más las relaciones de poder. Esta importante cuestión oficialmente no registró progresos. Se analizaron las asimetrías en niveles de desarrollo pero no se materializaron mandatos operacionales y compromisos concretos. En rigor el ALCA considera que los mecanismos de participación de la Sociedad Civil representan dificultades en todas las grandes organizaciones como en la OMC. Pero lo sabemos. De lo que se trata en rigor son las diferentes visiones ideológicas sobre el destino de la participación popular en las cuestiones continentales.

## 1.2. La posición norteamericana

El esquema de integración continental enfrentó oposición en ámbitos políticos, intereses del sector privado y analistas de las universidades norteamericanas. La corriente a favor del ALCA no fue inicialmente una poderosa fuerza intelectual. Los intereses que se oponían en algún momento tenían posición dominante. Aún hoy, los gestores del proyecto enfrentan discusiones sobre el uso del instrumento regional para política comercial. Primero fue el Acuerdo con Canadá, avanzó con el NAFTA, la Zona Transatlántica de estados Unidos-Unión Europea y la iniciativa de la Cuenca del Pacífico (APEC) .

Roberto Lavagna (2) describe cuatro posiciones en el país del norte respecto al ALCA: a. Los multilateristas : los acuerdos regionales son básicamente discriminatorios y violatorios de la cláusula de nación más favorecida. Un riesgo para el sistema de libre comercio global. El propio Paul Krugman duda del ALCA y en general del regionalismo. b. Los atlantistas: habría que abandonar el ALCA y concentrarse en un acuerdo comercial con la Unión Europea. Kisinger sostiene

también la prioridad Nort-atlántica. El comercio de Estados Unidos con el resto del continente ni supera el 7%, si se excluye a México.

c. los proteccionistas: los sindicatos con su planteo de normas laborales mínimas y los ambientalistas. Los "acuerdos " con países de menor grado de desarrollo, salarios bajos y falta de regulaciones generan una competencia desleal afectando regiones y a los trabajadores menos especializados. d. los aislacionistas: Hay que evitar delegar cualquier poder de decisión fuera de los Estados Unidos. Las Leyes Helms-Burton y D'Amato-Kennedy con penalidades aplicables incluso extraterritorialmente, son exponentes de esta corriente que une a los conservadores y liberales americanos.

Habrían otros caminos para alcanzar una mayor liberalización, como las acciones unilaterales los pactos subregionales y otras formas de apertura que no requieren un paraguas regional.

Pero habían factores de enorme importancia en el impulso al ALCA por parte del liderazgo político norteamericano: el interés de extender el NAFTA sobre la base de una implacable lógica política debilitando a la partes que se oponen. El Comité Tripartito(OEA-BID-CEPAL) proveyó apoyo analítico a los grupos de trabajo. Transcurrida la Cumbre de Quebec del 2001 la presidencia de la ronda final de negociaciones será compartida por Estados Unidos y Brasil, Y cabe reconocer que las fuerzas proteccionistas han logrado instalar un enfoque de "marcha lenta".

## 3 ~~1~~. 3. Argentina; Brasil y el ALCA -Mercosur

Estamos hablando de un proyecto regional que comprende a más 800 millones de habitantes y un producto bruto combinado de 10 billones de dólares. La mayor iniciativa, con la Unión Europea, de libre comercio regional.

La participación argentina se estructuró sobre una serie de premisas básicas - ( 3 ):

a. negociar como parte de un bloque subregional, el Mercosur, presentando una posición única y coordinada en todas las áreas sustantivas.

b. contar con una agenda lo suficientemente amplia como para permitir: un avance equilibrado, de manera de reducir las asimetrías existentes.

c. el ALCA redundaría en beneficios para la región en la medida que contemplara los intereses de los participantes y lograra un acuerdo con derecho y obligaciones comunes para todos los participantes del proceso.

En "Política Exterior: un nuevo modelo" ( 4 ) especialistas en Relaciones Internacionales señalan que los argentinos tenemos "notorias dificultades para comprender como funciona el mundo". Y en el actual escenario de febrero del 2002 - es imperativo que la argentina encuentre un equilibrio entre las políticas que definan su inevitable inserción en el mundo y aquellas que la protejan de los efectos nocivos de este proceso. Y en primer lugar nuestra mejor carta es el Mercosur y dentro del mismo el vínculo con Brasil. Y luego si hemos de negociar el ALCA lo debemos hacer juntos con nuestros socios del Mercosur.

Para Brasil, las negociaciones hacia un área de libre continental "se ha complicado mucho" señala el canciller Celso Lafer. La nueva legislación comercial de los EEUU podría llegar a excluir del acuerdo a los principales productos exportables de Brasil ( 5 ). Un desacuerdo entre Brasil y EEUU

sería gravísimo para el acuerdo comercial continental, dado que Brasil es el mercado más grande de América Latina El proyecto que se está manejando contempla que el presidente Bush reciba del Congreso una lista proteccionista de casi 300 productos; en esa lista, figuran el azúcar la soja y el jugo de naranja. En "esas condiciones no habrá ALCA alguno" Señaló el Presidente Cardoso.

Y así aparece sobresaliente "la duda de compatibilidad" entre el Mercosur (4 socios mas dos asociados) y el acuerdo continental (34 partes contratantes).Los deterministas se agrupan en dos extremos: los que consideran que el ALCA implica la desaparición del Mercosur y los que evalúan que el acuerdo subregional sobrevivirá con identidad propia(6). Para otros el Mercosur no sobrevivirá y por lo tanto hay que concentrarse en el ALCA. Para Lavagna, el Mercosur y el AlCA tienen una compatibilidad condicionada: mientras se negocia y define la zona de Libre Comercio Continental, el Mercosur debe seguir su proceso de construcción, profundizando compromisos mas allá del campo estrictamente comercial abarcando aspectos económicos, políticos y estratégicos. "El ALCA no será nada que Estados Unidos no desee y apruebe. El Mercosur será lo quieran sus socios".

## 1. 4. La respuesta al ALCA desde la sociedad civil

Solamente el Foro Mundial de Porto Alegre, las Conferencias de las Naciones Unidas para la Mujer y el X Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe-Moscú 2001- en que tuvimos la oportunidad de participar presentaron más de 300 documentos analíticos y críticos del ALCA.

Observando el ALCA como la expansión y profundización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, junto a la Organización Mundial del Comercio y qué significará el mayor bloque de integración económica del mundo. Las mujeres, los trabajadores y los grupos vulnerables de la sociedad han sentido profundamente1os efectos del NAFTA con graves consecuencias para la calidad de vida y del ambiente. Las políticas neoliberales han traído en su paquete la miseria de los pueblos. Imponiendo la lógica del capital especulativo y los intereses, de las corporaciones transnacionales que pretenden una libertad absoluta para sus movimientos con una economía mundial regulada - supranacionalmente (7) En síntesis, la documentación señala que si las recomendaciones de los grupos de negociación del ALCA conforman la base sustantiva de un pacto de comercio continental bajo el modelo neoliberal el proceso en su totalidad es inaceptable y no refleja ninguna de las inquietudes expresadas por sus comunidades. El modelo liberal supone la primacía de los mercados financieros, de las multinacionales, pérdida de la dimensión pública y exaltación del individualismo por sobre la cuestión social. Así los pueblos se movilizarán para derrotar este modelo. Hasta que la sociedad desde una diplomacia desde la base se siente a debatir de igual a igual el presente y el futuro del ciudadano de las Américas.

(1) Roberto Bouzas – Gustavo Svarzman: El área de libre comercio de las Américas – Boletín informativo Techint - 306 – 2001.

(2) Temas del Mercosur – N° 4 1998 – Fundación Andina – Artículo de Roberto Lavagna: El Futuro del ALCA, la indecisión americana.

(3) Chighizola / Jaguaribe – Libre Comercio en América en archivos del Presente – N° 21 –2000.

(4) Paradiso-Russell – ToKaTlian – Política Exterior: un nuevo Modelo – Clarín - 20 de febrero de 2002.

(5) The New York Time – en Clarín – 23 de Diciembre de 2001.

(6) Idem 2.

(7) Barlow Maude. El área de Libre Comercio de las Américas y la Amenaza para los programas sociales – en el libro. ALCA en debate – Editorial BIBLOS – 2001

## 2. AVANCES DE LA REGIONALIZACION EN LAS AMERICAS: Cronología Analítica
**Revista Políticas Internacionales – Traducción: G.A.**

### 2.1. Introducción

La presente cronología analítica de los procesos en regionalización en la Américas tienen objetivos didácticos; con vistas la información y análisis sintética dirigidas a los buscadores, las principales etapas del proceso de integración regional y sus líneas externas de aplicación institucional.
Ella fue concebida con base en cuatro dimensiones relevantes:

a) Las originales y el desarrollo de la idea internacionalista, desvendando las conexiones conceptuales y organizaciones entre las experiencias Europeas y Latinoamericanas en esta área, en el contexto del sistema multilateral de comercio.
b) La integración en la América Latina con énfasis en la modernización institucional del Mercado Común del Sur (Mercosur) cuyo proceso de formación presenta características históricamente inéditas y políticamente innovadoras.
c) El proceso de integración en la América del Norte, a través de la consolidación del Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte (NAFTA).
d) El proceso de integración hemisférica a través de una futura Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en vía de negociación.

**1889-1890** – Realización, el Comité de los Estados Unidos de Norteamérica, de la Primera Conferencia Internacional Americana en Washington de octubre de 1889, en marzo de 1890. El Gobierno norteamericano tenía en mira conformar una Unión Comercial de las Américas, unificar procedimientos aduaneros y de pagos , establecer reglas.

**1939-1941** - Nuevas tentativas de los EEUU de concretar una zona de compensación hemisférica.
La propuesta fue recusada por los países latinoamericanos.

**1944-1947** – Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods en que se decide por la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos (Benelux) – Tratado de Londres y Protocolo de Haia.

**1947-1948** – En las Conferencias internacionales de Petrópolis y de Bogotá los países latinoamericanos reclaman un Plan Marshall para la región, en respuesta a los EEUU recomiendan la apertura desde los países.

**1948** – Son creadas la Comisión Económica para Europa de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) Organo de coordinación destinado a administrar la distribución de ayuda norteamericana en el cuadro del Plan Marshall.

**1950-1951** – Memorando Monet y Plan Shuman lanzan un proceso de integración en la Europa Occidental mediante el "Tratado de París" creando la Comunidad

Europea del Carbón y del Acero (Ceca) – Francia, Alemania, Benelux e Italia (BIS) Banco Internacional de Compensación.

**1956** – Los países Europeos comienzan a pensar en formas mas avanzadas de integración, Segundo el modelo creado por el Tratado de Ceca.

**1957** – Temario del Tratado de Roma constituido por el Mercado Cómun Europeo.

**1957-1959** – En Europa se restablece la Libre convertibilidad de las monedas.

## 2. 2. LA INTEGRACION EN AMERICA LATINA

**1948** – La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal).
Terminada su creación, defiende la idea de la integración regional.

**1956** – La Cepal vuelve a defender la formación del Mercado Regional Sud-americano – proceso de industrialización.

**1957-1958** – Tratado de Roma provoca gran repercusión en América Latina.
Autoridades Diplomáticas – "zona de preferencia tarifaria en el Cono Sur"

**1957-1959** – Ginebra – los representantes latinoamericanos rechazan disposiciones especiales para los países (GATT).

**1958-1959** – Brasil articula un lanzamiento operación Panamericana.

**1960** – Tratado de Montevideo – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) plazo de 12 años zona de libre Comercio en el Cono Sur.

**1960-1964** – Negociación multilateral Alalc de listas "Comunes" y listas "nacionales". Reducción tarifaria y eliminación de restricciones no tarifarias. Ampliación de los Mercados de Intercambio.

**1962** – Cuba solicita su ingreso al Alalc por presión de EEUU excluyen del sistema interamericano.

**1964** - Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (Unctad).

**1964-1969** – Paralización del proceso negociador multilateral para la definición de "Listas Comunes" en Alalc.
Políticas proteccionistas.

**1964-1980** – Ola de Regímenes Militares en América Latina y tendencias sustitutivas en las políticas económicas.
Asia – comienza una lenta inserción en la Economía internacional.

**1965** – Convenio sobre Créditos y Pagos Recíprocos (CCPR) entre los países miembros de Alalc.

**1967** – Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno Americano en Punta del Este.

Objetivo – Mercado Comunitario Latino Americano plazo 15 años desde 1970.

**1968-1969** – Primera fisura en el Sistema Bretton Woods y crisis monetarias en el Continente Europeo.
El Relatorio Werner en 1970 – Unión europea plazo – 10 años.

**1969** – La Cumbre entre países comercialistas (Argentina, Colombia, Ecuador y Perú) hace como que estos últimos abandonaran formalmente el Alalc y deciden crear un grupo Andino (Acuerdo de Cartagena).

**1969-1975** - El Grupo Andino evolucionó en forma bastante dinámica en sus fases iniciales (Programa. Desgrabación Tarifaria).

**1970** – Revisión necesaria del programa en liberación de la Alalc.

**1970-1981** – Exportación para las zonas en monedas fuertes y las restricciones a las exportaciones provocan gran queda en los flujos de comercio intraregional.

**1971** – La desvinculación del dólar del padrón oro definido en Bretton Woods – Nacionalización del Petróleo y la corrección radical de los precios.

**1973-1979** – Duplicación del precio del petróleo se pasa a recibir empréstitos en petrodólares.

**1979** – Negociaciones Comerciales del Gatt aprueba el principio del tratamiento preferencial y más favorable para los países en desarrollo.

**1980** – Tratado de Montevideo que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

- Se elimina la obligación de elaboración de listas comunes.
- Se abandona la fijación de plazos para el cumplimiento de las metas integracionistas.
- Se pasa a mecanismos más flexibles de carácter bilaterales.

**1982-1985** – Crisis de la deuda externa en la mayor parte de los países latinoamericanos y la implementación de las políticas proteccionistas.

**1986** - Declaración de Punta del Este que da inicio a la rueda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del Gatt.

**1991** – Chile y México firman en la Aladi un acuerdo de liberación del comercio; el Grupo de los tres (G3) Colombia, Venezuela y México.

**1998** – Cuba está como 12° país miembro de la Aladi después de participar como observador de sus trabajos desde 1986.

2. 3. LOS ORIGENES DEL MERCADO COMUN DEL SUR (Mercosur)

- Relaciones ARGENTINA-BRASIL

**1941** – Brasil y Argentina hacen un ensayo de la Unión Aduanera sin resultados efectivos en virtud de diferencias políticas y diplomáticas.

**1950-1953** – Tentativas frustradas de aproximación política entre Brasil, Argentina y Chile(El nuevo ABC)

**1959** – Reaproximación Brasil-Argentina desde de un largo periodo.
Se introduce un programa de cooperación económica y se abre una vía para establecimiento de la Alalc.

**1975-1979** – Negociación del Tratado bilateral Brasil-Paraguay constituído Itaipú para para la exploración de la hidroelectricidad del Río Paraná.

**1985** - Declaración de Iguazú por la cual los presidentes civiles de la Argentina y del Brasil expresan su firme bondad de acelerar el proceso de integración bilateral.
Se firma una "Declaración Conjunta sobre Política Nuclear".

**1986** – Integración Argentina-Brasil estableciendo modalidades bajadas en la complementación industrial; el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE).

**1998** – tratado de Integración y Cooperación y Desarrollo entre Brasil y la Argentina con el objetivo de consolidarse.

**1990** – Acta de Buenos Aires, asignada el 6 de julio.Los presidentes de Argentina-Brsil deciden conformar un Mercado Común Bilateral hasta el 31 de diciembre de 1994.(reducen las tarifas) crean Grupo de Mercado Común de carácter binacional.
Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n°14 firmado en diciembre por representantes Argentina-Brasil junto al Aladi.
El Uruguay y Paraguay en calidad de observadores comienzan a participar de reuniones entre Brasil y Argentina.

## 2. 4. Creación y Consolidación del Mercosur

**1991** – Tratado de Asunción constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
(Programa de Liberación comercial de todo el Universo en un periodo de transición hasta el 31 de diciembre de 1994.
Adoptó los mecanismos de carácter intergubernamental ya fijados en el programa bilateral (Argentina-Brasil)
11 Subgrupos de trabajo.
Comisión Parlamentar Conjunta – con representantes designados por cada Nación.
Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Investigación entre los cuatro países del Mercosur y los Estados Unidos de América (junio).
Protocolo de Brasilia para la solución de controversias (solución arbitral entre los países miembros)
I Reunión del Consejo del Mercosur Común (CMC)

**1991-1994** – El Mercosur crea órganos subsidiarios y reuniones de Ministros – Ministros (Ministros de Economía y Presidentes de Banco Central) anterior a la propia vigencia del Tratado de Asunción.
De la Educación (Plan Trienal para el Sector)
De la Justicia, de Trabajo, de Agricultura; crea diversas reuniones especializadas: de medio ambiente, de cultura de ciencia y tecnología, de turismo, etc...

- Integración Aduanera

- Legislaciones Internas
- Adopción de normas y reglamentos técnicos comunes más los países miembros pasan a integrar los foros internacionales económicos-comerciales y el Grupo Mercado Común (GMC) define criterios comunes para negociaciones acuerdos parciales de comercio en el ámbito de la Alad.

**1992** – Temario del Tratado de Maastricht creando la Unión Europea (EU) y previniendo una unión monetaria en aquel continente.
Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la comisión de las comunidades europeas y las Instituciones del Mercosur.
- La II Reunión del CMC adopta por la decisión 1/92 un extenso programa de medidas (Esto es la conformación del Mercado Común del Sur hasta el 31 de diciembre de 1994.
    - El GMC esta encargado de adoptar un cronograma de medidas adicionales el pleno funcionamiento del Mercosur en 1° de Enero de 1995.
    - Creación de la "Comisión Sindical del Mercosur" por iniciativa de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) constituida en 1986 (Bolivia, Chile, Brasil)

**1993** – Resolución (7/93) crea el ámbito del GMC el Grupo Ad Hoc sobre aspectos institucionales encargado de formular propuestas sobre reconversión productiva.
**1993-1994** - Negociación Tarifaria Externa (TEC) en el Mercosur (Diferencias de Estructura y de niveles de Desarrollo Industrial entre Brasil y los demás participantes.
Los países miembros también deciden armonizar los incentivos a las exportaciones respetando las disposiciones de Gatt.

**1994** – Temario en Marraquesh , los resultados de las negociaciones comerciales del Uruguay con creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en funcionamiento a partir del 1° de Enero de 1995.
- IV Reunión de CMC aprueba diversos instrumentos reguladores del Mercado Común.

Integración Educacional.
Promoción y Protección de Investigación externo y jurisdicción internacional.
El CMC también crea la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) de carácter intergubernamental.
- El 17 de diciembre es asignado el Protocolo del Oro Negro que modifica parcialmente el Tratado de Asunción y de la personalidad jurídica internacional en Mercosur.

VII Reunión del CMC a prueba lístas nacionales de productos en régimen de adecuación final a la Unión Aduanera.
Actos Internacionales
Acuerdos sobre transporte multimodal.
Código Aduanero
Protocolo de medidas cautelares
Protocolo sobre de promoción y protección recíproca
Acuerdo Bilateral Brasil-Argentina
- La nueva estructura institucional definida el Protocolo de oro negro.
- Organos

1 – Consejo del Mercado Común (CMC)
2 – Grupo Mercado Común (GMC)
3 – Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
4 – Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
5 – Foro Consultivo Económico Social(FCES)
6 – Secretaría Administrativa del Mercosur(SAM)

Las decisiones de Consejo , las resoluciones del CMG y las directivas del CCM constituyen fuentes jurídicas del Mercosur y son obligatorios

- Declaración solemne conjunta entre Mercosur y la Unión Europea el 22 de diciembre de 1994 en Bruselas.

**1995** – Entrada en vigencia , el 1° de enero, de la Unión Aduanera (en implementación ) del Mercosur.

- Reunión especializada del Ministerio de la Cultura del Mercosur, en Buenos Aires (15 de marzo) lanza o (Mercosur Cultural).
- Encuentro entre los Ministros de las Relaciones Exteriores del Mercosur y de la Unión Europea (EU) 17 de marzo en París.
- Se firmó en diciembre el acuerdo de cooperación inter-regional entre la EU y el Mercosur en Madrid. Liberación comercial (política agrícola común ) y reglas OMC.

**1996** – Asignada la Declaración presidencial sobre compromiso democrático el Mercosur por lo cual los 4 países asumen el compromiso.
Los presidentes asignan también una declaración sobre diálogo político, estableciendo un mecanismo de consulta de concertación mutua.

1997 – Acuerdo Brasil Argentina en noviembre decide elevar la tarifa externa común .

1998 – Difíciles negaciones para la definición de un régimen común entre los países del Mercosur por la liberación del sector azucarero (protegido por Argentina) y a su vez acusa a Brasil de subsidiarlo.

- La Comisión Europea principal órgano ejecutivo (EU) decide proponer a los Consejos de los 15 Ministros, iniciar negociaciones como el Mercosur y Chile con la intención de desarrollar una asociación inter-regional, estableciendo entre otros objetivos una zona de libre comercio.
- Temario de la declaración socio-laboral del Mercosur creando un Comité Tripartito, por los cuatro presidentes del Mercosur – Río de Janeiro. Reunión CMC.

1999 – En marzo se crea la Comisión Socio Laboral del Mercosur por la Resolución N° 15/99 del GMC.
Esa comisión que no tiene poder sancionador y funcionará a través de recomendaciones directas al GMC dependerá sobre todo de la asociación política y de la presión sindical para ampliar su papel y la transformará efectivamente en un espacio de negociación llevando para la GMC las cuestiones sociales.

- En abril "Contrato Colectivo de trabajo el Mercosur" entre Volkswagen de Brasil y de la Argentina y los sindicatos de los metalúrgicos de estos dos países, estableciendo los principios básicos de relacionamiento entre capital y trabajo en el ámbito del Mercosur.

- Reunión y declaración, en Río de Janeiro de las centrales sindicales latinoamericanas, caribeñas y europeas para discutir y encaminar propuestas de medidas significativas.
- Realización de la Primera Conferencia de Cúpula entre Jefes de Estado y de Gobierno de la América latina del Caribe y de la Unión Europea con vistas a estrechar los lazos de cooperación y de integración económica.
- Temario de un comunicado conjunto entre el FCES del Mercosur y el Comité Económico y Social de las Comunidades de Europa (CES) defendiendo los acuerdos recíprocos.
- Temario de la declaración de Río de Janeiro por el Fórum de la Sociedad Civil para el diálogo Europa, América Latina y el Caribe defendiendo la construcción de una "Alianza Social Continental" entre organizaciones sociales y sindicales de los países de las tres Américas y de la Unión Europea.
- Se reunió por primera vez el Grupo para la coordinación de Políticas Macroeconómicas.
- (Protocolo de Brasilia) Sistema Arbitral del Mercosur por barreras económicas y disputas entre ambos países tratada por la OMC.
- 2000 – Definición y establecimiento de la política automotiva común del Mercosur.
- 2001 – 2005 – Proceso de convergencia de las últimas exenciones al TEC del Mercosur.

## 2. 5. AREA DE LIBRE COMERCIO SUR AMERICANA (Alcsa)

**1993** – En octubre VII Reunión de Presidentes del Grupo de Río realiza en Sgo. de Chile. El Presidente de Brasil (Itamar Franco) lanza la idea de formación de un Area de Libre Comercio de Sud América (Alcsa) que incluiría los países del Mercosur, de la Comunidad Andina(CAN) y de Chile.

**1995** – Encuentro de los Presidentes del Cono Sur en Brasilia.
Bolivia y Chile empiezan a negociar su participación en el Mercosur.

**1996** – Asignatura de Acuerdos de Asociación de Chile y de Bolivia al Mercosur.

**1998** – Los países del Mercosur y del CAN alcanzarán en Buenos Aires un Cuarto Acuerdo de preferencias tarifarias que prevé la creación de una zona de libre comercio entre los dos bloques a partir del 2000.

**1998-1999** – Negociaciones entre el Mercosur y el CAN de un acuerdo de preferencias tarifarias sobre la base del patrimonio histórico.

**1999** – En julio, Brasil y los miembros del CAN alcanzan un acuerdo sobre tarifas preferenciales de 2728 productos que se tornó efectivo en agosto.

## 2. 6. EL PROCESO DE INTEGRACION EN AMERICA DEL NORTE

**1985** – Inicio de negociaciones entre los EEUU y Canadá para elaborar un acuerdo de libre comercio entre los dos países.

**1986** – En Québec Canadá, la coaliación Quebecquense de la oposición al libre comercio (CQOL), formada por las principales centrales sindicales del Estado.

**1987** – Es formado el Pro- Canadá- Network contra el acuerdo. Esa coaliación pasó a llamarse Action Canadá Network.

**1988** – El acuerdo de libre comercio de EEUU – Canadá (CUSFTA) es asignado el día 2 de enero, por los dos jefes de gobierno y posteriormente es ratificado por el Congreso en Parlamento de los dos países.

**1989** – El CUSFTA entra en vigencia el 1 de enero.

**1990** – En abril, se inicia el debate en México sobre un futuro acuerdo de libre comercio con los EEUU.

En junio, los presidentes de México Carlos Salinas de Gortari, y de los EEUU George Bush, anuncian su intención de negociar un acuerdo de libre comercio.
El primer ministro de Canadá Brian Mulroney pide al presidente de los EEUU participar de las discusiones entre México y los EEUU.

**1991** – En febrero Canadá comienza a participar del proceso de discusión en curso.
En junio se inician las negociaciones formales del futuro acuerdo de libre comercio del América del Norte (Nafta).
En México una gran coalición llamada Red Mejicana de acción frente al libre comercio (RMALC), es formada a fin de ampliar la oposición al futuro acuerdo.

**1992** – El movimiento sindical de los EEUU combate el futuro acuerdo.

**1993** – Ratificación del Nafta por los Poderes Legislativos de los tres países.
En setiembre, asignatura de dos acuerdos paralelos al Nafta : un acuerdo Norte-Americano de Cooperación sobre el Trabajo (Anact) y el Acuerdo debido a los esfuerzos del Gobierno de los EEUU.

1994 – El Nafta y sus dos acuerdos paralelos entran en vigencia el 1° de enero.

**1995** – La crisis monetaria mexicana de diciembre de 1994 avala el Nafta y provoca repercusiones en el resto de la región .
El México el RMALC somete una consulta pública. Participan mas de 400 mil personas
El Congreso de los EEUU niega la autorización para el Ejecutivo negociar llamada fast track el ingreso de Chile al Nafta el que incita ese país una aproximación al Mercosur.

**1999** – Chile reafirma su deseo de integrarse al Nafta e inicia negociaciones.

## 2. 7. EL PROCESO DE INTEGRACION HEMISFERICA: EL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (Alca)

**1990** –"Iniciativas para las Américas", lanzada en junio por el Presidente George Bush para acompañar las transformaciones políticas y económicas en curso en América Latina y ofrece una nueva modalidad de relaciones de los EEUU con la región, centrada en el comercio, en las investigaciones y una solución del problema

de la divisa, y con vistas de llegar a una Zona de Libre Comercio Hemisférica extendiéndose de Alaska a la Tierra del Fuego. Los primeros pasos en este sentido serán dados con México.

**1994** – Cúpula de las Américas , de 9 a 11 de diciembre, en Miami: a declaración final de los Jefes de Estado proclama el objetivo de negociar un Area de Libre Comercio Hemisférica hasta 2005; la OEA , la Cepal y el BID.

**1995** – Primera Reunión Ministerial del proceso de integración hemisférico en Denver donde son constituidos siete grupos de trabajo para preparar el inicio de las negociaciones .

**1996** – II Reunión Ministerial, realizada en Cartagena , Colombia Cuatro grupos de trabajo adicionales son constituidos y es proclamado el objetivo de "progresos completos" hasta el final del ciclo.

**1997** – III Reunión Ministerial realizada en Belo Horizonte, en mayo: Crea un Grupo de trabajo sobre la solución de Controversias, pero no lograron definir el formato, cronograma y organización de las organizaciones. Los países del Mercosur toman posiciones como bloque y no individualmente.

Reunión de la primera Conferencia Parlamentaria de las Américas con la presencia de mas de 600 parlamentarios de 35 países de las Américas y del Caribe, incluido Cuba en Quebec, Canadá. En setiembre. Los parlamentarios piden una mayor participación, en diversos niveles en proceso de negociación del Alca y analizan en particular, las dimensiones sociales, políticas y culturales de la integración en curso.

Reunidos Guanacaste, Costa Rica, el 28 a 30 de octubre, los vice-ministros responsables por el comercio el hemisferio examinan los progresos habidos en los preparativos para la apertura del proceso de negociación del futuro Alca.

El Congreso de EEUU niega el fast track al Ejecutivo que asimismo no tiene autoridad para negociar con una posición de fuerza junto a unos 33 países.

**1998** – IV Reunión Ministerial del proceso de integración hemisférica en marzo en San José de Costa Rica con definición del formato, de la agenda negociadora de los locales y presidencias sucesivas del proceso de negociación (Comité de nueve grupos de negociación) se tiene como base principios de transparencias, de la participación y de la decisión consensual.

IV Foro Empresarial y encuentro académico sobre el tema de la integración hemisférica reuniendo intelectuales de la región.

Los nueve Grupos de negociación son los siguientes:

1 – Acceso a los Mercados
2 – Investigaciones
3 – Subsidios
4 – Antidumping y Medidas Compensatorias
5 – Políticas de Concurrencia
6 – Compras Gubernamentales
7 – Derechos de Propiedad Intelectual
8 – Solución de Controversias
9 – Agricultura

II Cúpula de las Américas en abril en Sgo. De Chile con Declaración Política de los Presidentes y Plan de Acción cuyos temas principales son la Educación , en el Libre Comercio, en democracia y los derechos humanos y la erradicación de la pobreza.

Comité de Acompañamiento de la Conferencia Parlamentaria de las Américas se reúnen en San Juan, Puerto Rico, y sugiere que Brasil organice y presida la segunda conferencia parlamentaria.
Reunión del Comité de Negociación Comercial, en Buenos Aires donde se discute entre varios asuntos una forma a través de la cual los trabajadores puedan participar mas activamente de los destinos del Alca.
El Congreso de los EEUU niega de nuevo el fast track al gobierno del Presidente Clinton en septiembre.
Nueva reunión del Comité de Negociación Comercial para tratar las medidas de facilitación de negocios.

**1999** – En noviembre, V Reunión Ministerial del Alca en Toronto, Canadá donde se discute entre otros asuntos , la realización de la III Cúpula de las Américas en Canadá.
Realización de la III Cúpula de las Américas en Canadá.

**2001** – Buenos Aires – Abril - Sexta Reunión Ministerial. Se presenta el borrador del acuerdo preliminar del ALCA.
III Cumbre de Jefes de Estado y del Gobierno en Québec, Canadá. Se recibe el borrador del acuerdo preliminar. Se reafirman los plazos finales para el término de las negociaciones y el inicio de la integración (enero y diciembre del 2005, respectivamente), con salvedades interpuestas por Venezuela. Se asume el compromiso de supervisar y apoyar la implementación completa de las medidas de facilitación de negocios.

**2003-2005** – Brasil y Estados Unidos ejercen una co-presidencia de las negociaciones, en la fase final y decisiva del proceso de discusión del Alca.

**2005** – Término Hipotético de las negociaciones hemisféricas para la conformación , a partir del 2006 del Alca. Se bien sucedida la negociación, el proceso de implementación de una zona de libre comercio hemisférica puede prolongarse por mas de 10 años por lo menos.

Posible plazo también para el inicio de un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea.
Octubre de 1999.

## 3. TEMAS EN DEBATE EN EL ALCA

### Mecanismos y Cronograma

La discusión queda saldada a través de la creación de una institucionalidad y de la definición de los países encargados de presidir cada grupo de negociación y cada etapa del proceso.
EEUU y Brasil ejercen en forma conjunta la presidencia.
EEUU y Canadá tratan de acelerar el proceso pero otros países y Brasil llevo a que se confirmara el Cronograma Inicial o sea las negociaciones deberán terminar el 1° de enero de 2005.

### Single undertaking (Acuerdo)

Este fue defendido por el MERCOSUR para evitar asimetrías que existen entre países involucrados y no provoque un desequilibrio entre los acuerdos logrados.
El criterio de single undertaking implica que el acuerdo se concibe como un compromiso único e indivisible, independiente de que la negociación se realice según temas sobre los que se alcancen entendimientos en distintos momentos del tiempo.
El Acuerdo sólo podrá hacerse efectivo una vez que se haya alcanzado el consenso en todos los temas incluidos en las negociaciones.
EEUU y Canadá tenían una posición contraria pero este criterio fue aceptado, exceptuándose únicamente las medidas de facilitación de negocios que entran en vigencia inmediatamente después de las acordadas.

### Contenidos

Hay clara divergencias en las preferencias de EEUU y de los países del MERCOSUR. Mientras éstos ponen énfasis en temas de la "Vieja Agenda" (acceso a mercado, agricultura, medidas antidumping, etc...) EEUU prefiere que se discutan temas de la "Nueva Agenda" (comercio de servicios, protección a los derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, estándares laborales y ambientales)
El tema de Acceso a los Mercados ha sido uno de los más discutidos, siendo un punto medular en los planteos del MERCOSUR.
La exportación de los países del MERCOSUR están sujetos a aranceles elevados en varios países del ALCA pero además son objeto de barreras no arancelarias en el mercado de EEUU (CEPAL, 2001[a].) Ej. El caso de la industria textil, vestimenta, zapatillas; los países del MERCOSUR están en ventaja frente a la que proviene de países centro-americanos que gozan de preferencia en el Mercado de EEUU. No ha habido avances en el marco de las barrearas no arancelarias.
El caso de acceso a los mercados el de los productos agrícolas las posiciones de EEUU y del MERCOSUR son divergentes.
EEUU mantiene una política de apoyo a la producción agrícola sobre la base de subsidios a la exportación y subsidios directos al productor que afecta a los productos en los cuales el MERCOSUR tiene notorias ventajas comparativas.
Si bien EEUU acepta discutir su política agrícola solo lo hace en el marco de la OMC por considerar que ese tema involucra a países desarrollados como la Unión Europea y Japón.

## Discrepancias en el ALCA

- ✓ El año y el "Arancel Base" a considerar (el consolidado en la OMC o el efectivamente aplicado)
- ✓ El mecanismo de desgravación
- ✓ El periodo de referencia de los datos de comercio que servirán de punto de partida en las negociaciones.
- ✓ La nomenclatura arancelaria.

Para los productos no agropecuarios se acordó definir un cronograma general de rebaja de los aranceles.
El borrador preliminar presentado en la Cumbre de Québec detalla todos los temas tratados en los grupos de negociación.

## Perspectivas de la negociación en el ALCA

El proceso de formación del ALCA muestra avances indudables en términos de la definición del marco Institucional de las negociaciones y de los principios básicos que han de regir. Pero hay obstáculos importantes para el éxito de las negociaciones que son las discrepancias entre el MERCOSUR y EEUU y las dificultades de éste para obtener el fast track de parte de su Congreso.
El fracaso del Presidente Clinton en conseguir durante su mandato el fst track (ahora llamado TPA, Trade Promotion Autbority) pone en evidencia el estado del debate interno en ese país acerca de la convivencia de seguir avanzando en pos del ALCA. El tema crucial es la oposición al Libre Comercio por parte de Grupos de presión como los sindicatos que tienen efectos negativos sobre el mercado de trabajo y organizaciones ambientales que se oponen a tratados que no protejan al medio ambiente.
En la Cumbre de Québec, el Presidente Bush intentó recuperar el liderazgo del proceso prometido, conseguir la TPA antes de fines de 2001.
El tema más importante en las perspectivas de las negociaciones es la divergencias en el tema agrícola. Se ha logrado el compromiso de todos los países de no mantener ni introducir subsidios a la exportación a partir de la entrada en vigencia del ALCA.
El entusiasmo de los países del MERCOSUR frente a las negociaciones del ALCA no ha sido homogéneo por diferencias de países desarrollados (posturas)
Argentina se mostró desde el principio muy favorable a este proyecto dado su interés en asociarse con EEUU.
Brasil fue mucho más reticente, siendo partidario a la integración hemisférica se procesa mediante la profundización y convergencia de los acuerdo subregionales existentes y no mediante la adopción de nuevos compromisos (Di Filippo, 1997)
Brasil procuró unir a todos los países sudamericanos en un acuerdo de libre comercio previo al ALCA para aumentar el poder de Bloque en las negociaciones con EEUU – No funcionó por falta de entendimiento de la CAN.
Existe cierto consenso en cuanto a que la viabilidad del ALCA depende de un acuerdo entre los países del TLCAN (EEUU como actor principal) y MERCOSUR (Brasil actor Principal).

## Posiciones Estratégicas

a) Países caribeños y centroamericanos: les conviene ser socios (acceso al mercado) directos de EEUU y no le interesa mucho el ALCA.
b) Chile
- Defiende el ALCA(global trader) país asociado al MERCOSUR.
- Tiene acuerdos bilaterales con casi todos los países de ALADI y con Canadá.
- Fines del año 2000 esta negociando un acuerdo bilateral con EEUU.
c) México y Canadá: socios de EEUU en TLCAN pretenden consolidar su participación en dicho mercado. Esta estrategia lleva implícita una estrategia de enlentecimiento de las negociaciones.
Canadá también intenta distanciarse de EEUU y aumentar sus escasas relaciones económicas con los países del sur.
d) Países del CAN. Se nuestra interesados en un acercamiento al MERCOSUR.
Venezuela comparte con Brasil un descreimiento con que EEUU abra su mercado.
Recientemente han reiniciado las negociaciones con el MERCOSUR para llegar a un Acuerdo de libre Comercio antes de fin de 2001.

Hay fuertes señales para negociar una relación entre MERCOSUR y EEUU.
En Junio de 2001 el Consejo del Mercado Común tomo la decisión de convocar el Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión previsto por el Acuerdo del Jardín de las Rosas a efectos de explotar la posibilidad de iniciar negociaciones de tipo 4 + 1 con EEUU.
Agosto de 2001 Programa de apoyo del Fondo Monetario Internacional a Argentina EEUU manifiesta su disposición a discutir con el MERCOSUR bajo el formato 4 + 1 para la expansión del comercio de Argentina para facilitar la crisis actual.
Esta voluntad política de ambos lados (MERCOSUR y EEUU) de iniciar un diálogo es un ámbito más reducido que el ALCA es una señal de interés mutuo en lograr un acuerdo y confirma la importancia (MERCOSUR y EEUU) en el proceso de la negociación del ALCA.

RECUADRO 1

## El proceso del ALCA

### Objetivos

- Crear una **zona de libre comercio de bienes**, eliminando los aranceles y las barreras no arancelarias en forma progresiva e incluyendo todo el universo arancelario.
- Crear un **esquema de integración para el comercio de servicios y las inversiones**. Se procura establecer una liberalización progresiva del comercio de servicios, creando condiciones de certidumbre y transparencia. En materia de inversiones se busca crear un ambiente estable y previsible para los flujos de capital y de utilidades, sin crear obstáculos a las inversiones provenientes de fuera del hemisferio.

### Institucionalidad

El proceso de negociación del ALCA se desarrolla a través de las siguientes formas institucionales:

**Cumbres Presidenciales**. Se realizan cada tres años y reúnen a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países. Su función es aprobar los grandes lineamientos del proceso y las decisiones emanadas de las Reuniones Ministeriales.

**Reuniones de los Ministros de Comercio**. Se realizan anualmente. Son el órgano conductor del proceso, al cual se elevan los acuerdos alcanzados por el Comité de Negociaciones Comerciales.

**Comité de Negociaciones Comerciales** (CNC) integrado por los viceministros. Tiene la responsabilidad de guiar el trabajo de los grupos de negociación y de decidir sobre la estructura del acuerdo y los asuntos institucionales. Se reúne al menos dos veces al año.

**Grupos de negociación**. Reemplazaron a los grupos de trabajo que actuaron entre 1994 y 1998. Actualmente funcionan los 9 grupos siguientes:

1. Acceso a los mercados
2. Agricultura
3. Propiedad intelectual
4. Servicios
5. Inversiones
6. Compras del sector público
7. Salvaguardias, antidumping y derechos compensatorios
8. Política de competencia
9. Solución de controversias

## RECUADRO 2

### Cronología del ALCA

Junio 1990 - El Presidente de EEUU. George Bush, sugiere la creación de un área de libre comercio hemisférica, propuesta conocida como «Iniciativa para las Américas».

Diciembre 1994 (Miami) - Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países democráticos del continente que acuerdan la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mediante la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión en la región. Se fijan los objetivos del proceso y el plazo para su culminación.

Junio 1995 (Denver) - Primera reunión de ministros. Se crean 7 grupos de trabajo.

Marzo 1996 (Cartagena) - Segunda reunión ministerial. Se crean 4 nuevos grupos de trabajo. Se reafirma el compromiso de buscar formas para facilitar la integración de las economías más pequeñas y ayudarlas en su proceso de desarrollo.

Mayo 1997 (Belo Horizonte) - Tercera reunión ministerial. Se reafirma que las decisiones en el bloque serán tomadas por consenso y se acepta el principio de *single undertaking*. Se crea un nuevo grupo de trabajo.

Marzo 1998 (San José) - Cuarta reunión ministerial. Se recomienda el inicio de las negociaciones luego de la Cumbre de Santiago y se establece la estructura institucional para que las mismas tengan lugar. Se decide qué países presidirán las discusiones. Se establecen nueve grupos negociadores y se crea una secretaría administrativa.

Abril 1998 (Santiago) - II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Se efectúa el lanzamiento formal de las negociaciones y el compromiso de concluirlas no más allá de 2005. Se reafirma que el acuerdo del ALCA será equilibrado, comprehensivo, compatible con la OMC y que constituirá un *single undertaking*.

Noviembre 1999 (Toronto) - Quinta reunión ministerial. Se decide redactar un borrador del texto del acuerdo del ALCA, señalando los consensos y los puntos de conflicto detectados por los grupos negociadores. Se pactan medidas de facilitación de negocios. Se acuerda trabajar conjuntamente en las negociaciones sobre agricultura de la OMC.

Abril 2001 (Buenos Aires) - Sexta reunión ministerial. Se presenta el borrador del acuerdo preliminar del ALCA.

Abril 2001 (Quebec) - III Cumbre de Jefes de Estado y del Gobierno. Se recibe el borrador del acuerdo preliminar. Se reafirman los plazos finales para el término de las negociaciones y el inicio de la integración (enero y diciembre del 2005, respectivamente), con salvedades interpuestas por Venezuela. Se asume el compromiso de supervisar y apoyar la implementación completa de las medidas de facilitación de negocios.

## RECUADRO 3

### El acuerdo MERCOSUR-UE

#### Objetivos

Fortalecer las relaciones existentes y preparar las condiciones para la creación de una Asociación Interregional. En el ámbito comercial, fomentar el incremento y diversificación de los intercambios y preparar la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los mismos, teniendo en cuenta los productos sensibles de acuerdo con las normas de la OMC. En materia de inversiones se procura promover un entorno atractivo y estable para favorecer su incremento.

#### Institucionalidad

**Cumbre de Jefes de Estado**: Define los grandes lineamientos políticos. No está determinada la periodicidad de sus reuniones.

**Reuniones Ministeriales**: Es el órgano ejecutivo regular, compuesto por Canciller eres u otros Ministros. Se reúne anualmente.

**Consejo de Cooperación**: Órgano supremo de orientación política, de nivel ministerial, compuesto por miembros del Consejo de la UE y de la Comisión Europea por un lado, y por miembros del CMC y del GMC por otro.

**Comisión Mixta de Cooperación**: Órgano técnico, compuesto por funcionarios de ambas partes que se reúne anualmente y revisa el cumplimiento del acuerdo.

**Comité Birregional de Negociaciones**: A cargo de la conducción del proceso de negociación. Se reúne tres veces al año.

**Subcomisión Comercial**: Compuesto por funcionarios de ambas partes, se reúne semestralmente y tiene a su cargo el diálogo comercial y la preparación de los trabajos para la ulterior liberalización de los intercambios.

**Grupo de Trabajo Bienes**: Analiza flujos comerciales y productos «sensibles».

**Grupo de Trabajo Servicios**: Estudia cooperación en materia de servicios y posibilidad de eliminar barreras.

**Grupo de Trabajo Estándares Comerciales**: A cargo del examen de la disciplina comercial y compatibilidad de estándares.

## RECUADRO 4

### Cronología de los principales eventos en el marco de las negociaciones MERCOSUR-UE

**1992** (mayo): Acuerdo Interinstitucional entre la Comisión Europea y el Grupo Mercado Común. Es el antecedente inmediato del proceso actual de negociaciones.

**1995** (diciembre - Madrid): Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC).

**1996** (junio - Luxemburgo y Bruselas): Se inaugura la estructura institucional del AMIC. La Comisión Mixta aprueba el reglamento interno y decide reglas de funcionamiento..

**1996** (diciembre - Belo Horizonte): Reunión de la Subcomisión Comercial. Creación de tres grupos de trabajo sobre: a) comercio de bienes, b) comercio de servicios y c) normas y disciplinas comerciales.

**1997** (abril - Noordwijk): Reunión ministerial. Acuerdan mayor concertación sobre cuestiones birregionales y multilaterales.

**1999** (junio - Colonia): Aprobación de mandato negociador por parte del Consejo de Asuntos Generales de la UE.

**1999** (junio - Río): Cumbre de Presidentes de los países de ambos bloques.

**1999** (noviembre - Bruselas): Aprobación de los procedimientos para la negociación (estructura, metodología y calendario). Inicio formal de las negociaciones. Creación del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB).

**2000** (febrero - Vilamoura): Encuentro ministerial.

**2000** (abril - Buenos Aires): Primera reunión del CNB. Definición de objetivos de trabajo y estructura de los grupos de trabajo. Pedidos de información para actualizar la «fotografía» de 1997. No se logra aprobar un documento conjunto.

**2000** (junio - Bruselas): Segunda reunión del CNB. Se intercambió información sobre la situación de cada bloque.

**2000** (noviembre - Brasilia): Tercera reunión del CNB. Se discutieron borradores presentados por ambas partes sobre temas relativos al marco legal y la estructura institucional del futuro acuerdo.

**2001** (marzo - Bruselas): Cuarta reunión del CNB. La UE atendería reclamos de rebajas arancelarias en áreas de productos agrícolas (en casos concretos).

**2001** (julio - Montevideo): Quinta Reunión del CNB. Presentación de oferta de la UE al MERCOSUR. Compromiso de parte de éste de presentar su oferta antes del 31 de octubre de 2001.

**Gráfico 1. Cronología del proceso del ALCA**

**Junio**
**Primera Reunión Ministerial**
(Denver)

1994 | 1995

**Diciembre**
**Primera Cumbre Presidencial**
(Miami)

**Marzo**
**Segunda Reunión Ministerial**
(Cartagena)

1997 | 1996

**Mayo**
**Tercera Reunión Ministerial**
(Belo Horizonte)

**Marzo**
**Cuarta Reunión Ministerial**
(San José)

**Abril**
**Segunda Cumbre Presidencial**
(Santiago de Chile)

**Junio**
Primera Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Buenos Aires)

**Diciembre**
Segunda Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Paramaribo)

1998

**Abril**
Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Guatemala)

**Noviembre**
**Quinta Reunión Ministerial**
(Toronto)

**Noviembre**
Cuarta Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Toronto)

**Julio**
Tercera Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Cochabamba)

2000 | 1999

**Septiembre**
Sexta Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Barbados)

**Enero**
Séptima Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Lima)

**Abril**
**Tercera Cumbre Presidencial**
(Quebec)

**Abril**
Octava Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (Buenos Aires)

2001

**Abril**
**Sexta Reunión Ministerial**
(Buenos Aires)

**Cronología de los Esquemas Americanos – Desde la Perspectiva de los Organismos de Integración.**

| Fecha | Tema/Item | Esquema |
|---|---|---|
| **10/06/1958** | Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana | MCCA |
| **10/06/1958** | Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración | MCCA |
| **01/09/1959** | Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación | MCCA |
| **06/02/1960** | Tratado de Asociación Económica entre El Salvador, Guatemala y Honduras (conocido como Tratado Tripartito) | MCCA |
| **18/02/1960** | Tratado de Montevideo 1960 | ALALC |
| **13/12/1960** | El Tratado General adopta las disposiciones del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración | MCCA |
| **13/12/1960** | Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua | MCCA |
| **13/12/1960** | Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica | MCCA |
| **31/07/1962** | Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial | MCCA |
| **12/12/1962** | Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) | MCCA |
| **29/01/1963** | Primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración: Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas | MCCA |
| **13/12/1963** | Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) | MCCA |
| **22/09/1965** | Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos entre los Bancos Centrales de los países de la ALALC | ALALC |
| **16/08/1966** | Declaración de Bogotá (preparación del Acuerdo de Cartagena) | CAN |
| **30/06/1967** | Formación de una Comisión Mixta de negociaciones, integrada por representantes de Colombia, Ecuador, Chile, Perú, Venezuela y luego Bolivia | CAN |
| **28/08/1967 al 02/09/1967** | Resoluciones 202 y 203 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC | CAN |
| **07/02/1968** | Tratado de creación de la Corporación Andina de Fomento, con sede en Caracas | CAN |
| **01/05/1968** | Entra en vigor el Acuerdo que establece la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) | CARICOM |

| | | |
|---|---|---|
| **01/06/1968** | Protocolo de San José: Medidas de Emergencia en Defensa de Balanza de Pagos | MCCA |
| **23/04/1969** | Tratado de la Cuenca del Plata o Tratado de Brasilia | Cuenca del Plata |
| **26/05/1969** | Acuerdo de Cartagena | CAN |
| **09/07/1969** | Independientemente de este pronunciamiento de compatibilidad con la ALALC, el Acuerdo de Cartagena entró en vigor el 16 de octubre del mismo año | CAN |
| **21/11/1969** | Instalación en Lima de la Comisión del Acuerdo de Cartagena | CAN |
| **12/12/1969** | Protocolo de Caracas: instrumento modificatorio del Tratado de Montevideo 1960 que instituyó a la ALALC | ALALC |
| **09/01/1970 al 11/12/1970** | Después del conflicto bélico entre El Salvador y Honduras, y en cumplimiento de un mandato de los cinco cancilleres, los Ministros de Economía procuran restablecer la normalidad institucional | MCCA |
| **31/01/1970** | Convenio Andrés Bello (integración educativa) | CAN |
| **31/12/1970** | Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena | CAN |
| **18/12/1971** | Convenio Hipólito Unanue (integración sanitaria) | CAN |
| **13/02/1973** | Instrumento Adicional del Acuerdo de Cartagena: adhesión de Venezuela | CAN |
| **04/07/1973** | Suscripción del Tratado de Chaguaramas | CARICOM |
| **24/08/1974** | Acuerdo Monetario Centroamericano, aprobado por el Consejo Monetario Centroamericano | MCCA |
| **27/09/1975** | Entra en vigencia el protocolo que crea el Consejo de Ministros de la ALALC | ALALC |
| **17/10/1975** | Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (Convenio de Panamá) | SELA |
| **23/03/1976** | Se presenta a los gobiernos de los países centroamericanos el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana | MCCA |
| **05/10/1976** | Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena: retiro de Chile | CAN |
| **22/10/1976** | Convenio Simón Rodríguez (integración sociolaboral) | CAN |
| **30/10/1976** | Protocolo de Lima adicional al Acuerdo de Cartagena | CAN |
| **12/11/1976** | Tratado de creación del Fondo Andino de Reservas, con sede en Bogotá | CAN |
| **21/04/1978** | Protocolo de Arequipa adicional al Acuerdo de Cartagena | CAN |
| **03/07/1978** | Tratado de Cooperación Amazónica | Coop. Amazónica |
| **28/05/1979** | Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo | CAN |
| **25/10/1979** | Tratado Constitutivo del Parlamento Andino | CAN |

| | | |
|---|---|---|
| **12/08/1980** | Tratado de Montevideo 1980 | ALADI |
| **24/10/1980** | Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica: Declaración de Belém | Coop. Amazónica |
| **18/06/1981** | Tratado constitutivo de la Organización de Países Caribeños del Este (*Organization of Eastern Caribbean States*) | CARICOM |
| **22/09/1981** | Modificación del Acuerdo de Santo Domingo: Los bancos centrales incorporan dos nuevos mecanismos de financiamiento para atender deficiencias transitorias de liquidez | ALADI |
| **25/08/1982** | Se sustituye el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos celebrado en México en 1965 | ALADI |
| **30/04/1983** | Acuerdos Regionales de Apertura de Mercados en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay. Contienen nóminas de productos desgravados, conocidas bajo la sigla NAM | ALADI |
| **27/04/1984** | Acuerdo de Alcance Regional relativo a la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) | ALADI |
| **27/04/1984** | Resolución 5 (II) del Consejo de Ministros dictada con el objeto de reducir las restricciones no arancelarias | ALADI |
| **14 y 27/12/1984** | Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano | MCCA |
| **29/07/1986** | Acta firmada por los Jefes de Estado de Argentina y Brasil en Buenos Aires, en la que se define el objetivo de conformar un espacio económico común | PICAB |
| **12/05/1987** | Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Quito) | CAN |
| **08, 15 y 16/10/1987** | Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas | MCCA |
| **15/07/1988** | Acuerdo de Alcance Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio Intrarregional | ALADI |
| **11/10/1988** | Entrada en vigor del Acuerdo para el Establecimiento del Régimen para Empresas CARICOM (*Agreement for the Establishment of a Regime for CARICOM Enterprises*) | CARICOM |
| **29/11/1988** | Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil | PICAB |
| **07/03/1989** | Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Tratado de Cooperación Amazónica: Declaración de San Francisco de Quito | Coop. Amazónica |
| **25 y 26/05/1989** | Primera Reunión del Consejo Presidencial Andino | CAN |
| **07/07/1989** | Programación macroeconómica en la Conferencia de Jefes de Gobierno en Grand Anse, Grenada | CARICOM |
| **17/12/1989** | Segunda Reunión del Consejo Presidencial Andino | CAN |

| | | |
|---|---|---|
| **06/07/1990** | Acta suscrita por los Jefes de Estado de Argentina y Brasil en Buenos Aires, en la que acortan los plazos fijados dentro del Tratado de Integración de 1988 | PICAB |
| **06/07/1990** | Tratado para el establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas | PICAB |
| **14/12/1990** | Acuerdo de alcance parcial de complementación económica número 14 entre Argentina y Brasil, que formaliza los objetivos planteados por el Acta de los Jefes de Estado del 6 de julio de 1990 | PICAB |
| **26/03/1991** | Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur entre las Repúblicas de Argentina, Federativa de Brasil, Paraguay y Oriental del Uruguay | MERCOSUR |
| **26/11/1991** | Acuerdo de alcance parcial de complementación económica número dieciocho | MERCOSUR |
| **13/12/1991** | Protocolo de Tegucigalpa | MCCA |
| **17/12/1991** | Protocolo de Brasilia | MERCOSUR |
| **26/06/1992** | Acuerdo de alcance parcial de ALADI: Transporte fluvial por la hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) denominado "Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra" | Cuenca del Plata |
| **27/06/1992** | Decisión 1/92 del Consejo del Mercado Común: coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales e institucionales | MERCOSUR |
| **23/07/1992** | Los Presidentes del Istmo acordaron la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SIC) como marco jurídico e institucional de la integración, reformando una vez más la carta de la ODECA | MCCA |
| **25/08/1992** | Decisión de la Comisión número 321: suspensión de obligaciones del Perú | CAN |
| **13/10/1992** | Acuerdo de Alcance Parcial en ALADI: AAP.A25 TM número 24: CARICOM-Venezuela | CARICOM |
| **10/12/1992** | Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia | MCCA |
| **17/12/1992** | Se firma en las tres capitales de los Estados Partes el Tratado de Libre Comercio de América del Norte | TLCAN (NAFTA) |
| **01/07/1993** | Decisión del Consejo del Mercado Común 5/93: Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Fronteras entre los países del MERCOSUR (Acuerdo de Recife) | MERCOSUR |
| **13/08/1993** | Acuerdos de Cooperación Ambiental y de Cooperación Laboral de América del Norte: culmina el proceso de negociación | TLCAN (NAFTA) |
| **29/10/1993** | La XIV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos (27 al 29 de octubre de 1993), culmina con la suscripción del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana | MCCA |
| **13/06/1994** | Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980 | ALADI |

| | | |
|---|---|---|
| **13/06/1994** | Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela bajo la denominación de Grupo de los Tres | G-3 |
| **24/07/1994** | Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe | AEC |
| **24/07/1994** | Acuerdo de Alcance Parcial en ALADI: AAP.A25 TM número 31: CARICOM-Colombia | CARICOM |
| **14 y 21/10/1994** | Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera | MERCOSUR |
| **26/11/1994** | Decisión 370 de la Comisión de la Comunidad Andina: se establece el Arancel Externo Común | CAN |
| **26/11/1994** | Decisión 371 de la Comisión de la Comunidad Andina: fija un Sistema Andino de Franjas de Precios Agropecuarios | CAN |
| **09/12/1994** | Decisión del Consejo del Mercado Común número 22/94: Arancel Externo Común | MERCOSUR |
| **17/12/1994** | Protocolo de Ouro Preto | MERCOSUR |
| **05/08/1995** | Decisión 9/95 del Consejo del Mercado Común: Profundización del proceso de integración y marcha hacia el mercado común | MERCOSUR |
| **15/12/1995** | Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes | MERCOSUR |
| **09 y 10/03/1996** | Protocolo Modificatorio que crea la Comunidad Andina y establece el Sistema Andino de Integración | CAN |
| **18/05/1996** | Protocolo modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena: Protocolo de Cochabamba | CAN |
| **22/05/1996** | El Salvador y Guatemala inician un proceso acelerado para alcanzar la unión aduanera | MCCA |
| **27/05/1996** | Reunión inaugural de la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe | CARICOM |
| **25/06/1996** | Acuerdo de complementación económica MERCOSUR-Chile | MERCOSUR |
| **18/11/1996** | Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de la República de Chile | Canadá-Chile |
| **17/12/1996** | Acuerdo de complementación económica entre los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia | MERCOSUR-Bolivia |
| **20/03/1997** | Cuarta Reunión de la Comisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: culmina una ronda de desgravación acelerada | TLCAN (NAFTA) |
| **25/06/1997** | Protocolo que introduce modificaciones al Acuerdo de Cartagena: Protocolo de Sucre | CAN |
| **04/07/1997** | XVIII Conferencia de Jefes de Gobierno: admisión de Haití | CARICOM |
| **04/07/1997** | Suscripción y entrada en vigencia provisional del Protocolo modificatorio de la estructura institucional de la CARICOM | CARICOM |
| **30/07/1997** | Decisión de la Comisión número 414: | CAN |

| | | |
|---|---|---|
| | reincorporación de Perú | |
| **21/01/1998** | Primera Reunión de la Comisión de Libre Comercio Chile-Canadá. Declaración Conjunta de Ministros | Canadá-Chile |
| **19/03/1998** | Cuarta Reunión Ministerial de Comercio para la constitución del Area de Libre Comercio de las Américas, en San José de Costa Rica. Se recomienda a los gobiernos la iniciación de negociaciones para constituir el Area de Libre Comercio de las Américas. Se reafirma que el ALCA podrá coexitir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones contraídos en ellos no estén cubiertos o excedan los del ALCA | ALCA |
| **16/04/1998** | Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio CAN-MERCOSUR | CAN |
| **16/04/1998** | Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana | MCCA |
| **16/04/1998** | Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio MERCOSUR-CAN | MERCOSUR |
| **04/07/1998** | XIX Conferencia de los Jefes de Gobierno: firma de los Protocolos de política industrial y de política agrícola, modificatorios del Tratado de Chaguaramas | CARICOM |
| **13/10/1998** | Decimotercer Protocolo Adicional: modifica el Protocolo de Integración Física del acuerdo | MERCOSUR-Chile |
| **13/10/1998** | Decimocuarto Protocolo Adicional: introduce compensaciones al MERCOSUR | MERCOSUR-Chile |
| **08/12/1998** | Resolución del Grupo Mercado Común 77/98: Reconocimiento mutuo y equivalencia de sistemas de control | MERCOSUR |
| **17/04/1999** | Segunda Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de los Estados, Países y Territorios de la Asociación de Estados del Caribe | AEC |
| **23/04/1999** | Declaración Conjunta de los Ministros de Comercio de los Estados Partes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: "Cinco años de logros" | TLCAN (NAFTA) |
| **29/06/1999** | Cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de complementación económica entre los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia | MERCOSUR-Bolivia |
| **29/06/1999** | Cumbre de Rio: reunión a la que asistieron Jefes de Estado y de Gobierno de 48 países, en la cual se acordó la cooperación para el desarrollo y la diversificación del comercio. Por separado, los Jefes de Estado del MERCOSUR y Chile y la UE decidieron poner en marcha negociaciones encaminadas a la suscripción de un acuerdo de libre comercio | Unión Europea - América Latina y Caribe |
| **07/07/1999** | XX Conferencia de los Jefes de Gobierno: firma de tres Protocolos sobre políticas comerciales, | CARICOM |

| | | |
|---|---|---|
| | transporte y sobre países, regiones y sectores con desventajas | |
| **26/07/1999** | La República de Cuba formaliza el depósito de su instrumento de adhesión | ALADI |
| **20/09/1999** | Decimoquinto Protocolo Adicional: régimen de salvaguardias | MERCOSUR-Chile |
| **18/10/1999** | Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile | MCCA |
| **19/10/1999** | Vigésimo primer Protocolo Adicional: sistema de solución de controversias | MERCOSUR-Chile |
| **27/10/1999** | Séptimo Encuentro Especial de la Conferencia de Jefes de Gobierno: objetivos y acciones al ingresar al siglo XXI | CARICOM |
| **04/11/1999** | Quinta Reunión Ministerial en Toronto: Los Ministros Responsables del Comercio de los treinta y cuatro países que participan de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), celebran su Quinta Reunión en la cual, a la luz de los progresos realizados en los distintos Grupos de Negociación, los instruyen para la elaboración de borradores de texto de los respectivos capítulos | ALCA |
| **24/11/1999** | Se firma un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y México, que debería entrar en vigor el 1 de julio de 2000. Las negociaciones habíanse iniciado formalmente el 14 de julio de 1998. El acuerdo establece un programa de liberación del comercio en listas paralelas de desgravación progresiva | Unión Europea - México |
| **13/01/2000** | Convenio Marco para el establecimiento de una unión aduanera entre El Salvador y Guatemala | MCCA |
| **22/03/2000** | Desarrollo jurídico de la Hidrovía: se dictan Reglamentos bajo el acuerdo de alcance parcial de la ALADI que institucionaliza el llamado "Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra" | Cuenca del Plata |
| **06/04/2000** | Reunión de Ministros: propósito de establecer la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica | Coop. Amazónica |
| **29/06/2000** | Tratado de Libre Comercio entre México, por un lado, y El Salvador, Guatemala y Honduras, por el otro | Acuerdos entre países de Centroamérica y México |
| **29/06/2000** | Agenda de trabajo para el "relanzamiento" del MERCOSUR | MERCOSUR |
| **05/07/2000** | Los Jefes de Gobierno constatan la aplicación provisional de los Protocolos I, II, IV y VII | CARICOM |
| **29/08/2000** | Honduras y Nicaragua participan en el proceso de integración iniciado por El Salvador y Guatemala | MCCA |
| **01/09/2000** | Histórico encuentro de los Jefes de Estado de los | América del |

| | | |
|---|---|---|
| | países sudamericanos | Sur |
| **15/10/2000** | Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina: crea un nuevo Régimen Común sobre Propiedad Industrial | CAN |
| **01/12/2000** | Belice adhiere al Protocolo de Tegucigalpa | MCCA |
| **06 y 07/12/2000** | VI Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros: el concepto de "zona de cooperación" y el impulso a la negociación de una Preferencia Arancelaria del Caribe (AEC) | AEC |
| **14/12/2000** | Prórrogas en la agenda del "relanzamiento" del MERCOSUR y flexibilización del arancel externo común | MERCOSUR |
| **14/02/2001** | Firma del Acuerdo que establece la Corte de Justicia del Caribe | CARICOM |
| **07/04/2001** | Sexta Reunión Ministerial en Buenos Aires: Los Ministros Responsables del Comercio de los treinta y cuatro países que participan de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), celebran su Sexta Reunión en la cual reafirman el compromiso de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005. Asimismo, insisten en la enunciación de objetivos y principios tales como el de arribar a un compromiso único y comprensivo de los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente los países miembros y reconocer la futura coexistencia del ALCA con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del propio ALCA | ALCA |
| **07/04/2001** | Decisión 1/01: Autorización excepcional y temporaria a la Argentina en materia de derechos de importación | MERCOSUR |
| **08/04/2001** | Primera Cumbre del Grupo de los Tres | G-3 |
| **23/04/2001** | Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá | Costa Rica-Canadá |
| **15/06/2001** | Mecanismos de dialogo y concertación de TUXTLA:<br>Los Presidentes reunidos en San Salvador, El Salvador, adoptaron iniciativas en el contexto del Plan Puebla-Panamá. Entre ellas se destaca la propuesta de facilitación del intercambio comercial y del tránsito de personas y mercancías. Asimismo, se asignó a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) una función de apoyo a la Comisión Ejecutiva del Plan. | MCCA-Panamá-Belice-México |
| **19/06/2001** | Décimo primer Protocolo Adicional al Acuerdo MERCOSUR-Bolivia: Aprueba el Régimen de Solución de Controversias | MERCOSUR-Bolivia |
| **22/06/2001** | Directiva No. 1 de la Política Exterior Común: | CAN |

| | | |
|---|---|---|
| | El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores faculta a la Secretaría General para elaborar un texto unificado sobre los criterios y pautas para la adecuada programación y ejecución de la política exterior común andina. | |
| **22/06/2001** | Decisión 8/01: Posibilidad de iniciar negociaciones bilaterales entre MERCOSUR y los Estados Unidos de América | MERCOSUR |
| **24/06/2001** | Protocolo sustitutivo del Convenio Simon Rodriguez: sustituye el texto del Convenio firmado en 1973 y su Protocolo de 1976 en materia de coordinación de políticas sociolaborales. | CAN |
| **06/07/2001** | En su vigésimo segunda reunión ordinaria, los Jefes de Gobierno consideran que los nueve Protocolos modificatorios del Tratado de Chaguaramas ya integran el ordenamiento normativo de la Comunidad. | CARICOM |
| **02 al 06/07/2001** | Quinta reunión del Comité de Negociaciones Birregionales: La UE presentó al MERCOSUR una oferta arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales, con el objetivo de alcanzar una progresiva y recíproca liberalización de lo sustancial del comercio sin exclusión de ningún sector durante un período de diez años. | MERCOSUR - UNION EUROPEA |
| **22/08/2001** | Negociaciones para una zona de libre comercio: Se realizó en Montevideo, Uruguay, la II Reunión negociadora, analizándose un proyecto de acuerdo sobre la base de la contrapropuesta andina a una iniciativa anterior del MERCOSUR | MERCOSUR - CAN |
| **27/08/2001** | Declaración conjunta de los Presidentes de El Salvador y Nicaragua: Los mandatarios reafirmaron su apoyo al proceso abierto por la Declaración Trinacional suscrita el 2 de mayo de 2000 junto al Presidente de Guatemala. Reiteraron su invitación a los gobiernos de los demás Estados Miembros del Sistema de Integración Centroamericana a incorporarse a este esfuerzo común. | MCCA |
| **24/09/2001** | Ejecución del Acuerdo del Jardín de Rosas: Los Cancilleres, reunidos en Washington, Estados Unidos de América, decidieron establecer el Consejo de Comercio e Inversiones previsto en el Acuerdo celebrado en 1991, así como la puesta en marcha de grupos de trabajo referidos al comercio, la inversión y las transacciones electrónicas. | MERCOSUR - EUA |
| **29 al 31/10/2001** | Sexta reunión del Comité de Negociaciones Birregionales:<br>De acuerdo al compromiso asumido durante la Quinta Reunión, el MERCOSUR presentó una oferta inicial de negociación que comprende una oferta de desgravación arancelaria y para un conjunto de | MERCOSUR - UNION EUROPEA |

| | | |
|---|---|---|
| | productos en un plazo máximo de diez años, así como contrapropuestas en materia de servicios y compras gubernamentales. | |
| **30/11/2001** | Propuestas para la entrada en vigor del acuerdo que establece la Corte de Justicia del CARIBE: El Comité de Asuntos Legales (LAC) recomendó, con vistas a la puesta en funciones de la Corte no más allá de octubre de 2002, la preparación de materiales legales que faciliten la delimitación de competencias de la Corte considerando su doble atribución como órgano con jurisdicción originaria y de apelación para distintas cuestiones. | CARICOM |
| **01/12/2001** | Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana y CARICOM: entreda en vigencia provisional- CARICOM. Con la excepción de Bahamas, que no es Parte, y de Guyana y Surinam que no completaron los procedimientos administrativos, entra en vigor provisionalmente el primer acuerdo de libre comercio celebrado por la Comunidad del Caribe. | República Dominicana - CARICOM |
| **11 y 12/12/2001** | Declaración de la III Cumbre de Jefes de Estados y/o Gobierno de los Estados, Países y Territorios de la Asociación de Estados del Caribe-AEC Reunidos en Isla Margarita, Venezuela, los mandatarios se comprometieron a establecer la región del Gran Caribe como una "zona de cooperación". | AEC |
| **20/12/2001** | XXI Reunión del Consejo del Mercado Común: Prorroga plazos establecidos en el programa de "Relanzamiento del MERCOSUR" | MERCOSUR |

## 4. LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES EN EL MERCOSUR

El tratado de Asunción es sumamente escueto, este acuerdo marco tiene veinticinco páginas en donde doce artículos exponen los objetivos, establecen una estructura, definen los mecanismos y procedimientos para poder adherirse y denunciar procedimientos, principios e instrumentos del proceso de integración, además cuenta con cinco anexos en los cuales dispone: a) un programa de liberación comercial (P.L.C.) cuya característica es ser lineal, automático y generalizado, b) un régimen general de origen; c)un mecanismo transitorio de salvaguardas intra-regionales;
d)un plazo para implementar un mecanismo de solución de controversias (M.S.C.) y e) diez grupos de trabajo para coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales; los gobiernos signatarios (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)se comprometieron a establecer una estructura institucional permanente y definir los procedimientos para la toma de decisiones y las responsabilidades especificas de los organismos de gobierno de gobierno antes del fin del "período de transición"

Después de la firma del tratado(diciembre de 1991) los Estados suscribieron el "Protocolo de Brasilia sobre soluciones de controversias" (P.B.S.C.) el cual establece un régimen transitorio para la (S.C.) el cual se basa en un procedimiento arbitral que incluye un tribunal ad hoc con jurisdicción obligatoria.

En 1994, se firma un protocolo adicional al tratado de Asunción llamado Protocolo de Ouro Preto sobre la estructura Institucional del MERCOSUR (P.O.P.) este protocolo creó nuevos órganos y señaló responsabilidad es más, detalladas a los que ya estaban en vigencia, dio personalidad jurídica internacional al MERCOSUR y estableció un modo para tomar decisiones y poner los acuerdos en vigor, además este protocolo precisó las fuentes legales del MERCOSUR, definió que controversias podían someterse al P.B.S.C. además se creó un nuevo mecanismo para formular reclamos ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR (C.C.M.)así también un procedimiento definitivo para la solución de controversias hasta que se concretice la Unión Aduanera (Prevista para el 2006). Antes distintas propuestas que tienen como objetivo la integración del MERCOSUR al ALCA. Es oportuno señalar que el tratado de Asunción, el Protocolo de Brasilia de Solución de Controversias, como el Protocolo de Ouro Preto; difieren del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T.L.C.A.N.) como así también del C.E.E.. El T.L.C.A.N. es un acuerdo contractual que en 22245 artículos y cerca de 1.200 páginas establece compromisos y reglas, siendo su aparato Instituto pequeño y no establece ningún mecanismo para crear nuevas reglas, es decir no es dinámico, en cambio el tratado de Roma es dinámico, pues su acuerdo es de tipo "Constitucional" es decir se diferencia de la naturaleza de los Órganos de Gobierno que crea lo legal es autónomo como así tambien por los procedimientos para tomar decisiones y producir nuevas reglas, en otras palabras, este acuerdo contiene los mecanismos y procedimientos para su desarrollo. Si bien el Tratado de Roma suele ser presentado como modelo de Institucionalidad, el hecho que el Mercosur no se corresponda con los modelos antes citado no lo invalidan como tal, pues lo que debe primar es la eficacia de una forma Institucional para responder a las demandas, a la capacidad de gestión y decisión en un proceso de integración.
La paráis a de ayudar a ser más eficientes los procedimientos para tomar decisiones, pues tanto los logros como los éxitos del Mercosur no se agotan en los

atributos y formas Institucionales, ha habido determinantes más profundas que explican el fenómeno.

## 4. 1. FORTALEZA Y DEBILIDADES DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR Y SUS RESULTADOS.

Todo acuerdo internacional requiere dos procedimientos diferentes, una crear normas y otra aplicar conjuntamente con un mecanismo de Solución de Controversias en base a esto señalamos los tres principales rasgos Institucionales del Mercosur: 1) El perfil intergubernamental de sus órganos 2) Los actos legales que esto producen son incompletos y 3) No hay instancia jurisdiccional independiente, estas características permitió un mayor control sobre la toma de decisiones por parte de los gobiernos logrando de ese modo una mayor gradualidad y flexibilización en el proceso; de todos modos estos modelos Institucionales no se adecuan si la intensión es alcanzar más allá de una integración esto es un mercado común.

Los órganos como el Consejo del Mercado Común, la Comisión de Comercio y el Grupo Mercado Común son de carácter intergubernamentales es decir el control de los mismos está en manos de las burocracias nacionales con la idea que esta intervención evitaría el aislamiento de quienes toman las decisiones de aquellos que las implementan.

El organismo decisional máximo es el Consejo del Mercado compuestos por los ministros de economía y de Relaciones Internacionales, sus reuniones semestrales casi siempre seguidas por las cumbres presidenciales tienen como objetivo dar pautas por la toma de decisiones; su funcionamiento fue dispar pues sus encuentros varían en función de la calidad y profundidad de los trabajos previos como así tambien lo errático dada por la coyuntura económica nacionales, desde 1991, el Consejo Mercado Común (C.M.C.) emitió un promedio de 24 decisiones por año en el 2000 fueron cerca de 60. En el análisis de C.M.C. se puede ver que en el período 91/95, llamado de transición mayoría de las decisiones (71%) tenía que ver con comerciales e institucionales durante la segunda mitad de los ´90, esta participación decayó y los temas centrales fueron la cultura, la justicia, la educación y la seguridad.
Otro aspecto es el aumento de decisiones en este período, con el transcurrir del tiempo y verse sobre cargado su agenda, dada por la incapacidad de las jerarquías menores, su credibilidad y efectividad se vieron menoscabadas, las cumbres presidenciales también se vieron afectadas por la misma inercia.

Del mismo modo la efectividad de G.M.C. (Grupo Mercado Común) para desarrollar las negociaciones técnicas, sentar las bases para reuniones sustantivas de G.M.C. y cumplir las instrucciones de este último, también se redujo.

Los sub grupos (S.G.T.) eran los anillos institucionales que involucraron a las burocracias y tenían también como misión cumplir con los objetivos y las decisiones por el órgano superior.

Si bien el Mercosur no tiene un procedimiento para implementar de manera automática lasa decisiones, la participación de las burocracias con capacidad de implementar e impulsar la agenda hacia las naciones, fue vista como una forma de aumentar la efectividad. En un principio el G.M.C. y las S.G.T.

estimularon el conocimiento reciproco y alentaron a tener un objetivo en común, pero a partir del '95, la efectividad del G.M.C. se deterioró por el cúmulo de temas no resueltos en las instancias superiores y la falta de autoridad en los niveles técnicos para dar solución a los problemas coyunturales en áreas contenciosas cuando había acuerdo a nivel decisorio, los niveles técnicos replicaban las diferencias sin registrar avances, esto tuvieron efectos negativos en el espíritu de los involucrados y en la confianza en el proceso.

En síntesis las limitaciones del G.M.C. para tener legitimidad en la toma de decisiones y para establecer una agenda referente a tiempos y objetivos para guiar el trabajo de los S.G.T. fue un determinante de la efectividad del trabajo técnico, de tal modo que los intercambios informales que habían sido tan efectivos, fueron reemplazados por secciones plenarias formales que lo único que lograban era producir el desacuerdo.

La necesidad de administrar temas relacionado con el comercio intrazona y de implementar y dar seguimiento a las políticas comerciales comunes, creó la Comisión de Comercio en 1994, pero tampoco su accionar se vio coronada por el éxito, pues fue alcanzada por los mismos problemas que afectaron al G.M.C. y de los S.G.T., la efectividad del funcionamiento de los órganos del Mercosur se puede decir que fueron efectivos en la primera etapa, pero luego estimuló un cierto encapsulamiento del proceso de toma de decisiones, el establecimiento del Foro Consultivo Económico, no alcanzó sus objetivos, pues los agentes privados nacionales percibieron las limitaciones del nuevo organismo, igual suerte le correspondió a la Comisión Parlamentaria Conjunta (C.P.C.) .

En el Mercosur la mayoría de las normas deben ser "internalizada" pero al mismo tiempo no tienen aplicabilidad inmediata ni efecto directo por eso son actos incompletos, aunque son condición para que una norma tenga plena vigencia, de tal modo que cada país miembro no deberá atrasar su trámite para no perjudicar al resto.

Varias han sido las causas que hacían en gran parte inoperante esta norma, por ello la Decisión 23 aprobada en el año 2000 la cual dispuso cuando una norma no requería de "incorporaciones" y estableció la obligatoriedad de los plazos fijados para la "incorporación"

## 4. 2. LOS MECANISMOS DE SOLUCION DE CONTOVERSIAS

El Mercosur tiene M.S.C. que se orienta por la vía diplomática o negociada o una solución basada en lo jurídico, pero el que más se usa es el de la vía diplomática; los procedimientos para resolver las disputas fueron establecidas por el Protocolo de Brasilia (P.B.S.C.) en diciembre de 1991; el P.O.P. prorrogó su vigencia hasta el 2006.

El M.S.C. tiene 3 procedimientos alternativos, como son las consultas y reclamaciones, (mecanismos de autoayuda)hasta un recurso arbitral en el que una tercera parte formula determinaciones sobre demandas específicas, las primeras son un mecanismo para resolver disputas a través de negociaciones directas según procedimientos preestablecidos, las consultas las inician los Estados en representación de las administraciones locales, centrales o el sector privado, las

reclamaciones es un mecanismo prejudicial y se inician por una "sección nacional" y refieren a temas comerciales que caigan bajo la jurisdicción de la C.C.M. y si bajo esta no se resuelva la reclamación puede llevarse al G.M.C. y si también aquí no se resuelva la cuestión deberá ser resuelta por el P.B.S.C. los procedimientos del P.B.S.C. tiene tres etapas a) la negociación directa, b) la intervención del G.M.C. y c) un recurso arbitral este último es un tribunal ad hoc integrado por 3 miembros que realizan determinaciones "obligatoria y definitivas. Como vemos la solución de controversias tiene un sesgo favorable a la negociación, esto otorga flexibilidad a las partes, su debilidad estaría en la limitada capacidad para terminar las controversias, pero el funcionamiento del mecanismo arbitral enfrenta tres dificultades, el primero; la posibilidad de postergaciones indefinidas crea incertidumbre en torno a la aplicación de las reglas, segundo; el carácter ad hoc de los tribunales arbitrales no permite un cuerpo de interpretación común, en este caso no existe una "Jurisprudencia" y en tercer lugar, el carácter efectivo de la "obligatoriedad" se ha visto relativizado por el contenido de las declamaciones.

## 4. 3. EN BUSCA DE UN DISEÑO INSTITUCIONAL QUE EVITE LOS EXTREMOS

La deuda de los especialistas con los análisis de las Instituciones en los procesos de integración, ni las razones que explican la variedad de formas que adoptan, estos baches ha sido cubiertas por las Ciencia Política y por los estudios sobre relaciones internacionales; estas descripciones han discutido sobre los enfoques funcionalismo y neo-funcionalista por un lado y la perspectiva realista y neo-realista por otro lado. Para los funcionalistas los incentivos para cooperar, desarrollar regímenes regulatorios comunes y reducir costos de transacción están directamente relacionados con la intensidad de la interdependencia económica. Para los realistas y neo-realistas los conceptos de liderazgo, ganancias relativas y hegemonía son importantes para entender las debilidades o fortaleza para crear instituciones.

Hasta ahora no se puede ser concluyente, por Ej. No se ha dado la postura funcionalista, pues la interdepencia no se ve que haya sido exitosa en la concreción de la Instituciones regionales y aun cuando la interdepencia económica creció, no lo hizo al mismo tiempo una institucionalización y en otros caso se ha dado paradójicamente un aumento de lo Institucional sin su correlato de la interdepencia económica. En el modelo del líder hegemónico tampoco parece ser una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo de las Instituciones Regionales, como plantea (Mattli 1999) ambos enfoque parecen más complementario que sustitutos cuando se trata de explicar el surgimiento y la forma que adoptan las Instituciones Regionales así las teorías funcionalistas e institucionalistas pueden servir como marcos teóricos para entender los factores que crean una "demanda" por Instituciones Regionales, pues cuando hay un grado de interdepencia económica muy alto esto ayuda a disminuir la fragmentación de los mercados y un mayor equilibrio de las políticas siendo la formación de Inst. Reg. Un vehículo apropiado para tal fin de todos modos la formulación de estas Inst. dependerá de la voluntad y capacidad de los actores políticos para resistir presiones, sacrificar autonomías y brindar una mayor flexibilización. En este punto las contribuciones de los realistas y neorealistas ayudan a entender la cuestión.

Por otra parte las Instituciones Regionales pueden adoptan distintas formas sin que haya una clara superioridad de alguna de ellas, pues el diseño Institucional del Mercosur han estado presente 2 factores contextuales: 1) el bajo nivel de interdepencia y su carácter asimétrico y 2) es el perfil "defensivo" en el proceso de integración a pesar que la formación del Mercosur no se explica solamente por la variable externa.

## 4. 4. EL PROBLEMA DE LA DEMANDA

La organización Inst. del Mercosur se entiende por la ausencia de demandas funcionales intensas para reducir la fragmentación de los mercados y estimular la armonización de políticas, la intensidad de la interacción entre las economías de la región no fue importante pues en 1991no supera el 11% el coeficiente de comercio intra-regional; en un marco de interdependencia económica baja y asimétrica el objetivo del Mercosur no fue administrar sus efectos sino el de aumentar sus

Cifras, aunque no hubo una gran presión para crear instituciones regionales, durante los primeros años de lo ¨90, se incrementaron los benéficos potenciales y la viabilidad de un vínculo comercial intra-regional más intenso.; la apertura y la reducción de las intervenciones estatales crearon nuevas oportunidades para las economías de escala. Durante el ´91 y ´94, casi se duplico el "coeficiente de comercio intra-regional" esto se vio favorecido por una serie de circunstancias entre las que se destacan: a) las preferencias convergentes de politica en el plano microeconómico y la apertura unilateral b) el carácter de agenda de negociación referente a la eliminación de aranceles y c) un ambiente externo dado por un aumento de financiamiento y tambien una actitud defensiva respecto al NAFTA incremento la inversión de recursos política en la consolidación del proceso regional.

A partir de 1995, los Estado llevaron a cabo una convergencia de hecho en el plano económico, pero disintieron en el ámbito de las políticas macro económicas con el resurgimiento de intervenciones más selectivas como fue el caso Brasil igual suerte tuvieron las políticas comerciales comunes como lo quiere la unión aduanera. A pesar de que en 1994, se aprobó el AEC código aduanero, el primero se implementó parcialmente y el segundo nunca fue puesto en práctica, Los avances fueron aún menores en el plano de la coordinación macroeconómica y de las políticas sectoriales, la excepción fueron los acuerdos automotriz para el año 2000y la fijación de metas macroeconómicas indicativas.

El aumento en la interdependencia creó demandas de reglas más formales y sustantivas, esta fueron importantes para los países más pequeños cuya debilidad se incrementó por la mayor integración de los mercados, este unilateralismo y la incertidumbre en la estabilidad del acceso a los mercados también redujeron los beneficios potenciales por otra parte la legitimidad y el rol de las ayudas e incentivos estatales genera conflictos en torno a la localización de inversiones y alentó competencias reguladoras; los difíciles años posteriores a 1999 pusieron en evidencia los limitados e ineficaces recursos institucionales (reglas) para manejar un shock como la devaluación del real y los conflictos en tre los regímenes monetarios de Argentina y Brasil.

En resumen, pese a las débiles presiones para una institucionalización los gobiernos a través de fuerte compromisos políticos fueron capaces de tomar decisiones trascendentes (como el PLC) y luego la adopción de un (AEC. El

aumento en la interdependencia económica que acompañó a esta primera< fase no alteró la asimetría en las relaciones de interdependencia económica, si bien fue Brasil el miembro que experimento mayor crecimiento relativo este indicador de interdependencia económica no alcanzó niveles suficiente saltos como para modificar la preferencia revelada por la flexibilidad vía a vía de mecanismos más formales y reglas más predecibles, lo anteriormente señalado y aunado a una falta de liderazgo ayudan a entender el "parate" actual del Mercosur como su precariedad institucional.

## 4. 5. EL PROBLEMA DE LA "OFERTA" Y EL LIDERAZGO.

El problema de la "oferta" está en relación con la capacidad que tiene los líderes nacionales de dar respuestas a las demanda funcionales para la integración. La "oferta" puede explicar que ocurrió con el tipo de institucionalización que tuvo el Mercosur, esto es la "disposición" a construir instituciones que impliquen una disminución en la capacidad de acción discrecional depende en parte de los resultados esperados de la integración. Esta "disposición" existió en un principio cuando se firmó el Tratado de Asunción y se avanzó en la implementación del PLC. En este contexto favorable los costos "políticos" de la apertura preferencial se redujeron en tanto se incrementaban los beneficios esperados frente al desafío planteado por otros procesos de integración y en la convicción de que la región quedara relegada frente a una nueva instancia de la economía mundial. Pero lo cierto res que esta "disposición" no acompañó al aumento de la interdepencia económica, pues la idea de que las negociaciones del ALCA llevaría mucho tiempo, fractura de la "ecuación política" que racionalizaba la cooperación entre Argentina y Brasil y una agenda crecientemente exigente condicionaron la "disposición" para proveer liderazgo a costa de una pérdida en la discrecionalidad.

La "disposición" a proveer liderazgo puede no ser suficiente para que esta disposición se realice, pues los gobiernos necesitan resolver problemas concretos de acción colectiva propios de los procesos de integración económica, si bien es cierto que la vinculación entre temas y acumulación de reputación ayudan a superar algunos problemas de acción colectiva típicos de las relaciones comerciales internacionales. Pero en un contexto de incertidumbre e información incompleta estos mecanismos rara vez alcanzan para asegurar la no violación de los compromisos. Esto hace necesario el desarrollo de "instituciones de compromisos" como un mecanismo de solución de controversias que mejoren las perspectivas de que los participantes cumplan con las reglas.

## 5. LOS ASPECTOS SECTORIALES

### 5. 1. Debates sobre el status lingüístico del Mercosur

Otro de los signos que caracteriza la complejidad y diversidad de los desafíos que debe superar la empresa integradora y fundante del Mercosur es la disparidad de criterios, en los hechos, a la hora de definir las estrategias del "plurilingüismo" en la región.

La unión de países, principalmente económica que, hasta ahora, como miembros plenos, forman el Mercosur; Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, abarca un gran territorio y cuenta, sin embargo, con una notable "homogeneidad" idiomática.

Este territorio está habitado por 160 millones de lusófonos y unos 50 millones de hispanohablantes, el panorama lingüístico del Mercosur, naturalmente se complejiza con las lenguas aborígenes, las de viejos y nuevos inmigrantes, las hibridaciones fronterizas, dialectos portugueses en el Uruguay, el portuñol en la frontera argentino-brasileña, o el de convivencia de lenguas, fuera o dentro de algunos países como el guaruñol. Sin embargo, todo ello no afecta esencialmente el bilingüismo idiomático de la región.

Si se la observa en su conjunto y se la compara con otros procesos de integración la situación del Mercosur puede caracterizarse como privilegiada: el castellano y el portugués con 340 millones y 190 millones, ocupan el cuarto y el séptimo lugar entre las lenguas más habladas del mundo.

Resulta interesante establecer algunos parámetros que sirvan de elementos comparativos respecto del plurilingüismo que vive otro proceso de integración más avanzado que el del Mercosur, tal el caso del que se manifiesta en la Unión Europea.

La Unión Europea cuenta hoy con 15 países miembros y 11 lenguas oficiales; en el 2004 se estima que los países llegarán a 25 y los idiomas serán 21. Como puede verse las dificultades en materia lingüística son mucho mayores en la UE que las que afronta el Mercosur.

Adviértase la naturaleza de algunos de los problemas que afronta la UE. En sus órganos de gobierno se generó un debate que en esencia respondía a razones marcadamente económicas: la UE, en la eurocámara invierte anualmente 270 millones de dólares, esto representa que el 30% de su presupuesto, se utiliza en preservar el multilingüismo. En el año 2000 se imprimieron 2 millones de páginas en traducciones en las que trabajaron 5500 intérpretes.

Los cálculos de raíz economicista aseguraban que si la lengua fuese única el costo se reduciría a sólo 25 millones. Un argumento sólido esgrimido en defensa de la idea de la lengua única es la necesidad de velar para que los proyectos y resoluciones generados en la eurocámara sean comprendidos por todos los países miembros.

Por otra parte, la estadística europea desde el punto de vista lingüístico, estaba desde ya marcando qué lengua podría ser la elegida: si el inglés es hablado por un

41% de los europeos y un 50% lo entienden, la elección se hacía obvia. Sin embargo, el resultado de este debate sobre costos y beneficios de continuar o no con el plurilingüismo, concluyó con la decisión de tomada por las autoridades de la eurocámara de rechazar de plano la idea de una o dos lenguas únicas, defendiendo así la "absoluta igualdad entre todas las lenguas".

Qué pasa, en tanto, en el Mercosur, en el ancho campo que existe entre las manifestaciones de integración cultural y las medidas concretas respecto a la defensa de las propias lenguas de la región.

Desde el punto de vista enunciativo se reitera periódicamente las manifestaciones de acuerdo para que se incorpore en forma sistemática la enseñanza del castellano y el portugués en los distintos niveles de los respectivos sistemas educativos.

En este sentido, el 11 de febrero de 2000, mantuvieron una reunión conjunta los ministros de Educación de Brasil y de Argentina, Juan Llach, los que anunciaron que una comisión mixta "intensificará los esfuerzos para que se creen las condiciones legales para la adopción de las dos lenguas", mediante una ley de libre docencia que posibilite a los profesores de nivel superior dar clases de lengua extranjera en ambos países. Sobre este punto, el ex ministro Llach sostuvo que "el gobierno argentino tiene una vocación integracionista. Y no hay nada que integre más a dos países que el idioma".

Sin embargo, los propósitos que animan las manifestaciones de acuerdo respecto a generar las condiciones para que prospere el bilingüísmo en la región, no siempre se compadece con las medidas prácticas que se adoptan, ni con algunos de los proyectos subregionales que contrastan notablemente con el conjunto de la estrategia regional.

En este sentido, es posible verificar de parte de Brasil, un mayor grado de coherencia respecto de los principios enunciados, que los aplicados por la Argentina y por Uruguay, en el mismo sentido.

Se observa el caso de la discución suscitada, durante el año 2000, en el seno del gobierno de al Ciudad de Buenos Aires sobre la puesta en marcha de un proyecto piloto de escuelas bilingües en las que se enseñen materias de la currícula en lengua extranjera desde el comienzo de la escolaridad primaria.

En el proyecto se tomaron en cuenta 21 escuelas y con el inglés como única lengua extranjera. Posteriormente, el proyecto analizado para 10 escuelas de las cuales, la mitad tomaría por lengua extranjera al inglés, dos el francés, dos el italiano y una el portugués.

Este tipo de debates, sin desdeñar la importancia de mejorar en la población el nivel de conocimienntos de lenguas extranjeras, marca también las insuficiencias en la Argentina, en la práctica concreta, respecto de la necesidad de establecer y en consecuencia de aplicar una estrategia regional que garantice que el bilingüísmo se haga realidad para los estados miembros del Mercosur.

Observése el caso de lo que ocurre en esta materia en la mayoría de las provincias argentinas, la mayoría de ellas, ha optado porque el inglés sea el único idioma extranjero curricular. Hay un cincuenta por ciento de docentes de esa lengua

que no son titulados, mientras que no se usan recursos invertidos en años en docentes de francés, italiano, portugués y alemán.

Un cuadro similar se advierte en Uruguay, el inglés forma parte obligatoria de la currícula del ciclo básico de la escuela secundaria, en tanto que el italiano y el francés son optativos. El portugués se enseña en Centros de Lengua, creados recientemente, de concurrencia no obligatoria.

Qué pasa en Brasil, en cambio, el castellano ya se enseña en 750 escuelas y en el 2001 comenzó a estudiarse una ley para convertir al castellano en segunda lengua.

De todas manera, se advierte tanto en Argentina como en Uruguay un avance en la enseñanza extracurricular del portugués.

El lenguaje nunca ha estado ajeno al desarrollo de las estrategias de dominio, expresadas en acciones políticas concretas, el nacimiento y desenvolvimiento de los estados nacionales tuvo en la lengua no sólo un elemento genético, sino además un instrumento imprescindible para sus fines.

Desde hace siglos, las sociedades han planeado y ejecutado acciones conscientes sobre las lenguas, tanto en lo referido a una lengua en particular como a la coexistencia de lenguas en una comunidad.

Obsérvese, en los siguientes datos algunas de las tantas manifestaciones en donde el lenguaje apareció como instrumento de acciones políticas directas y/o promotoras de estrategias de mucho más vasto alcance:

En el Siglo XIII , Alfonso el Sabio proclamaba al castellano como lengua del estado. Por edicto real en Francia se fijaba el francés como lengua jurídica única para toda Francia.os borbones en el Siglo XVIII crearon la Real Academia Española.La ex Unión Soviética impulsó la *rusificación* compulsiva durante la Segunda Guerra Mundial.

En la India fracasó el intento de imponer el hindi como única lengua oficial después de su independencia, mientras que en Israel triunfó la política de hebraizar a los inmigrantes llegados de distintos puntos del planeta.

En los Estados Unidos debido al impulso del movimiento conservador Only English, de la década del 80, se estableció el inglés lengua oficial en 20 estados y se limitó el uso de otras lenguas. La enseñanza del castellano resultó afectada en California donde se suspendieron los planes de enseñanza bilingüe, que se había impuesta a partir de los años 70.

En la actualidad, los cambios experimentados por los estados nacionales determinados en gran medida por los espacios de mercados que trascienden las fronteras, hace necesario el desarrollo de políticas lingüísticas plurilingües.

Es decir, aparece como condición y como esencia de ser y pertenencia de un estado respecto de una región determinada, la preservación de su status lingüístico

y la adquisión de aquel (otra lengua u otras), que le resulte complementario y al mismo tiempo necesario para el desarrollo de sus fines.

En este sentido, hay que tener en cuenta que "el terreno lingüistico es un ámbito ineludible de conflictos y negociaciones donde se confrontan posiciones políticas" ; pero, además, en él se ven involucrados otros actores como el sistema educativo, las industrias de la lengua y el mundo empresario con los requermientos lingüísticos vincualados al desarrollo de nuevos mercados.

Esta materia como se ha visto (Ej. Eurocámara de la UE), deriva en los países centrales en debates públicos hasta que aquellos adoptan las decisiones que responden a sus necesidades más extendidas, intervienen en ellas técnicos y políticos.

En los países periféricos existe una notoria distancia entre las declaraciones y realizaciones efectivas. No hay debate colectivo y " los informes técnicos de los especialistas se archivan.", en ciertos casos el "desborde emocional ..anula toda posibilidad de discución seria, como ocurrió cuando se propusieron legislaciones en defensa de las lenguas nacionales".

Se considera que en gran medida las idas y venidas contradictorias que se expresan en la Argentina respecto de la conveniencia de definir y de *aplicar* un status lingüístico en consonancia con el proyecto de integración regional del que forma parte, el Mercosur; se corresponde con su indefinición estratégica: respecto de la otra opción , la integración continental o panamericanismo, que hoy se traduce en el ALCA, donde la integración debe ser sólo económica y donde se privilegia al inglés como lengua de la globalización.

Es decir, que las definiciones respecto del status lingüistico en la región y dentro de las fronteras nacionales es también un campo fértil en controversias donde también está en juego el futuro del desarrollo del Mercosur.

Fuentes y referencias bibliográficas:

"La palabra, vehículo de encuentro", Elvira Arnoux y Roberto Bein. Instituto de Lingüística de la UBA, Le Monde Diplomatique, Noviembre, 2000, Nro. 17.

"El idioma un pasaporte para ganar más plata", Clarín, Diciembre, 28, 2000.

"El resistido sueño de adoptar un idioma común", La Nación, octubre, 28, 2001

Remite: Prof. Aníbal Binasco

## 5. 2. El MERCOSUR EDUCATIVO.

### 5. 2. 1. Introducción

Una revolución tecnológica de transcendencia histórica está transformando la educación en todas sus dimensiones hay una diferencia en el tiempo y en los espacios geográficos.
El fenómeno de la tecnología transforma el mundo en que producimos, consumimos, administramos, en suma: vivimos.

La repercusión de este fenómeno depende cada vez menos de la intensidad de los recursos naturales y del trabajo humano, e incluso de la capacidad del capital producido, para centrarse en una revolución tecnológica basada en la intensidad del conocimiento. No pocos autores hablan de la desmaterialización creciente de la producción donde cada vez se requieren menos materia prima por unidad de producto.
La centralización y concentración del conocimiento tecnológico de alguna manera está siendo cada vez más intensa y monopólica que las otras formas de capital, y en consecuencia aumenta mucho más la brecha entre los países desarrollados y subdesarrollados.

La evolución tecnológica suscitaria una evolución de paradigma. Los puntos de bifurcación tecnológica o rupturas marcarán la necesidad de nuevas fiormas de organización del trabajo, a la preferencia del trabajo en equipos, disminuyendo los niveles jerárquicos de la administración, a la reintroducción de los valores de la ética en la gestión, y a una cultura de la empresa/

Por lo tanto se requiere una nueva producción en lo que se refiere a la inteligencia, que significa: capacitación permanente y creatividad.
Trabajadores polivalentes con alta capacidad de relación y que sepa reducir costos, con mayor nivel de competitividad.; planteadas de este modo, el sistema educativo se presenta complejo, difícil, y con graves carencias.

Porque se dice que el cambio educativo es pedir a la escuela: " que sea relevante, no que le evite la desocupación al chico(...), no que lo forme para el mundo del trabajo sino que sea capaz de readaptarse a los cambios(...) no gente formada en un oficio para toda la vida, pero tiene que estar pensada para lo que está pasando en el mundo del trabajo, porque esto cambia constantemente. (Gallart, 1996)[1].

Se han generado situaciones a carácter nacional, pero no a nivel internacional. Se verifican relaciones e influencias reciprocas, se evidencian dos discursos, pero no en su totalidad, pues en consenso internacionales se habla de descentralización y autonomía.

Pero mal de puede hablar de descentralización y autonomía cuando no hay una identidad cultural, un ser pensante.

---

[1] Gallart; -Educación & trabajo .relación , amor, odio. En zona educativa. Nro 7 .Ministerio de C y educación. 1996. Pp26-28.

No se puede avanzar en una integración comunal o territorial cuando no existe un intercambio o existe en uno sólo de sus aspectos.
El primer interrogante que se plantea es: ¿ Cómo se gestará la solidaridad comunal para llegar a los mayores espacios físicos? ¿Hablamos cuando decimos integración desde un plano comercial, que viene apareciendo sin necesidad del bloque pues por intereses personales, es un proceso que se viene dando individualmente?

Entonces el proceso se estaría restringiendo a una determinada forma de poder que reproduce la hegemonía de las potencias dominantes, ofreciendo atajos sólo para algunas experiencias de tipo económico.

"La identidad latinoamericana es un tema excluído por su esterilidad y su carencia de sentido", afirma el paradigma escimático (Russell y Kalinsky) .[2]

O bien entendemos a otros teóricos de la escuela integracionista valorativa que afirman que se conquistan nuevas comunidades políticas regionales cuando hay una acumulación de intereses compartidos.

En esta dicotomía de paradigmas: escimático o unionista. Este último sustentando la identidad cultural en el mayor conocimiento entre los pueblos, integracionismo, pero no restringido, político, social, educativo, tecnológico.

¿Cómo hacer una integración en medio de rivalidades ofrecidas por medio de la historia de los pueblos. La superación de la fragmentación debe hacerse en virtud de nuevas formas de pensamiento a nivel mundial. Las experiencias de ALALC (1960;ALADI (1980) fueron marcando hitos, afortunados o no, pero hoy , aún en el marco de la ALADI , el MERCOSUR debe ser un desafío para la integración por la cultura y la educación.

La firma del Tratado de Ouro Preto, hasta las reuniones Mercosur-Unión Europea, Grupo CER (Australia –Nueva Zelandia), NAFTA, Japón y la Federación Rusa y las programadas con ASEAN ( Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y SADC (Comunidad de Desarrollo de Africa del Sud) se exige una unión, fuerza y identidad cultural de cada Estado Parte.

La Ley Federal de Educación Argentina Nro 24.195/93 enuncia en su artículo 53: Como obligación del Poder Ejecutivo: "alentar el uso de lso medios de comunicación estatales y privados para la difusión de programas educativos-culturales que contribuyan a la afirmación de la Identidad Nacional y regional". En el artículo 4, inc. J de la Ley de Educación Superior (argentina) se lee: "promover mecanismos asociativos para la resolución de los problemas nacionales regionales, continentales y mundiales"

Volvemos a mencionar entonces, el gran desafío cultural de la integración. Conocemos que en nuestra Argentina, hay multiplicidad de espacios: la argentina

---

[2] NICOLETTI. René: " Identidad y futuro del Mercosur" Por una integración fundada en valores. Lugar Editorial. 1997. En el texto se hace una presentación de los dos paradigmas tratados por los autores: el escimático y el unionista. El primero postula la integración pero tiene como ideología subyacente hacerlo bajo el signo de la hegemonía y en el plano meramente comercial; siempre adcripto a una política dominante. Búsqueda de salidas solitarias. Autocracias o democracias "tuteladas o excluyentes " en especial de fuerzas populares;rechazo de cualquiere manifestación contestataria. (mayor ampliación del tema –leer texto mencionado)

del Norte, del sur, de los Andes y así podríamos seguir enumerando con cada uno de los países que integran el Mercosur.

Este es un objetivo a cumplir muy caro, hablamos de integración cultural, que se torna viable cuando se conquistan otros espacios: políticos, económicos, sociales pero que a su vez llevan en su interior nutrientes de identidades culturales, que deben por un lado : crecer individualmente y por otro lado: propiciar el desarrollo de las comunidades interrrelacionadas con las otras.

Un tema que surge de estas cuestiones es el tema de los profesionales, ¿ Qué pasa con la movilidad de los profesionales en el MERCOSUR?

Cómo es su vinculación con otros profesionales? Existe un intercambio entre los países ? Conocidas son las becas de Intercambio, de perfeccionamiento y de formación.

Entre los objetivos del Acta de Asunción está el de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. Esto produce cierta desconfianza y a la vez cierto temor, más en la situación de desempleo y pobreza que azota de una u otra forma a los países integrantes.

Ya en el Protocolo adicional de Ouro Preto se estableció este tema; la agenda del Sub-grupo 10 contiene como prioridad las migraciones laborales y la libre circulación de los trabajadores en el marco de los factores de producción. ( En texto [3] se lee:" en rigor el Tratado de Asunción no definía la libre circulación de servicios ni como herramienta en el período de transición. Si se la incluía entre las políticas sectoriales , objeto de coordinación".

Una visión del MERCOSUR educativo sería viabilizar esta libre circulación de profesionales que favorecería la integración promoviendo la integración de recursos humanos, consolidación de temas de discusión que hacen específicamente a los países del Mercosur, innovaciones, proyectos de investigación, avances tecnológicos, comunicación, etc.
En el Protocolo 18 del reglamento Interno del Mercosur, toma la cultura como factor determinante para la aproximación y enriquecimiento mutuo entre los pueblos, propiciando la integración con patrimonios propios, que mediante el intercambio descubren similitudes y diferencias

**De acuerdo con el Memorandum de entendimiento , firmado por los Ministros de** Educación de los países miembros del Mercosur en Junio de 1998, se ha establecido un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado en el nivel universitario, que en una primera etapa abarca las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina.
Dicho Memorándum ha sido también firmado por los países asociados del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
Para establecer los criterios comunes con los que se realizarí la acreditación a través del mismo documento se crearon Comisiones Consultivas (CC) para cada una de las carreras, integradas por tres miembros de cada uno de los países.

---

[3] Movilidad de profesionales y cooperación universitaria en el Mercosur.de Martínez, Daniel y Nicoletti, René, 2000. UNLM.

La tarea asignada ha sido asesorar en la Reunión de Ministros de Educación para establecer los indicadores comunes para la acreditación de tales Carreras de Grado. En el caso argentino , se requirió la nominación de un titular y un suplente al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y al sector Profesional respectivo.

5. 2. 2. EL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR (SEM).

El máximo nivel de definición del sector está determinado por la Reunión de Ministros de Educación (RME), que se reúne semestralmente en la sede del país que ejerce la Secretaría pro –Témpore del Mercosur que también rota semestralmente .
La RME es asistida por un Comité Coordinador Regional que organiza la agenda De las reuniones de Ministros y evalúa la marcha general de los trabajos y acuerdos del SEM.
En noviembre del año 2000 se acordó una reestructuración del sector asignando distintas Comisiones distribuyendo las areas. Comisiones Regionales Coordinadoras de educación Básica (CRC –EB), Superior(CRC-ES) y Tecnológica (CRC-ET) respectivamente. Cada una debe definir las políticas a seguir en sus respectivas áreas y proponer los cursos de acción consecuentes a la RME.

En el caso de Educación Superior y vinculado con la implementación del Mecanismo Experimental se cosntituyó un grupo de trabajo de Especailistas en Evaluación y Acreditación (GTEAE) que tiene por objeto la homogeneización del trabajo de las CC y el establecimiento en general de pautas comunes para la acción en la materia.
Hasta el momento se han realizado ocho reuniones de las CC, doce del GTEAE, diecinueve de las CTRES(Antecesora de las CRC-ES y dos de la CRC-ES, así como varias reuniones conjuntas.
En ellas se costriyeron los consensos básicos para la puesta en marcha del Mecanismo Experimental que incluyó la realizavción de un ensayo denominado Pre-Test a los fines de probar y validar los criterios e indicadores de evaluación que serán utilizados.

**5. 2. 3. EL PRE-TEST**

1-En el mes de junio de 2000 se realizó una reunión de los CC conjuntamente con el Grupo de Trabajo para unificra la posición de los integrantes de los CC y así cul;minar la elaboración de los criterios, indicadores e instrumentos necesarios para la concreción del pre-test.
2- Cada uno de los países integrantes propuso dos instituciones de cada una de tres carreras antes de la reunión que que se describe a continuación.
3-Luego , a fines de julio de 2000 se reunieron GTEAE en conjunto con la CTRES para homogeneizar las tareas, lo que implicó el tratamiento de todos los documentos analizados y aprobados hasta ese momento para la realización de los tests de validación. Seleccionándose las siguientes carreras.

**Agronomía:**

**Universidad Nacional de Mar del Plata- Argentina.**

**Universidad Federal de Lavras – Brasil.**

**Universidad Austral de Chile.**

**Universidad Nacional de asunción –Paraguay.**

**Universidad de la República- Uruguay.**

**Ingeniería.**

**Universidad Católica de Cordoba- Argentina.**

**Universidad de Campinas- Brasil**

**Universidad Católica de Valparaíso, Chile.**

**Universidad Católica de Asunción- Paraguay.**

**Medicina:**

**Universidad del Salvador- Argentina.**

**Universidad de San Simón. Bolivia.**

**Universidad Federal de Sao Paulo- Brasil.**

**Universidad de Valparaíso- Chile.**

**Universidad Nacional de Asunción – Paraguay.**

4-Entre el 18 de seteimbre y el 19 de octubre se llevaron a cabo las visitas de los Comités respectivos de validación para verificar la información suministrada de tales carreras.
5- En noviembre de 2000, los resultados del Pre-Test fueron revisados y evaluados por las Comisiones Consultivas , el Grupo de Trabajos de Expertos en Evaluación y Acreditación y la Comisión Regional de Educación Superior.
6.De todo este proceso resultó una sistematización de los resultados del pre-test y de los criterios e indicadores elaborados por las CC, conviniéndose en consolidar los mismos en cuatro dimensiones: 1) contexto institucional;2) proyecto académico:3)docentes, alumnos y egresados; y 4 ) infraestructura; debiendo las CC ajustar sus criterios e indicadores dentro de estas cuatro dimensiones. Otro punto destacado fue la resolución de que las experiencias nacionales desarrolladas por las Agencias Nacionales de Acreditación se consideren parte del mecanismo experimental.

## 5. 2. 4. PRIMERA FASE DEL MECANISMO EXPERIMENTAL:

Para que esto pudiera ser realidad era necesario consolidar los criterios comunes de cada carrera, permitineod la definición de estándares, aqvanzar en el trabjo conjunto de Agencias Nacionales de Acreditación, que tendrán a su cargo el desarrollo de la tarea y de establecer los procedimientos comunes a seguir para la implementación.
En abril y en junio de este año se han realizado reuniones de las agencias, las CC, el GTEAE y la CRC-ES que han permitido una revisión completa de los documentos y tareas por realizar, así como elaborar una primera versión de los

estándares de cada carrera y un sustantivo avance en el establecimiento de **denominadores comunes de dimensiones, componentes, criterios e indicadores** generales para las tres carreras.

Se encomendó a los Coordinadores de las Comisiones Consultivas el reordenamiento final de los documentos de Criterios y Parámetros de Calidad de acuerdo a la nómina de Dimensiones y Componentes armonizados en estas reuniones, así como se encomendó al GT la revisión final de los documentos de criterios, revisión que se hará a partir de una propuesta que elaborará Argentina.

Asimismo, se encomendó a las CC que para culminar el trabajo correspondiente a esta etapa, realizarán las siguientes tareas:

- **Ingeniería: remisión de documentos de ingeniería por rama.**
- **Medicina: definición de niveles de cumplimineto de estándares.**
- Para **todas las CC: ajuste de los niveles de cumplimiento de acuerdo con los resultados del pre-test.**

En el mes de setiembre se dará inicio a la etapa de implementación del Mecanismo Experimental. En dicha sesión se realizará un Taller de Formación de Recursos Humanos para la Acreditación, así como otras actividades de planificacón requeridas para la puesta en marcha de dicho mecanismo.

Por otra parte, ya están acordados los términos generales que deberán constar en la convocatoria que efectuará cada Agencia Nacional de Acreditación ( o entidad equivalente).

La convocatoria se realizará a partir de la aprobación de los estándares comunes y de todos los documentos y procedimientos en la RME de fines de este año 2001.

También se acordó que el procedimiento de adecuación de los procesos nacionales de acreditación a los del Mercosur, serán definido con posterioridad al inicio de la aplicación del Mecanismo Experimental, en enero de 2002.

a) Intercambio de Programas educativos, comerciales y culturales . Se piensa en la producción cultural e intercambio bibliográfico.

b) Programas educativos – diferencia similitudes.

d) Alcance de la integración hasta la fecha.

e) El concepto de integración a nivel educativo.

**REUNION de las Comisiones coordinadoras de Area en educación Superior, grupo de trabajo de Especialistas en Acreditación y Agencias Nacionales de Acreditación 2001. (27-28 de noviembre )**

En el inicio de las conversaciones se habló acerca del Taller de capacitación de pares. El responsable de Uruguay propuso dos variantes para su realización, además del taller presencial; una capacitación a distancia para lo cual habría de solicitarse una forma de financiamiento a algún organismo internacional y una capcitación itinerante en la que una agencia nacional podría trabajar para el diseño, para realizarla en el mediano plazo.

El representante por Brasil(Irilene) agrega a la propuesta una salida que considera como más viable, ella sería : que cada pais organizara una propuesta, se inscribiria en el plan quinquenal y debería certificar la capacidad para aplicar y manejar las normas del Mercosur. La representante de Chile hace circular una propuesta para materializar el taller presencial que tendría fundamentalmente dos objetivos, primero manejar la documentación, segundo preparar la visita tecnica (primer semestre del 2002), por otro lado se conversa acerca de posibles proyectos para solicitar cooperación financiera a organismos internacionales, se deberia comenzar por la capacitación de pares, diseño de instrumentos como guías, manuales y luego movilizar pares en mecanismo experimental. En el debate se descartan el segundo y tercer punto por considerar que no se estaría preparado hasta que se concretara un taller, en junio y julio del 2002 se reunirían los ministros para lanzar la convocatoria pero para eso falta definir a) la articulación del proceso nacional con el Mercosur, b) cuota por país, o bien cada país definirá cuantas carreras lo representaran ( se menciona un criterio muestral). Como la convocatoria debe hacerse a través de las agencias nacionales, éstas deberán tener las concebidas previsiones presupuestarias; Brasil manifiesta haber hecho estudio de caso de las tres carreras y observaron que en el caso de Ingenieria ES CONSISTENTE Y ADECUADA PERO HAY QUE REFINAR EL MECANISMO PARA MEJORARLO, POR LO CUAL NO TIENE QUE DAR RESULTADOS DEFINITIVOS ( O EFECTIVOS) dejaron trascender que un programa de excelencia estudiado a la luz de los criterios MERCOSUR, no acreeditaría. En diciembre del 2003-2004 se celebraría el acuerdo obligatorio Brasil propone que sea en junio del 2004. Uruguay sugiere que podriamos empezar el mecanismo experimental por una de las tres carreras y no en todas, además, es necesario si se

llama a todas las carreras es decir un tratamiento equitativo y no agresivo (Uruguay reconoce que es más sencillo porque tiene pocos programas).

Se sugiere que se podría optar la decisión política de generar un cupo por pais, Brasil ante esto aconseja cautela y gradualidad. Paraguay apoya Uruguay, aunque no tiene problemas acepta que se limite el alcance de convocatoria, Chile sostiene que su agencia acreedita seis o siete especialidades, preven cien casos para el 2002 y son tres personas en la oficina. Aclara que sus convocatorias son voluntarias y no formula oposición aún eventual reducción de carreras participantes. Con respecto al proyecto de ley de la Agencia Nacional. Paraguay informa que sufrió modificaciones pero está preparado para la discusion. Bolivia expresa que el proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados y está a la espera del tratamiento en el Senado. La Delegación confia en que CONAES que así se llamara empezara a funcionar en marzo próximo. Hay un pacto para la transición por el cual las evaluaciones externas con pares internacionales, como las de Medicina organizadas por el sistema universitarias serian revalidadas.

El presidente del Consejo de Educación Superior de Brasil, explica que la Secretaría de Educación Superior es agencia operativa del Consejo para su Credenciamiento. Las Comisiones de Expertos opinan acerca de las ¨condiciones de oferta¨¨. Primero se autorizan las carreras luego se hace el reconocimiento cuando se tienen graduados. Periódicamente se hace la renovación del reconocimiento. El credenciamiento corresponde para las universidades compuestas por facultades integradas (tiene 64 centros de esas características integrados), una vez integrados pueden tener cursos y hacerlo reconocer, las universidades por su parte pueden crear programas por si misma. Las verificaciones y los análisis son hechos por especialistas de una lista que suman 4.000, el 90 % provienen de universidades públicas. Un visitador hace un relato y lo pasa a una segunda persona, de esta forma se concede la autorización. El acredenciamiento tiene un trámite más complejo, el ministro congeló en junio del 2001un protocolo de 3.800 pedidos de autorización. En estas condiciones suponer una convocatoria del Mercosur sería problemático para ellos. El gerenciamiento fue dado por tres años, en su mayoría el plazo esta vencido, hay problema para ello, El PROBAO opera en doce diferentes carreras, permitió una evaluación actualizada y puso en condiciones muchas nuevas autorizaciones. Estas han sido absorbidas por el secretario de Educación Superior, así es como el Consejo fue

aliviado de tanto trajín y puesto a coordinar y dictar criterios y normas. Sostiene finalmente que hay que ir despacio armonizando las características de cada país.

Chile expone que su agencia tiene dos cometidos, llevar a adelante procesos de acreditación y proponer un sistema nacional de evaluación y acreditación. Van a proponer una acreditación institucional obligatoria para acceder a fondos públicos y conservar las acreditaciones voluntarias. Tienen que estudiar el ajuste entre los procesos propios y los del Mercosur. Los nuevos casos ya entrarían en los criterios del Mercosur. Para acreditaciones nacionales van a pedir que no se los obligue a repetir para acreditar Mercosur. Sino que se les permite encontrar mecanismos de homologación, Chile invita por cortesía a presenciar un curso de capacitación de pares (18 de diciembre).

La delegada boliviana profesora Tezana Pintos informa por indicación del vice – ministro de su país profesor Ramón Daza, que en Cochabamba se reunió ASUPRIM (Asociación de Universidades Privadas del Mercosur) y que está acreditando distintas carreras a sus miembros. Bolivia pide que se aclaren estas situaciones, ya que ella no pertenece al Mercosur (se considera en el grupo y se resuelve responder a la inquietud de Bolivia). La Argentina propone una serie de reuniones con carácter técnico para analizar y extraer experiencia de situaciones que los países desean consultarse mutuamente. Los países que no cuentan con agencia participarían a través de personal ministerial o universitario que trabaje en la preparación de las futuras oficinas. Un temario posible sería:

- Análisis y comentarios sobre los estudios de casos realizados por Brasil.
- Análisis y comentarios sobre la revalidación de las evaluaciones externas de Bolivia realizadas por el sistema universitario.
- Igual tratamiento con las acreditaciones de Chile para evitar repeticiones Mercosur.

La reunión daría los aportes necesarios para la acreditación Mercosur.

La Argentina por medio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) determina los **Procedimientos, Criterios y Solicitud para la Acreditación de Proyectos y Carreras de Posgrado.**

**Especializaciones, Maestrías y Doctorados.**

La Ley de Educación Superior Nro 24521, en su art. 39 establece que las carreras de po-sgrado sean de especialización, maestría o doctorado – deben ser acreditadas Por la CONEAU o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Cultura y Educación ( art. 45).

El art. 46 de la Ley Superior dispone que los procesos de acreditación se desarrollarán según los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación previa consulta con el Consejo de Universidades. Ellos fueron establecidos sobre la base del acuerdo plenario de este Consejo, por Resolución de dicho Ministerio (MCE) del 11 de julio de 1997 .

La Resolución del MCE Nro 1168/97 prevé asimismo la acreditación de los proyectos de carreras de posgrado, entendiéndose por tales los que han sido formalmente creados por la institución universitaria que los presenta, pero que no iniciaron sus actividades académicas.

Los **objetivos** del proceso de acreditación de las carreras de posgrado son las siguientes:

a) Propiciar la consolidación y calificación del sistema de posgrado conforme a criterios de excelencia reconocidos internacionalmente.
b) Promover el mejoramiento de la calidad de las ofertas de posgrados.
c) Promover la formación de recursos humanos altamente calificados , tanto para las actividades académicas de docencia e investigación , cuanto para la especialización profesional.
d) Ofrecer a la sociedad información confiable acerca de la calidad de la oferta educativa de posgrado a fin de ampliar su capacidad de elección.

Las convocatorias que realiza la CONEAU son periódicas para las acreditaciones de acuerdo con el cronograma que establece apriorísticamente. Según el artículo fijado por el artículo 5to del PEN Nro 499/95 la acreditación de una carrera de posgrado y sus efectos jurídicos y académicos consecuentes tienen una validez de TRES (3) años a cuyo término se debe tramitar una nueva acreditación , la que tiene una vigencia de SEIS (6), si la Carrera cuenta con

egresados ( RES. Del MCE (1168/97); en caso contrario la validez será por TRES años.

Sobre la base de una solictud expresa que cada Institución Universitaria los posgrados acreditados son categorizados por la CONEAU.

La CONEAU acredita las carreras de especilización , maestría y doctorados sobre la base de las recomendaciones de Comités de Pares, integrados por expertos y organizados por áreas disciplinarias o profesionales. Los pares evaluadores lo hacen sobre los estándares de acreditación fijados por la CONEAU ( art 15 del Decreto de PEN Nro 173/96.

Las etapas de la acreditación de Carreras y Proyectos de posgrado son:

1- **Convocatoria**: Lo hace en virtud de la Ley de Educación Superior convocando periódicamente a instituciones universitarias estatales y privadas a las que envía dierctamente el modelo de solicitud informatizado e impreso con las correspondientes instrucucciones. Al mismo timpo informa al Consejo Interuniversitario Nacional y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas y difunde públicamente la noticia de la convocatoria.

**2- Presentación de la solicitud**.

En el plazo fijado las universidaes presentan con nota del respectivo rector, las solicitudes de acreditación y el nombre, domicilio y fax de un coordinador que actuará como nexo entre la CONEAU y la institución durante el proceso de acreditación.La solicitud se acompaña bajo sobre cerrado con otra nota en la que se expresa si se solicita o no la categorización de la carrera.En la cubierta del sobre que sólo se abre después de finalizada la evaluación de la carrera se coloca el nombre de la institución y la leyenda "Categorización".

**3-Examen preliminar**: presentada la solicitud la CONEAU verifican si si se satisfacen todos los aspectos formales y se elabora un informe técnico preliminar.En Caso de que la información no sea la requerida se solicita la coordinado designado para que en un plazo de veinte días se actualice la información , so pena de no dar curso a la solicitud.

Medidas preparatorias: de acuerdo con el número y las áreas temáticas a la CONEAU, se elabora y aprueba la nómina de los Comités de Pares Evaluadores.

4, Medidas preparatorias.

5- Actualización de los Comités de Pares.

6-Resolución de Acreditación

7 Recomendación de no acreditación.

8 Reconsideración.

Existen tres niveles de categorización.

*Para las carreras con Ciclo de Dictado completo*

En este caso se consideran aquellas que han cumplido un ciclo completo.

A: si son consideradas excelentes.

B si son consideradas muy buenas

C: si son consideradas buenas.

*Carreras nuevas*

Serán respetadas las normas fijadas.

Debe quedar claro que todo el proceso lleva a un denominador común de dimensiones, componentes, criterios e indicadores generales para cualquier carrera universitaria, lo que permitirá la acreditación de otras carreras que sean acordadas por los píses de forma mucho más simple, debiéndose sólo por aquello que sea específico en la carrera de acreditación.

No debe olvidarse que el PLAN 2001-2005 del sector Educativo del Mercosur (SEM) contiene todos desafíos a los cuales sen enfrenta el Mercosur y las líneas estratégicas para esta implementación. Este plan es un proceso reflexivo, racional, participativo y abierto del SEM con otros sectores en atención a las prioridades educativas regionales en clara articulación con las políticas nacionales.
El SEM debe contribuir a la consolidación del bloque, promoviendo las condiciones para una mejor integración económica social y cultural y dada las situaciones actuales deberán sustentarse en las dimensiones de horizontalidad, reciprocidad y solidaridad.Por ello, se solicita una autoevaluación a cada unidad académica, y se ofrecen las pautas que debe contemplarse en esta autoevaluación, como será el informe, cómo se evalúa la calidad de lo analizado, junto a toda la información cualitativa y cuantitativa requerida..

## 5. 3. 1. EL IMPACTO DEL ALCA EN LA AGRICULTURA ARGENTINA

FELIPE SOLA

En la cumbre de las Américas realizada en Chile ( 1995) se inicio la etapa de negociaciones a concluir en el año 2005

La integración hemisférica tendrá importancia en el sector agroalimentario continental por la significativa participación del sector en la mayoría de las economías nacionales latinoamericanas. En Argentina, Brasil y Chile estos sectores generan entre un 10 y 20% del producto bruto interno.

Se considera que el incremento de 1 dólar en la producción agropecuaria provoca un crecimiento de casi 4 dólares en el nivel de actividad global.

Países como Argentina, Brasil y EE.UU. destinan alrededor de un tercio de las 50% de lo exportado (agrícola) a países del continente

Los grupos de trabajo que tocan temas agropecuarios y alimenticios, tienen que resolver cuestiones vinculadas a acceso de mercados, medidas sanitarias y fitosanitarios y subsidios agrícolas.

El continente americano conforma un mercado clave para la Argentina donde coexisten países importadores y exportadores de alimentos, algunos fuertes competidores.

La experiencia con el Mercosur nos permite afirmar que las X y las M aumentarían frente a un mercado ampliado por eso este autor dice que ni Argentina ni el Mercosur pueden darse el lujo de dejar pasar esta oportunidad.

El Mercosur es el único bloque de América latina y el caribe con cierta autonomía en materia de agro alimentos, frente al resto que depende en forma marcada de la oferta proveniente de los EE.UU.

Este mercado ampliado deberá resignar los recursos productivos del Mercosur y Argentina hacia subsectores más competitivos sobre la base de producciones de alimentos a mayor escala.

La mayor importación de alimentos procesados determinara nuevos desafíos para esos sectores menos competitivos, en un proceso de reconversión que se ira dando a lo largo de las negociaciones 98-05.

Se espera un incremento cuali-cuantitativo de la demanda de productos agroalimentarios a nivel hemisférico, a ser satisfecha por los bloques del Nafta y del Mercosur.

Deberá tener en cuenta el grupo de negociación sobre agricultura los temas:

a. La eliminación progresiva de aranceles y barreras no arancelarias

b. que las medidas sanitarias y fitosanitarios no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injusta entre países.

c. Eliminar los subsidios a las x agrícolas

Según el departamento de agricultura de los EE.UU. un escenario hemisférico de libre comercio ampliado sin restricciones implicaría un incremento proyectado del orden de un tercio de las ventas de agro alimentos del Mercosur al mercado estadounidense, en contrapartida con un incremento futuro del 50% de las importaciones agrícolas del Mercosur de los EE.UU.

Las negociaciones apuntan a un nuevo mercado hemisférico a través de la caída progresiva de aranceles a partir del 2005, pero a la vez se precisa facilitar el acceso a ese mercado a todos los consumidores y productores de los países para que puedan diversificar sus fuentes de ingreso sobre la base del desarrollo de la infraestructura rural, con políticas que amplíen inversiones tanto en producción y procesamiento alimenticio, como en industrias y servicio no agrícolas además de educación y capacitación.

Una infraestructura rural hoy cubre no solo caminos y riego sino rutas modernas y transitables, con distintas modalidades de transporte, almacenamiento, telecomunicaciones, generación de energía, cadena de frío, agua potable y tratamiento de efluentes, educación, salud y acceso fluido a créditos y tecnología.

La falta de una moderna infraestructura que vincule al sector rural con el urbano dificultaría la participación plena del productor en la economía global, promovería la migración hacia las ciudades y reduciría las oportunidades comerciales del sector agroalimentario a nivel nacional como hemisférico.

El ALCA permitiría consolidar definitivamente una posición como proveedor eficiente, competitivo y confiable de alimentos para todo el hemisferio.

## Perspectivas y temas de negociación para el comercio agropecuario en las Américas

Eugenio Díaz Bonilla

Tanto América del Norte, EE.UU. y Canadá como América latina y el caribe tienen un balance comercial agropecuario positivo, siendo EE.UU. el mayor exportador le siguen Brasil, Canadá y Argentina.

América latina y el caribe tienen un balance comercial positivo de carne y preparados, frutas y hortalizas, oleaginosas, aceites y subproductos, azúcar, edulcorante, café y tabaco.

Es deficitaria la región en productos lácteos y cereales.

Los productos que más aumentaron en las ultimas décadas fueron las oleaginosas y frutas y hortalizas.

Por países:

EE.UU. su comercio exterior agropecuario en algunos productos es la contraparte de América latina y el caribe; tiene superávit en cereales pero es deficitario en frutas y hortalizas, azúcar y café, en la carne es hoy exportador neto lo que no se justifica las restricciones para el ingreso de productos cárnicos a su país al igual que lácteos, tabaco y fibras textiles. (A través de aranceles altos y restricciones cuantitativas y subsidios a las exportaciones lácteas.)

Temas que deberían tratarse en el continente americano respecto al comercio agropecuario:

a. subsidios, derechos compensatorios y derechos antidumping
b. b. Acceso de mercado- aranceles para carne, azúcar, frutas y hortalizas, lácteos y algodón.

El escalamiento arancelario, lo que lleva a exportar productos de menor valor agregado al ir aumentando el arancel del país importador con el nivel de procesamiento de la materia prima.

Otros temas, etiquetado, empaquetado, calidad, problemas administrativos.

c. apoyo interno a la agricultura este iba a ser reducido en un 20% durante el periodo negociado.

## Política comercial externa. Mercosur y ALCA

Documento de base: Arturo O'Connell

El Mercosur es una realidad y no una negociación a futuro; Dentro del mismo el comercio creció desde el 90 y aun en el 2000 en un 18% y sus caídas fueron y son debidas a crisis mundiales y no a problemas puntuales con brasil.

Argentina tiene con el mercosur un mercado tres veces más grande que el propio con preferencia arancelaria respecto a EE.UU., UE y otros y esto se ve en el superávit comercial con brasil un déficit comercial con todo el mundo.

Las exportaciones argentinas a Brasil tienen una diferencia del resto al entrar productos manufacturados en gran proporción.

Es decisivo para Argentina la integración al mercosur en su política comercial y se debería ampliar al arrea de servicios como proceder a una institucionalización mayor de las instancias de análisis y decisión.

No se debería insistir en la actualidad en una coordinación macroeconomía sino en un coordinación microeconomía tomando en cuenta el cuarto objetivo del Tratado de Asunción que habla de las políticas sectoriales.

De esta forma se debería rediscutir aspectos del arancel externo común (AEC) que sea beneficioso para el crecimiento y la competitividad internacionales en rubros a la altura de la economía mundial que se encamina a la economía del crecimiento.

La coordinación macroeconomía debería darse primero en la elaboración de respuestas comunes frente a los shocks que vienen del resto del mundo sobre todo del mercado financiero internacional, para luego discutir e implantar mecanismos de coordinación macroeconomía internos (ejemplo moneda común.

La discusión sobre la política comercial del país debe darse en toda la ciudadanía y principalmente en las universidades nacionales.

Exportaciones en volumen hacia el NAFTA
Grupo de industrias intensivas en contaminación (IAS)
Porcentaje

Podemos observar como en el 90 Argentina llega a tener el 46,5% y Brasil el 27,5% para cambiar radicalmente a finales de la década, en el 99 con Argentina 25,3% y Brasil el 39,6%

Exportaciones en volumen hacia el NAFTA
Grupo de industrias limpias
Porcentaje

En este caso Brasil se mantiene en el tiempo con una leve baja, que va en el 90 45,3% al 99 con 40,2%.

Argentina muy lejos de estas cifras y también en franca disminución en el 90 12,2%, el 99 7,4%.

Interesante es el papel de Paraguay en los primeros años de la década con porcentajes mayores al de Argentina pero muy variados 90 – 17,1 5, 91 2,3 5 – 92 – 12,9 5 y a la baja.

Exportaciones en volumen industrias intensivas en contaminación
Comparación hacia el Mercosur y al NAFTA

Argentina: en el 90 las diferencias entre los dos destinos es muy grande Mercosur 10,6% y NAFTA 46,5%.

Finalizada la década estos valores se trastocan 1999 Mercosur 39%, NAFTA 25,3%.

Brasil: en el caso de este país el destino al NAFTA se mantiene durante la década como el más importante lejos del volumen hacia el Mercosur y en aumento
90 Mercosur 3,1%, NAFTA 27,5%. 99 Mercosur 9,7%, NAFTA 39,6%

Paraguay: el principal destino es el Mercosur y estable durante la década 90 66,2%, 99 74,1%, muy lejos del NAFTA 90 13,1%, 99 19,2%.

Uruguay. El Mercosur es el único destino importa

Exportaciones e importaciones hacia Argentina

Solamente los dos primeros años de la década tienen superávit importante para Bolivia, 90 – X 236,4% y las M 73,7%. En el 97 – X 71,5% y las M 149,2%.

Fuentes utilizadas son:

C.E.P.A.L. Outlook BADECEL.2001

Banco Central de Bolivia. Outlook 2001

C.E.P.A.L. Outlook BADECEL 2002

Informe INTAL

Lic. Rozemberg consultor en temas relacionados a la industria y su inserción en el mercado regional.

Lic. Svarzman Prof. Adjunto de Desarrollo Económico, Cs. Ec. UBA

Trabajo de la CEPAL

Industrias potencialmente intensivas en contaminación: hierro, acero, metales no ferrosos, pulpa y papel, químicos y productos derivados del petróleo.

Industrias limpias: textiles, maquinarias no eléctricas, maquinaria eléctrica, equipo de transporte e instrumentos.

Informe MERCOSUR 1999-2000
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID-INTAL
Informe n° 6 preparado por el Lic. Ricardo Rozemberg y el Lic. Gustavo Svarzman

## SINTESIS

## EL MERCOSUR ENTRE EL ESCEPTICISMO Y EL RELANZAMIENTO

La modificación de la política cambiaria dispuesta por el gobierno brasileño a mediados de enero del 99, sumada a los efectos negativos derivados de la caída de los precios de los commodities y de la fuerte recesión que desde fines del año anterior venia afectando a las principales economías de la subregión pusieron al proceso de integración frente a un horizonte signado por la incertidumbre y el pesimismo.

Y si bien los efectos financieros de la devaluación del real fueron finalmente menores y el tan temido aluvión de productos brasileños sobre el resto de la subregión nunca se materializo, no es menos cierto que la caída en el nivel de actividad que afecto a los países socios y el resto actúo en los hechos como una barrera natural frente a esa posibilidad.

Pero a la vez esta situación de recesión del 99 en toda la región género un terreno propicio para el surgimiento de algunos planteos directa o indirectamente contrarios a la continuidad del proceso de integración, en numerosos sectores y actores.

La inexistencia en los acuerdos MERCOSUR de mecanismos de "emergencia" sectoriales o cláusulas transitorias y consensuadas de escape que pudieran ser invocados o utilizados por algunos de los países a efectos de hacer frente a situaciones de desbalances comerciales en alguna rama productiva particular, contribuía a alimentar tanto las presiones internas sobre los gobiernos para tomar decisiones unilaterales como a incrementar la incertidumbre acerca del respeto y el mantenimiento de las reglas de juego acordadas por las partes.

Los diferendos comerciales surgidos a lo largo del 99 pudieron ser de algún modo procesados y los temores rupturistas fueron siendo desestimados, es indudable que los acuerdos sectoriales alcanzados durante la segunda parte de 1999, los compromisos de restricción voluntaria de exportaciones brasileñas hacia Argentina, constituyeron solamente soluciones transitorias quedando pendiente para el año en curso la búsqueda de alternativas más perdurables para las actividades involucradas.

En este sentido el aire fresco implícito en la renovación de autoridades y funcionarios negociadores en argentina, Uruguay y Chile de fines del 99 y principios del 2000, y los signos de reactivación del ultimo trimestre del 99 permitían prever un escenario global más favorable para las soluciones de fondo no solo en los conflictos coyunturales sino también en la profundización y el perfeccionamiento del proceso de integración.

La crisis de Brasil con la devaluación dejo a la luz algunas de las deficiencias estructurales y de los vacíos normativos del MERCOSUR, poniendo en evidencia la necesidad de una búsqueda de mayores entendimientos en términos de la coordinación de las políticas macroeconómicas para amortiguar eventuales efectos negativos de asimetrías regulatorias.

Se dieron avances "silenciosos" como el sistema de solución de diferencias del MERCOSUR establecido en el 99 por el protocolo de Brasilia, avance en el proceso de construcción institucional de la unión aduanera, lo que sentó las bases para la resolución por vías no políticas de los conflictos derivados de la interpretación o aplicación practica de acuerdos y normas existentes por parte de los países socios. (Menos dependiente de los funcionarios de turno.

Al igual que el entendimiento alcanzado entre Argentina y Brasil a fines del 99 en relación al reconocimiento mutuo de certificados de calidad y requisitos técnicos para un conjunto de productos industriales, y los avances alcanzados en la negociación de un acuerdo similar para el comercio reciproco de alimentos.

Pero aun falta mucho por avanzar un tema sensible es el automotriz. En este sentido el incumplimiento reiterado de los calendarios previos anunciados para el diseño de un régimen común y el clima de incertidumbre generado en relación con el futuro de los respectivos esquemas regulatorios nacionales, causaba inquietud entre los grandes jugadores de la subregión.

## ALGUNAS DE LAS LECCIONES DE LA CRISIS 99-2000

Desde Argentina existen diversos sectores de la sociedad que plantean una cierta idea posesiva respecto del gran mercado brasileño, por su parte la impresión predominante en parte de la comunidad política empresarial brasileña se resume en la idea de que argentina ya ha obtenido en estos años grandes ganancias y provechos de dicha situación, que Brasil pone el mercado más grande y que Argentina tiene saldo comercial favorable y que los beneficios ya han sido suficientes.

Esta asimetría de percepciones tiende en ocasiones a amplificar o profundizar los conflictos de intereses sectoriales lo que hace correr el riesgo de tirar por la borda los avances alcanzados en los momentos más favorables.

Una de las enseñanzas dejadas por lo acaecido en el 99 y lo que va del 2000 es que el MERCOSUR no podía ni puede ser mas que el reflejo de las virtudes y defectos y limitaciones de la dinámica interna de los países que lo componen. Y que en todo caso el MERCOSUR no parece haber sido ni es la causa de los recurrentes problemas y dificultades que en diferentes momentos han debido enfrentar las economías de la supresión, sino que por el contrario, ha contribuido en gran parte a su resolución positiva, siempre dentro del mundo de "suboptimos" en el que con gran frecuencia se mueven estas economías.

Por lo cual no solo es necesario el compromiso político de los gobiernos respecto del MERCOSUR como apuesta estratégica y de largo plazo como condición necesaria pero no suficiente para garantizar la supervivencia, y el avance del proceso sino que el secreto pasaría por poder aprovechar los momentos en los que las variable endógenas y exógenos macroeconómicas de los países socios así como a nivel internacional jueguen a favor del avance del proceso de integración a efectos de generar nuevos mecanismos que faciliten el funcionamiento de la unión aduanera para así acumular fuerza política y masa critica y atravesar los coyunturas en que las convergencias de intereses o de motivaciones sean mas difusas.

En síntesis la crisis del 99, 2000 ha mostrado en la practica con la estabilidad macroeconómica y la legitimidad política son requisitos sine qua non para la supervivencia y el avance del proceso de integración.

DESPUES DE LA DEVALUACION

A lo largo de los doce o trece meses que siguieron a la devaluación brasileña, el MERCOSUR vivió la etapa más difícil y conflictiva de su corta existencia. Por primera vez en la década las principales economías de la subregión debieron enfrentar simultáneamente una aguda contracción de su nivel de actividad interno y de su comercio exterior, en magnitudes fuertemente significativas.

Lo que quedo claro mas halla del malhumor que en ciertos momentos produjo el MERCOSUR quedo en claro que dentro de una racionalidad política y económica, los avances alcanzados a lo largo de la década pasada en materia de integración son dificilmente reversibles.

Y que la exportación hacia el resto de la supresión de los desequilibrios macroeconómicos de los dos principales países tampoco se evitaría eliminando el MERCOSUR ni reduciéndolo a una zona de libre comercio. Es decir que así como nadie podría pensar que la economía brasileña puede ser considerada como una variable irrelevante en el diseño de la política comercial Argentina cada vez mas analistas y hombres de negocios de Brasil entienden que Argentina es una pieza de creciente y vital importancia en la agenda de la política exterior brasileña.

En definitiva podemos decir que la etapa de las vacas gordas de la integración ha llegado a su fin en consecuencia la nueva etapa los avances en la integración requerirán no solo de un muy fuerte compromiso político por parte de los países sino también de un esfuerzo colectivo que trascienda al ya limitado plano de la acción gubernamental.

LA AGENDA DEL 2000: NUEVOS DESAFIOS Y NUEVOS INTERROGANTES

Si bien a lo largo de los últimos años se ha generado un cierto consenso entre los economistas sobre la existencia de esquemas cambiarios diferentes entre los dos principales socios no constituye por ser un impedimento para avanzar en la coordinación de las políticas macroeconómicas.

Paralelamente el surgimiento de una suerte de MERCOSUR de dos velocidades ha despertado inquietud de parte de Paraguay y Uruguay que temen que sus intereses no sean debidamente contemplados en los acuerdos que impulsan los países más grandes y por ende comienzan a adoptar un rol mucho más activo y contestatario respecto de las posiciones y actitudes negociadoras de Argentina y Brasil.

Por lo cual otro desafío es tratar de mantener el necesario grado de cohesión política del bloque, evitando la transformación del proceso de integración en una sumatoria de dos mas dos, sustentado en torno al eje San Pablo-Bs. As.

Respecto a lograr un mayor acercamiento con Chile, las diferencias estructurales existentes entre las economías del MERCOSUR y las de ese país particularmente en materia de diversificación productiva, de estructura arancelaria y de trato al sector agrícola son barreras de difícil e incierta resolución a corto plazo.

Volviendo al MERCOSUR específicamente otra cuestión es que si bien es cierto que una de las consecuencias lógicas de un proceso de integración es la generación de un cierto grado de especialización de cruce de industrias entre las partes no es menos cierto que tal especialización intrazonal será viable y sustentable en tanto y en cuanto ninguno de los socios se quede con todos o casi todos los sectores más dinámicos o de mayor interés estratégico.

Por lo cual las partes deberán negocias no solo con firmeza sino también con inteligencia y con sentido estratégico, para adaptar sus respectivas estructuras productivas a los paradigmas de la eficiencia micro y macro.

Debido a lo que es imprescindible avanzar hacia la redefinición de una idea común acerca del direccionamiento estratégico del MERCOSUR, teniendo en cuenta las implicancias de estos eventuales acuerdos en materia de obligaciones y compromisos sobre la problemática y la dinámica misma de la política interna de cada uno de los países.

Las negociaciones para el periodo 2000-2002 hacia fuera son oportunidades para identificar intereses y objetivos comunes. (ALCA, U.E., PAISES ANDINO Y MEXICO)

La esperanza en la segunda parte del año 2000 se encuentra en el oxigenamiento del clima político derivado de la renovación de autoridades en Argentina, Uruguay y Chile y el fortalecimiento institucional del gobierno brasileño.

Pero en cualquier caso, el futuro del MERCOSUR no parece ser más simple ni más complejo que el de las economías y la política exterior de sus estados parte. . lograr avances concretos y perceptibles es uno de los grandes desafíos que tienen por delante a efectos de preservar perfeccionar y potenciar una herramienta estratégica de las que los países de la subregión disponen a efectos de mejorar cuantitativa y cualitativamente su inserción en la economía mundial.

Gráficos CEPAL, BADECEL 2002

El que más crece y en forma bastante pareja es el sector (e) de industrias bienes intermedios, le siguen el de industrias alimentos, bebidas y tabaco y el (f) industrias metalmecánica.

A continuación el (a) agricultura, caza, selvicultura y pesca y mucho mas lejos el (d) industrias de bienes de consumo no duraderos y el (b) explotación minas y canteras, respectivamente.

POR PAISES

En el sector de actividad económica que más crece, agregue los valores en Chile, por ser mayor que los del segundo país en importancia del MERCOSUR (Argentina).

El (e) productos industriales de bienes intermedios Brasil se encuentra a la cabeza con valores que van en millones de dólares, en el 80= 3434,2 aumentando en el 90=10101,2 para llegar en el 99= 14084,0.

Le sigue como país asociado Chile que comienza con valores similares para seguir aumentando pero alejándose de la dinámica brasileña.

Y el caso de Argentina por detrás de ambos y aumentando al ir de valores en el 80= 992,3 a subir en el 90= 3091,7 y llegar al 99=4440,8, siempre por debajo de Chile y muy lejos de Brasil.

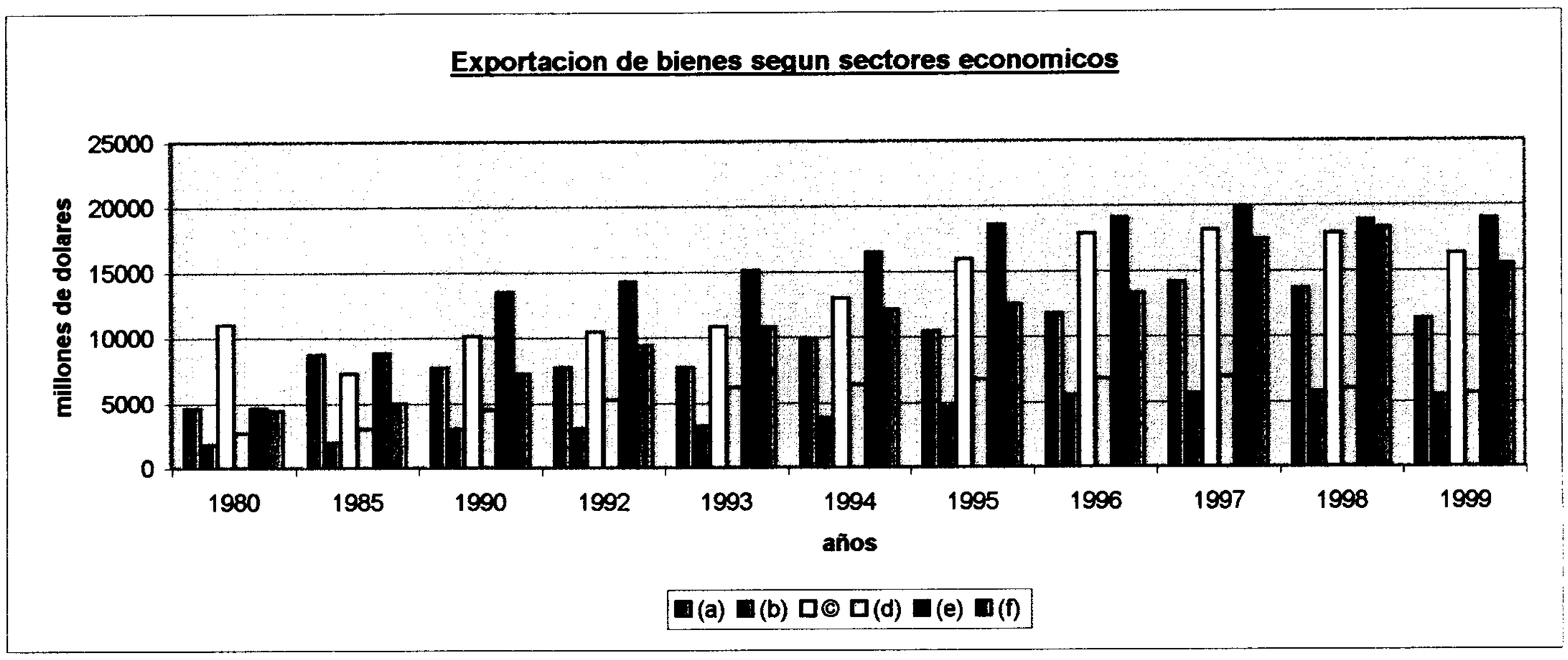
# MERCOSUR

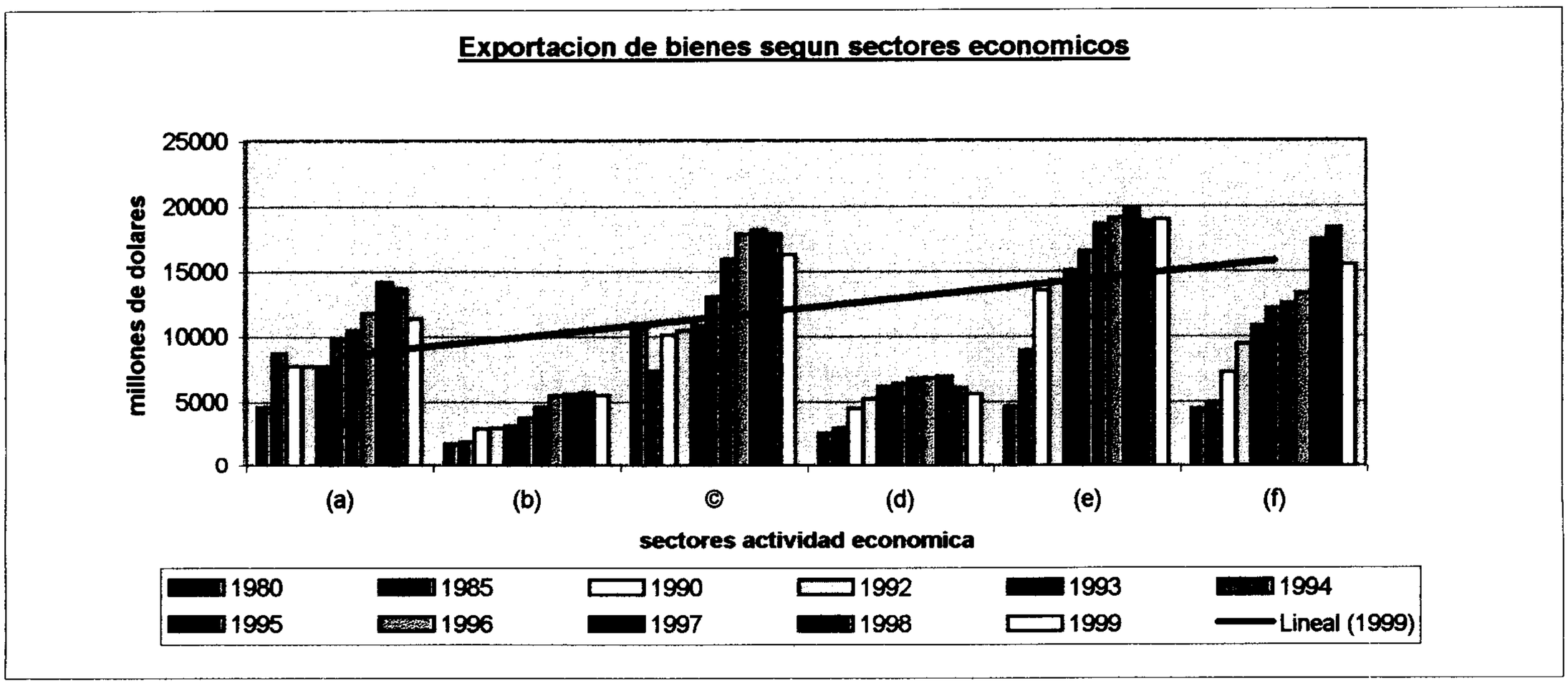
## Exportacion de bienes, según sectores de actividad economica
## millones de dolares

*(a) agricultura,caza,silvicultura y pesca*
*(b) explotacion de minas y canteras*
*© industrias de alimentos bebidas y tabaco*
*(d) industrias de bienes de consumo no duraderos*
*(e) industrias bienes intermedios*
*(f) industrias metalmecanicas*

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (a) | 4595,1 | 8714,4 | 7731,0 | 7745,7 | 7744,4 | 9792,9 | 10443,7 | 11761,3 | 14178,4 | 13659,0 | 11314,7 |
| (b) | 1829,9 | 1992,8 | 2986,7 | 3064,7 | 3211,6 | 3832,6 | 4635,9 | 5519,6 | 5635,6 | 5742,6 | 5500,4 |
| © | 11023,7 | 7315,0 | 10101,8 | 10429,0 | 10835,1 | 12999,6 | 15931,1 | 17847,0 | 18154,9 | 17839,3 | 16292,5 |
| (d) | 2684,4 | 3040,6 | 4489,2 | 5243,6 | 6168,6 | 6413,4 | 6781,4 | 6824,7 | 6961,6 | 6045,0 | 5629,3 |
| (e) | 4610,1 | 8876,0 | 13481,2 | 14282,1 | 15072,0 | 16490,5 | 18568,9 | 19074,6 | 19868,5 | 18860,4 | 18943,6 |
| (f) | 4432,7 | 4970,8 | 7246,3 | 9411,8 | 10785,3 | 12121,5 | 12487,3 | 13304,9 | 17406,6 | 18286,4 | 15503,2 |

Fuente: Elaboracion propia en base a los datos del BADECEL. Outlook 2002



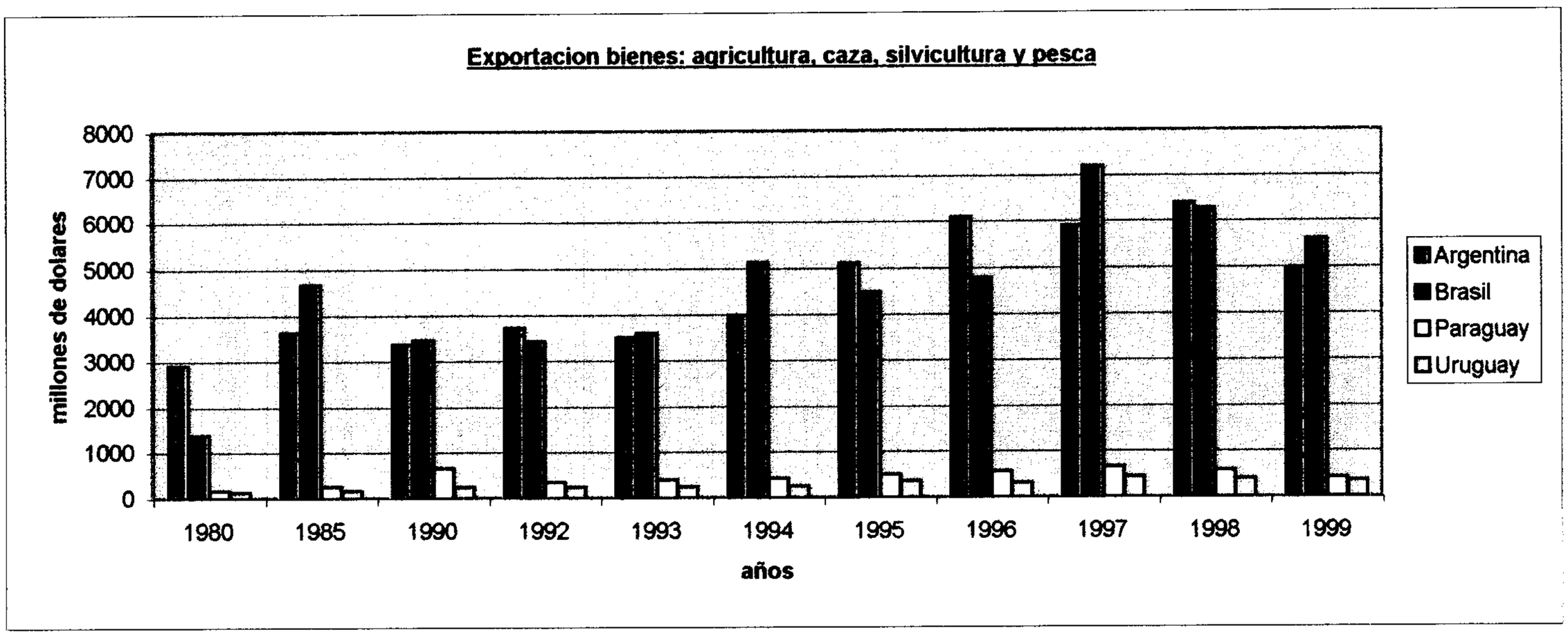
## Exportaciones de bienes, según sectores de actividad economica
## millones de dolares

## ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY

### (a) agricultura, caza, silvicultura y pesca

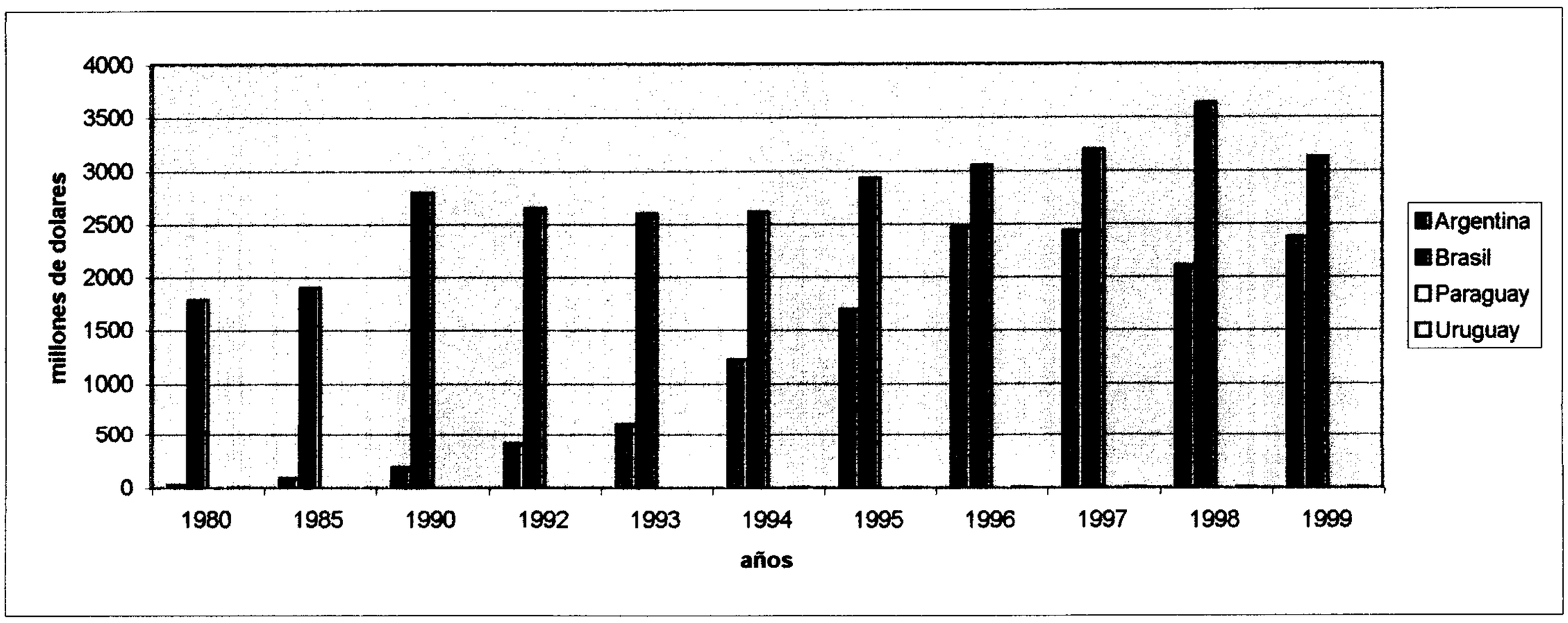
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 2910,5 | 3633,8 | 3369,0 | 3719,7 | 3509,1 | 3977,2 | 5105,1 | 6099,9 | 5896,8 | 6398,7 | 4975,1 |
| Brasil | 1379,7 | 4658,7 | 3459,0 | 3435,8 | 3594,6 | 5123,9 | 4479,2 | 4779,9 | 7191,8 | 6282,4 | 5586,8 |
| Paraguay | 162,0 | 255,1 | 652,6 | 352,5 | 400,4 | 428,5 | 496,2 | 562,6 | 652,0 | 580,3 | 405,9 |
| Uruguay | 142,9 | 166,8 | 250,4 | 237,7 | 240,3 | 263,3 | 363,2 | 318,9 | 437,8 | 397,6 | 346,9 |

Fuente: Elaboracion propia en base a datos del BADECEL. Outlook 2002



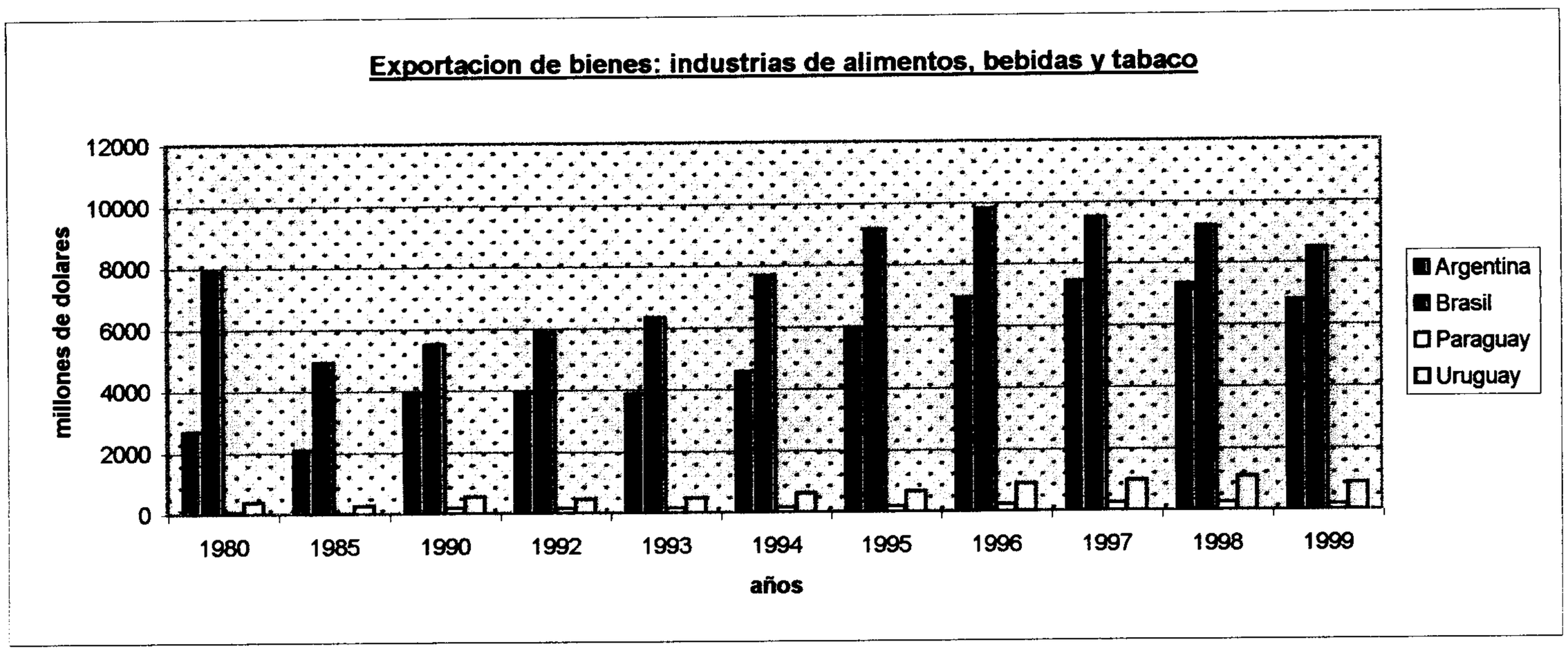

### (b) explotacion de minas y canteras

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 33,6 | 91,6 | 187,8 | 409,3 | 609,3 | 1221,2 | 1697,1 | 2466,1 | 2434,5 | 2107,2 | 2375,3 |
| Brasil | 1788,6 | 1900,3 | 2795,6 | 2651,9 | 2598,3 | 2606,7 | 2933,3 | 3048,9 | 3194,3 | 3629,7 | 3121,2 |
| Paraguay | | | 0,1 | 0,4 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,6 | 0,5 | 0,2 |
| Uruguay | 7,7 | 0,9 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,6 | 4,5 | 3,6 | 5,2 | 5,2 | 3,7 |



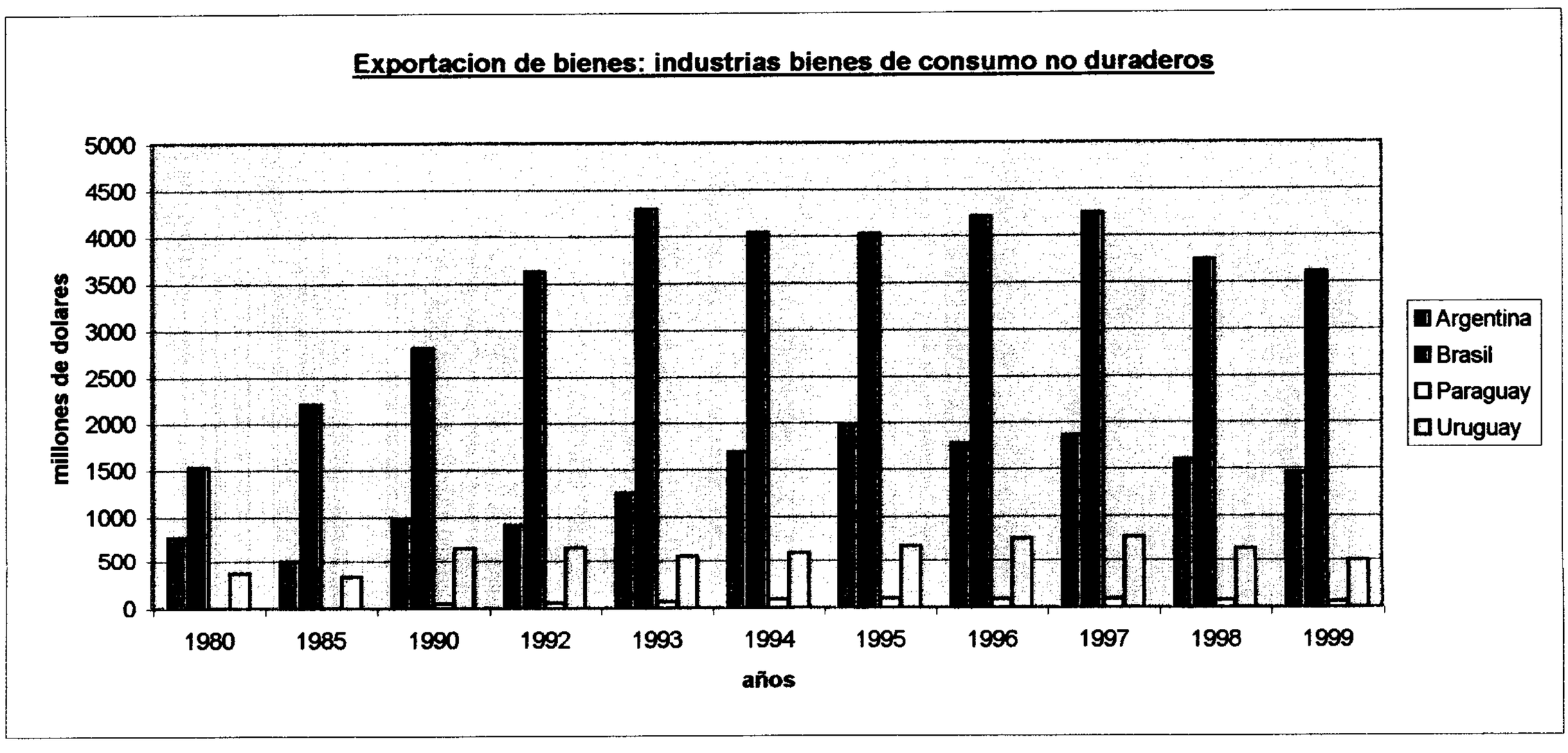
## © Industrias de alimentos, bebidas y tabaco

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 2692,6 | 2087,9 | 3898,5 | 3937,8 | 3869,4 | 4559,4 | 5961,7 | 6925,3 | 7441,2 | 7331,1 | 6780,4 |
| Brasil | 7882,9 | 4933,0 | 5480,3 | 5870,2 | 6332,6 | 7681,9 | 9141,9 | 9806,8 | 9502,2 | 9192,4 | 8468,1 |
| Paraguay | 61,2 | 23,6 | 179,1 | 158,2 | 155,8 | 158,3 | 178,4 | 229,4 | 240,5 | 241,9 | 180,4 |
| Uruguay | 387,0 | 270,5 | 543,9 | 462,8 | 477,3 | 600,0 | 649,1 | 885,5 | 971,0 | 1073,9 | 863,6 |



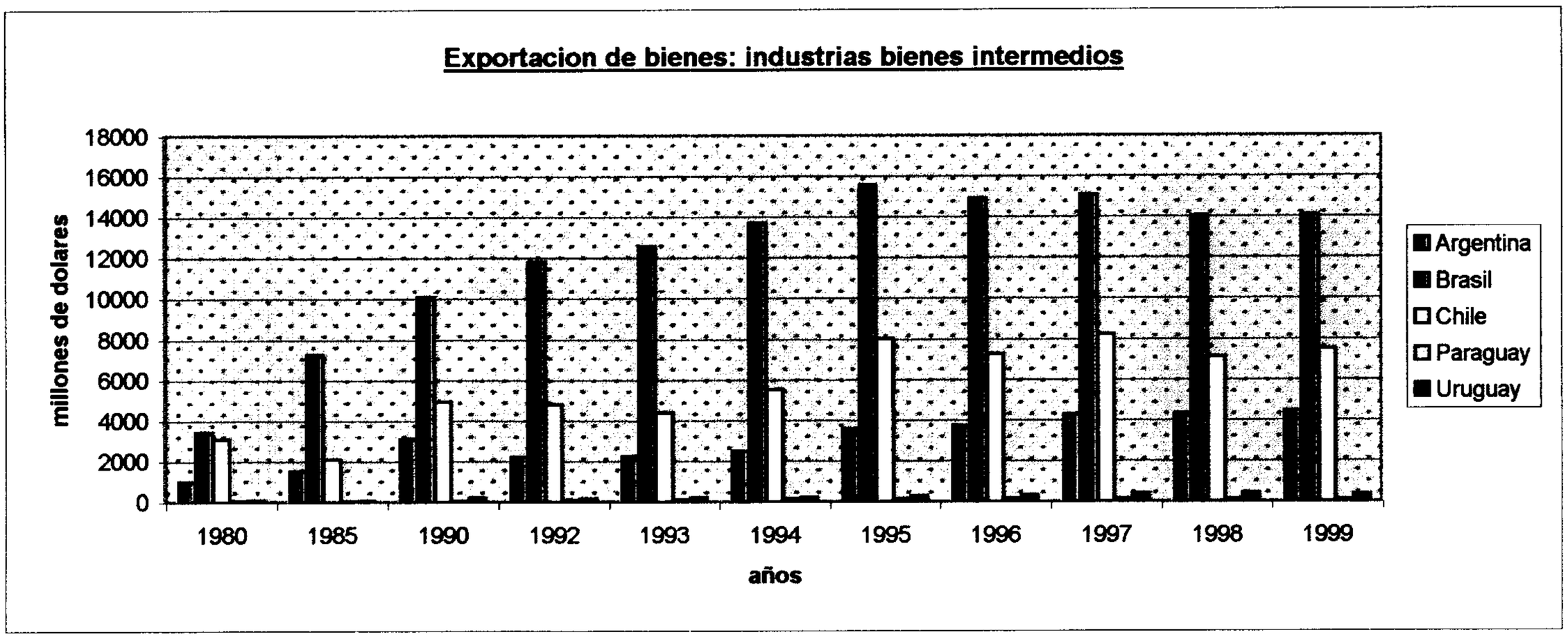

## (d)Otras industrias, principalmente de bienes de consumo no duraderos

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 779,4 | 502,4 | 974,3 | 904,4 | 1251,5 | 1685,9 | 1986,7 | 1773,6 | 1860,1 | 1594,0 | 1456,6 |
| Brasil | 1532,2 | 2204,8 | 2811,3 | 3625,7 | 4292,5 | 4041,6 | 4022,7 | 4204,3 | 4242,4 | 3742,9 | 3606,3 |
| Paraguay | 6,2 | 5,8 | 55,0 | 57,5 | 70,3 | 93,6 | 98,7 | 91,8 | 88,3 | 74,6 | 62,9 |
| Uruguay | 366,6 | 327,6 | 648,6 | 656,0 | 554,3 | 592,3 | 673,3 | 755,0 | 770,8 | 633,5 | 503,5 |



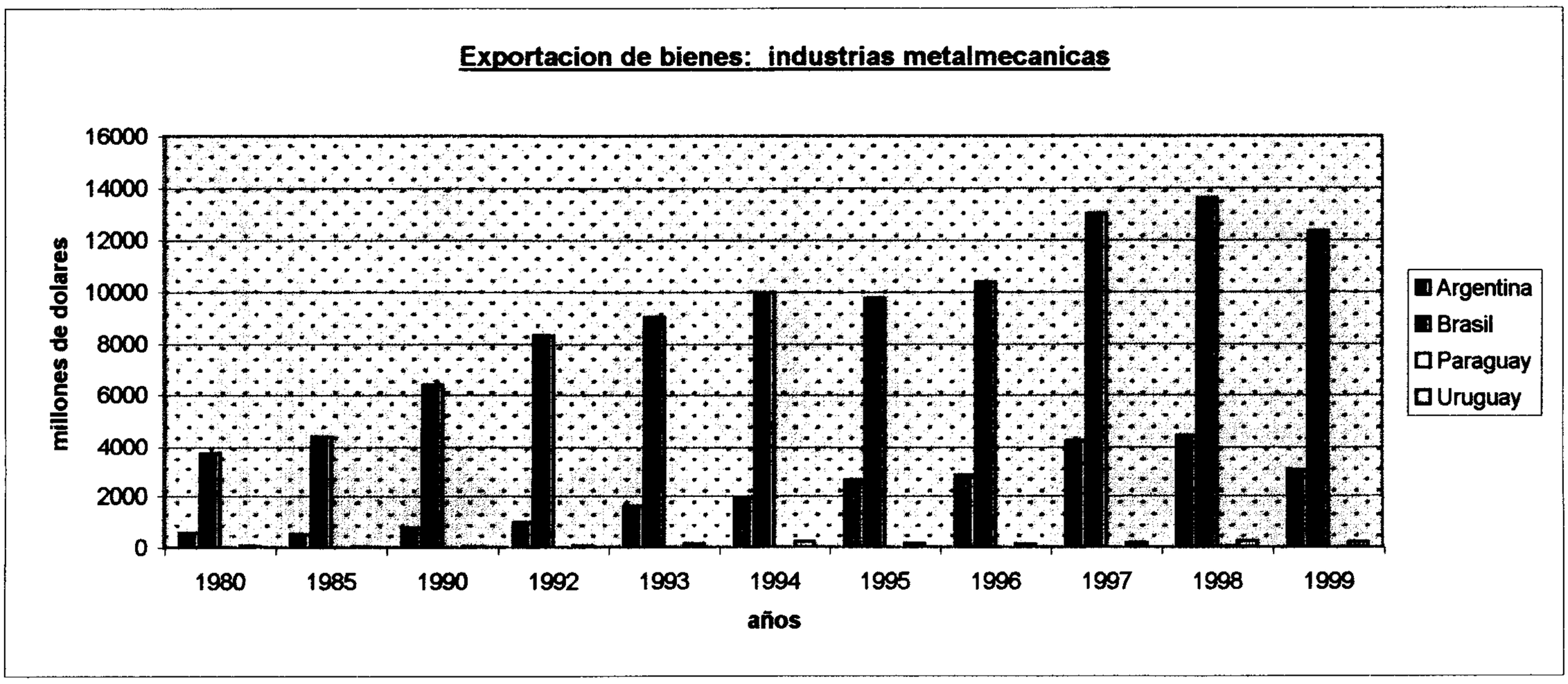
## (e) industrias, principalmente bienes intermedios

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 992,3 | 1527,4 | 3091,7 | 2217,4 | 2253,3 | 2463,9 | 3592,8 | 3727,1 | 4282,3 | 4316,8 | 4440,8 |
| Brasil | 3434,2 | 7265,5 | 10101,2 | 11790,7 | 12534,9 | 13689,0 | 15569,6 | 14886,6 | 15061,5 | 14044,6 | 14084 |
| Chile | 3088,3 | 2092,8 | 4931,0 | 4774,1 | 4381,1 | 5522,2 | 8023,2 | 7245,9 | 8233,1 | 7139,6 | 7496,4 |
| Paraguay | 80,7 | 19,4 | 70,3 | 86,1 | 92,4 | 125,3 | 135,1 | 148,9 | 148,6 | 101,9 | 84,3 |
| Uruguay | 102,9 | 63,7 | 218,0 | 187,9 | 191,4 | 212,3 | 271,4 | 312,0 | 376,1 | 397,1 | 335,0 |




## (f) Industrias metalmecanicas

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 608,8 | 550,7 | 825,0 | 1042,1 | 1621,8 | 1927,9 | 2607,3 | 2798,3 | 4247,4 | 4426,8 | 2997,5 |
| Brasil | 3772,8 | 4401,1 | 6379,8 | 8301,8 | 9023,0 | 9954,0 | 9734,7 | 10378,0 | 12982,0 | 13595,5 | 12318 |
| Paraguay | 0,1 | | 1,7 | 1,8 | 5,4 | 10,1 | 9,9 | 9,4 | 10,1 | 15,0 | 7,1 |
| Uruguay | 51,0 | 19,0 | 39,8 | 66,1 | 135,1 | 229,5 | 135,4 | 119,2 | 167,1 | 249,1 | 180,8 |



AGOSTO DEL 2002

## 5. 3. 2. Subsidios en EEUU

El Poder Legislativo norteamericano elevo los precios mínimos (subsidios) del trigo y el maíz, disminuyendo solo el valor sostén de la soja.

**Los nuevos valores, regirían hasta el 2007; hoy el precio mínimo del maíz se encuentra en los US$ 74,40 la tonelada, se iría a US$ 77,90 entre el 2002 y el 2003 para bajar a US$ 76,76 en el 2004 al 2007.**

**El trigo, cuyo valor sostén actual es de US$ 94,80 la tonelada, se iría a US$ 102,88 en los dos primeros años para bajar en los siguientes a US$ 101,04.**

**La soja es el único cereal que bajaría de US$ 193,28 por tonelada a US$ 183,72 hasta el 2007.**

Este aumento de los subsidios genero una amplia gama de protestas que no solo se focalizaron en los paises productores de estos bienes sino también en las naciones desarrolladas; la Unión Europea a través de su Comisario europeo de Agricultura y Pesca, Franz Fischter critico el proyecto de la nueva ley agrícola de EE.UU. advirtiendo que rompería con las promesas de reformas hechas por los paises desarrollados en la ultima conferencia mundial de comercio realizada en Doha, Qatar.

En noviembre del 2001 se realizo en Qatar una reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la misma el presidente norteamericano Bush prometio eliminar gradualmente subsidios e introducir medidas que permitieran aumentar el acceso de productos agrícolas de los paises pobres a los mercados de los paises ricos, con lo cual se abrió la posibilidad de negociar por parte de los paises latinoamericanos, un acuerdo hacia el 2005 que podría extender el Nafta a América Central y América del Sur.

El Washington Post del 5 de mayo del 2002 a través de su columnista Paul Blustein escribió un articulo muy critico sobre el aumento de los subsidios, en donde entre otras cosas dice que "El costo de la ley, estimado oficialmente en 180.000 millones de dólares en un lapso de diez años, aunque muchos especialistas en presupuestos creen que va a ser mayor, se sumara a los 350.000 millones de dólares en subsidios agrícolas que los paises más ricos del mundo suministran cada año".

Y agrega que el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, condeno a los paises ricos que al beneficiar de esta forma a sus sectores agropecuarios, con sumas que equivalen al producto bruto interno de todo el continente africano al sur del Sahara, aumentan la miseria y marginación en las naciones más pobres y en vías de desarrollo.

Planteando que la ley tiene como único objetivo "...defender a agricultores norteamericanos políticamente poderosos" frente a la posibilidad de variaciones de

precios internacionales que perjudicarían al campo, bajando la rentabilidad de los productores.

El director del FMI, Horst Koehler, dijo sobre la cuestión que "Es una inconsciencia que EE.UU., Japón y la Unión Europea se gasten miles de millones de dólares en mantener actividades marginales que benefician a uno pocos de sus ciudadanos, pero devastan unos sectores agrícolas que son fundamentales para la paz y para el desarrollo de los paises pobres". Agencia EFE

Horst Koehler desde su elección, hace aproximadamente dos años, defendió la postura de que las naciones ricas abran sus mercados a los productos de los paises en desarrollo, para de esta forma paliar la situación de pobreza de estas naciones. Y con la aprobación de esta ley agropecuario se complicaría enormemente todos los acuerdos comerciales en curso.

En los paises que forman parte del Mercosur, Lula Da Silva líder del PT en Brasil critico muy duramente esta ley y planteo que su país debería denunciar a EE.UU. ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), al considerar que una cosa es subsidiar la agricultura para el consumo interno, y otra cosa el subsidiar la agricultura de exportación pues de esta forma esta distorsionando la igualdad en un mundo globalizado.

Instituto de Planeamiento Estratégico

# PROYECTO

# 5. 3. 3. POTENCIAL AGROALIMENTARIO DEL MERCOSUR

# IICA – INSTITUTO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

## PRIMER INFORME PARCIAL DE AVANCE

El Mercosur tiene por delante una extraordinaria oportunidad para fortalecer su competitividad internacional y su inserción en la economía mundial a través de una profundización de su especialización productiva en la cadena agroalimentaria, que lo ubica ya en la primera línea entre los grandes bloques exportadores de alimentos, un rubro estratégico de creciente demanda mundial.

En este primer informe se presentarán algunos de los fundamentos preliminares de las grandes tendencias que favorecen la especialización agroalimentaria del Mercosur como estrategia de inserción en lo más avanzado de la economía global.

## TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA DEMANDA MUNDIAL

- ***Tendencias poblacionales***

Nunca ha sido fácil garantizar con exactitud en el largo plazo las estimaciones de las futuras necesidades alimentarias mundiales y las posibles proyecciones de la producción de alimentos. Sin embargo, esta falta de exactitud no significa que no sea posible prever cuales serán las tendencias globales en materia agroalimentaria a partir de la evolución de ciertas condiciones actuales de carácter estructural que condicionarán las diversas posibilidades de escenarios futuros.

Una de estas condiciones, que puede observarse en la actualidad, es el aumento registrado y proyectado de la población mundial. Si bien existen proyecciones que prevén una importante desaceleración en los índices de natalidad a medida que se alcanza la mitad del siglo, la población aumentará significativamente en términos absolutos. Según estimaciones del National Intelligence Council de los Estados Unidos, se ha registrado una tendencia a la disminución del índice de crecimiento mundial que se manifiesta en una reducción del 1.7% anual en 1985 al 1.3% en el 2000. Asimismo, prevé que la población mundial crecerá de 6100 millones en el año 2001 a aproximadamente 7200 millones en el 2015.[1]

[1] *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future with Nongovernment Experts.* National Intelligence Council, diciembre 2000.

El aumento registrado de población mundial, y las futuras proyecciones poblacionales, enfatizan la evolución diferenciada de la natalidad asociada a los distintos niveles de desarrollo de los países. Mas del 95% del aumento de la población mundial se produce en países en desarrollo; la mayoría del mismo se concentra en zonas urbanas de rápida expansión.[2] Mientras que las tendencias indican que la población aumentará principalmente en países en desarrollo, la tasa de crecimiento llegará a ser negativa en los países desarrollados. A continuación se detallan las estimaciones del aumento poblacional según la condición de países desarrollados y en vías de desarrollo.

Cuadro: Proyección Poblacional

| *Años* | ***Mundo*** | | | ***Países desarrollados*** | | | ***Países en desarrollo*** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total, Miles | Incremento Anual, Millones | Crecimiento anual (%) | Total, Millones | Incremento anual, Millones | Crecimiento anual (%) | Total, Miles | Incremento anual, Millones | Crecimiento anual (%) |
| **1950** | 2524 | -- | -- | 813 | -- | -- | 1711 | -- | -- |
| **1970** | 3702 | 72 | 2.06 | 1008 | 8 | 0.82 | 2694 | 64 | 2.55 |
| **1990** | 5282 | 87 | 1.73 | 1148 | 7 | 0.60 | 4134 | 80 | 2.06 |
| **2010** | 6891 | 80 | 1.20 | 1206 | 2 | 0.15 | 5684 | 78 | 1.44 |
| **2030** | 8372 | 66 | 0.81 | 1212 | -2 | -0.13 | 7159 | 68 | 0.98 |
| **2050** | 9367 | 41 | 0.45 | 1162 | -3 | -0.23 | 8205 | 44 | 0.55 |

Fuente: Estimaciones de la Naciones Unidas sobre población (variante media).

- ***Tendencias de consumo alimentario***

Más allá del aumento de la población mundial, es preciso resaltar una segunda tendencia que incide en el lugar que ocupará producción agroalimentaria en el futuro. Esto hace referencia al aumento significativo en el suministro per cápita de alimentos para consumo humano entre los países de mayor grado de desarrollo.

Según un informe de la OCDE, los indicadores de suministros de alimentos per capita a nivel mundial en el período 1992/94 se encuentran en un 19% por sobre los índices de 30 años atrás. Este significativo aumento en el consumo de alimentos se experimentó principalmente en los países desarrollados. [3]

[2] Ibid.

En cuanto a la distribución de población mundial de acuerdo a los niveles de consumo nutricional, el informe revela que en el período 1992/94 un 10% de la población mundial vivía en países con 'muy bajos' niveles de abastecimiento per capita (2.200 calorías por día), y un 55% habitaba en países con suministros alimentarios 'medios-altos' (por encima de 2700 calorías). Estas cifras ponen en evidencia una substancial mejoría en comparación con las registradas durante la década del 70. Principalmente, esto se debe al progreso económico y nutricional de China.

Según las estimaciones de la OCDE, el suministro alimentario per capita en los países en desarrollo continuará en crecimiento. De las 2500 calorías de 1988/90, y las 2550 calorías en 1992/94, se prevé un aumento de alrededor de 2770 calorías para el año 2010. Esto significa que para el año 2010 las regiones del Cercano Oriente/Norte de Africa, el Este de Asia (incluida China) y América Latina/Caribe estarán por encima de las 3000 calorías.

- ***Tendencias a la escasez de tierras aptas para la agricultura y ganadería***

Finalmente, es preciso destacar un tercer elemento que se constituye como tendencia de suma relevancia para el futuro de la producción agroalimentaria. La posibilidad de aumentar la producción de agroalimentos frente al incremento de la población mundial y del consumo de alimentos se ve limitada por la dificultad de aumentar las superficies cultivadas por la falta de tierras aptas para la explotación agrícola y ganadera. Los efectos de la erosión, las inundaciones, la salinización y la contaminación de los suelos contribuyen significativamente a la reducción progresiva de los suelos aprovechables.

Con respecto la degradación de los suelos específicamente, se estima que alrededor de 1.964 millones de hectáreas en todo el mundo son consideradas degradadas. Esto representa algo más del 22% del total de las tierras agrícolas, pasturas, bosques y selvas del planeta. En Asia solamente, ya existen 450 millones de hectáreas afectadas por este problema. A la hora de analizar las causas de dicha degradación sobresalen la deforestación y el uso intensivo de los pastos para la alimentación de los animales, responsables de un tercio del total de la degradación.

---

[3] OCDE, The Future of Food. Long Term Prospects for the Agrofood Sector, 1998.

Estas estimaciones son aún de mayor gravedad en el caso específico de la degradación del suelo apto para la producción agrícola. En América Central, el 75% de la tierra agrícola está clasificada como "más o menos degradada"; en Asia esta estimación llega al 38%. En el caso de China, 466 millones de hectáreas (o el 50% de la tierra del país) están afectadas por algún tipo de degradación de suelos. Estos datos reflejan una situación verdaderamente dramática, según se afirma en el *World Resources Report* del World Resources Institute.

En el mencionado informe se enuncia que la degradación de suelos en China es un problema de extrema gravedad: 73 millones de hectáreas del total de la tierra del país están afectadas por una degradación moderada y 86 millones de hectáreas por una degradación fuerte. Si sólo el 50% de este total está presente en tierras agrícolas (lo que probablemente es una estimación muy baja), entonces unos 80 millones de hectáreas (o más de un 60%) de la tierra cultivada está afectada por algún tipo de degradación de suelos, ya sea moderada o fuerte.[4]

- ***Implicancias de las tendencias actuales para la demanda agroalimentaria***

A partir de las principales tendencias arriba identificadas, se prevé un futuro aumento de la demanda global de alimentos. El aumento de la población mundial, particularmente en los países en desarrollo generará una mayor necesidad de alimentos. Dado que un 95% del total de este crecimiento poblacional mundial entre 1990 y el 2010 se ubicará en países en desarrollo, los mismos deberán realizar un esfuerzo sumamente importante para abastecer las necesidades alimenticias de su población.

A esto se suma el hecho que se ha venido registrando un aumento en los niveles de suministros alimentarios per capita de sectores de la población de países en desarrollo, aunque en términos absolutos y no relativos, que evidencia una creciente demanda de alimentos. Por otra parte, si bien los países desarrollados tendrán una tasa de crecimiento poblacional negativa, se estima que los índices de consumo per capita de alimentos que en ellos se registra continuarán incrementándose significativamente.

Es de prever que habrá una creciente demanda de alimentos para la cual se requerirá un aumento significativo de la producción a niveles crecientes de productividad. Más aún, la tendencia progresiva al deterioro de los suelos explotables para la producción de alimentos aumentará la presión hacia el mejoramiento del rendimiento mediante la incorporación de tecnologías que eviten o detengan el deterioro del suelo.

Entre algunas de las estimaciones de la futura demanda de productos alimentarios específicos en los países en desarrollo, incluida China, se prevé que la demanda total per cápita de carne pasará de 17 kg. en el período 1989-91 a 25 kg. en el 2010, llegando a 30 kg. en el 2025. Por su parte, la demanda total pasará de 69 millones de toneladas para el período 1989-91 a 143 millones en el 2010 y 204 millones en el 2025.

Mientras que la producción de carnes pasará de 70 millones de toneladas en el 1989-91 a 143 millones de toneladas en el 2010 (igualando la demanda de carne) y a 203 millones de toneladas en el 2025 (produciéndose un déficit de 1 millón de toneladas entre lo demandado y lo efectivamente producido).

Con respecto a los cereales, se estima que la demanda en estos países pasará de 940 millones para el período 1989-91, a 1.443 millones en el 2010 y a 1874 en el 2025. Mientras que la producción de cereales pasará de 862 millones en 1989-91 a 1.296 millones en el 2010 (el déficit entre lo demandado y lo efectivamente producido será de 147 millones de toneladas), y a 1.655 en el 2025 (aumentando el déficit a 219 millones de toneladas).[5]

El aumento de consumo de alimentos par cápita sumado al aumento en los índices de población mundial en un contexto de decreciente disponibilidad de suelos aptos para la producción agro ganadera comprometerá la capacidad de suministrar alimentos de ciertos países.

---

[4] Heilig, G.K., **ChinaFood. Can China Feed Itself?** (IIASA: Laxenburg, 1999).

[5] Agricultural statistics and environmental issues. Based on the results of the study "Long-term scenarios of livestock-crop-land use interactions for the assessment of environmental indicators in developing countries", FAO, Rome 1995.

## PERSPECTIVAS DE PRODUCCION AGROALIMENTARIA

La evolución de la producción per capita de cereales a nivel mundial durante los últimos 25 años ha experimentado un leve aumento desde los 303 kg. en 1969/71, pasando por un tope de 342 kg. en 1984/86 y declinando hasta los 327 kg. per capita en 1989/91 y 307 kg. en 1993/95.[6]

Según las estimaciones de la OCDE de 1998, la producción agrícola mundial crecerá a una tasa promedio del 1,8% anual hasta el año 2010—un ritmo más lento que en los decenios anteriores pero suficiente para elevar la producción per cápita mundial gracias a la menor tasa de crecimiento demográfica.[7] La producción mundial de cereales proyectada para el 2010 es de 2334 millones de toneladas, lo que equivale a unos 327 kg. per capita.

En cuanto a la distribución de la producción según el tipo de país, la producción per capita de cereales de los países en desarrollo continuará aumentando como parte de la tendencia. En el período 1989/91 se registraba una producción per capita de los 214 kg. que se estima alcanzará los 230 kg. para el 2010. Esto representaría un incremento del 0,8% anual.

Por su parte, en el mismo período la producción per capita de los países desarrollados se estima crecerá al 0,4% anual; es decir a una tasa inferior que en los países en desarrollo.

Estas estimaciones de producción contrastan con las previsiones de la evolución de la demanda en los países en desarrollo y desarrollados. En el caso de los países en desarrollo, las estimaciones de la demanda para el 2010 pronostican un aumento en el orden de un 0,9% anual. El consumo per capita de granos—para todo tipo de uso—crecerá a un ritmo mayor que el de la producción, continuado con la tendencia al alza de los 237 kg. en 1989/91 a los 258 kg. en el 2010. Parte de este aumento en la demanda se explica por la tendencia en el mundo en desarrollo a

---

[6] Haen, Alexandratos y Bruinsma

[7] Reza Lahidji, Wolfang Michalski y Barrie Stevens, "The future of food: an overview of trends and key issues", OECD, "The future of food. Long term prospects for the agro-food sector", OECD, 1998.

destinar parte de la producción de granos para la elaboración de alimentos ganadero como consecuencia de un aumento previsto en la demanda de carne.[8]

En el caso de los países desarrollados, se prevé un aumento menor de la demanda de granos en el orden del 0,2% anual para el período entre 1989/91 y 2010.

Podemos aquí derivar una serie de conclusiones a partir de las tendencias mundiales de crecimiento demográfico, agotamiento de los suelos, producción y consumo de agroalimentos. En primer lugar, el aumento de la población mundial elevará los requerimientos y, en algunas regiones, aumentarán los riesgos de que se produzcan insuficiencias alimentarias. Particularmente, este es el caso de los países en desarrollo, dado que el nivel de aumento de la demanda superará al de la producción como consecuencia de la explosión demográfica que en ellos se registra y como consecuencia de la tendencia al aumento del consumo de alimentos per capita que se evidencia como tendencia mundial.

Según estimaciones de la FAO, se espera que en América Latina y Asia específicamente la demanda agrícola será más dinámica que en los países industrializados, en los que el aumento de la demanda afectarán mayormente a la calidad más que a la cantidad de la producción. Se prevé que la producción agrícola crecerá en América Latina y el Caribe de 1988/90 al 2010 un poco menos que la demanda (2,3% contra 2,4%).

En segundo lugar, la creciente presión sobre los suelos ha llevado a un agotamiento de su potencial para la producción, que afectados por la excesiva presión, erosión y contaminación, no estarán en condiciones para producir a ritmo que impone la demanda. Esta situación plantea la necesidad de buscar alternativas efectivas que logren resolver las limitaciones de la provisión de alimentos.

La producción agroalimentaria deberá fomentar el aumento de la productividad como medio de respuesta a la creciente demanda, y como condición indispensable para garantizar la competitividad en el mercado. Para alcanzar mayores niveles de rendimiento sustentados en una creciente de productividad se deberá estimular la

[8] Hartwig de Haen et al. "Prospects for..." op. cit..

inversión intensiva con el objetivo de incorporar nuevas tecnologías y conocimiento científico al desarrollo productivo del sector agroalimentario.

Una segunda alternativa, y complementaria con la anterior, se centra en la promoción de la apertura económica global a fin de fomentar el comercio de productos alimentarios a nivel mundial. Aquí las regiones y países que cuenten con condiciones naturales beneficiosas para la explotación de agroalimentos tendrán un lugar destacado y diferenciado en la estructura global de producción. Más adelante nos centraremos en las perspectivas actuales de la liberación comercial.

## INVERSIÓN Y PRODUCTIVIDAD

En las actual contexto de globalización, para lograr un crecimiento sostenido de la economía de un país es indispensable aumentar en forma significativa y sostenida el nivel de productividad promedio de su economía. Es también la única forma en que es posible incrementar las exportaciones en una economía globalizada. A partir de la base de las ventajas comparativas, es necesario agregar el concurso de la tecnología y el uso intensivo del conocimiento.

En el sector agrícola, esto significa que los países productores que tienen una alta productividad en explotaciones intensivas en capital, y que son capaces de incorporar los avances tecnológicos, desde la biotecnología hasta la computación y los que se deriven de una investigación agrícola permanente, son los que tendrán éxito en un mundo cada vez más abierto y competitivo y en donde la demanda de alimentos tiende a crecer.

El aumento de la productividad se debe principalmente a la inversión en bienes de capital, que promueven y facilitan el salto tecnológico. Pero la radicación de inversiones y los aumentos de productividad están basados en las ventajas comparativas, derivadas de los recursos naturales y del clima, que a través de estos dos factores, se transforman en competitivas. Las ventajas comparativas de un país en la producción agraria van a afirmarse en la medida en que aumente la intensidad de capital en las explotaciones y se incrementen los rendimientos y la productividad.

Pero para que aumente sostenidamente la productividad deberá existir también una moderna infraestructura de comunicaciones, la existencia de personal especializado, la dinámica de la demanda, la presencia de una gran diversidad de sectores conexos y de actividades de apoyo, una buena organización empresarial y una intensa competencia. Además, estos países deberán tener una gran capacidad de innovación y una gran sensibilidad de los productores a las señales económicas y a los permanentes adelantos de la tecnología.

La experiencia internacional prueba también que para ser eficientes en la producción agrícola es importante la capacitación de mano de obra y que el desarrollo permanente de innovaciones requiere también una fuerte presencia de PyMEs proveedoras integrantes de redes productivas. Esto último, a su vez, depende en buena medida del auxilio fiscal inicial, de que se asegure la capacitación de la mano de obra y de la voluntad política de desarrollar una estrategia nacional destinada a mejorar la competencia de las industrias básicas.

La capacitación tecnológica y la integración del sistema educativo con las características de la producción son esenciales para mejorar en forma permanente la calidad del producto y la capacidad de innovar en forma continuada, que es una condición esencial para mantenerse en la competencia dentro de los rubros de mayor valor agregado. La calificación de recursos humanos asegura el desenvolvimiento futuro de la tecnología y atenúa el peso financiero de su importación.[9]

La productividad y la inversión intensiva en capital son fundamentales para incrementar los rendimientos y la calidad de los productos agrícolas, dos factores esenciales para hacer frente a la creciente demanda de alimentos. Esta creciente demanda, como vimos, se va a producir principalmente en los países del mundo en desarrollo, especialmente en el sudeste asiático.

## PERSPECTIVAS DEL COMERCIO MUNDIAL

[9] Luis Sznaiberg, op. cit., resumen de la intervención del Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Felipe Solá.

En un contexto en el que se prevé dificultades para responder a la creciente demanda de agroalimentos, es indispensable promover políticas que fomenten la inversión en tecnología y el aumento de la productividad del sector, a la vez que es necesario profundizar la tendencia a la liberalización del comercio agrícola, para permitir el acceso de los países en desarrollo al mercado agroalimentario mundial.

Para que esta perspectiva se concrete, el resultado obtenido en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT se deberá completar con nuevos avances en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) orientados a la apertura de un mercado agrícola mundial, pese a las resistencias que existen para remover las medidas proteccionistas, sobre todo los subsidios.

Con respecto al comercio de alimentos, la FAO[10] considera que el cambio estructural en el consumo de alimentos de los países en desarrollo se orientará hacia una mayor demanda de productos agropecuarios.

Autores como Lahidji, Michalski y Stevens[11] sostienen que el aumento de la población elevará los requerimientos y en algunas regiones aumentarán los riesgos de que se produzcan insuficiencias alimentarias. Para América Latina y Asia se espera una demanda agrícola más dinámica y en los países industrializados un crecimiento más lento, con mayores cambios en la calidad que en la cantidad.

Otro dato relevante que surge del informe realizado por la FAO sostiene que muchos países en desarrollo pasarán de exportadores netos a importadores netos y que no habrá aumento en los precios de los productos de los cuales son exportadores netos. Esta situación se producirá principalmente en aquellos países que tienen una alta tasa de crecimiento poblacional, en donde sus necesidades de alimentos van a superar las posibilidades de producción local.

La FAO estima también que la mano de obra para las manufacturas y para otros sectores en expansión deberá proceder de la agricultura, con la consecuente migración del campo a la ciudad. Por otra parte, esto contribuirá decisivamente a la acumulación

[10] "Agricultura hacia el año 2010", FAO, Roma, noviembre 1993.
[11] "Prospects for the world food situation on the thereshold of the 21st Century", en OECD, "The future..."-.

de capital, necesaria para realizar obras de infraestructura, que a su vez disminuyen la disponibilidad de tierras para el cultivo.

A pesar de este continuo crecimiento de la demanda de alimentos se considera que se producirá un descenso de los precios reales de la mayoría de los commodities alimenticios hasta el año 2020. Ante dicho escenario los países en desarrollo no se encontrarán en condiciones de incrementar su producción alimenticia en los mismos niveles en los que se incrementará su demanda económica. A raíz de ello se espera que incrementen sus importaciones durante este período. Se espera que sus importaciones netas de cereales se incrementen de los actuales 90 millones de toneladas a 220 millones de toneladas para el 2020, se calcula que las importaciones de productos cárnicos se incrementarán por veinte, situándose alrededor de 12 millones de toneladas[12].

Alrededor de un 60% de las importaciones netas de cereales de los países en desarrollo consistirá de trigo, con el maíz ocupando un 25%. El Lejano Oriente absorberá un 40% de las importaciones netas de cereales de los países desarrollados , seguidos de la región del Medio Oriente y el Norte de Africa con un 30% y el Africa Subsariana con un poco más del 10%. Los Estados Unidos continuarán siendo el principal exportador de cereales a los países en desarrollo, proveyendo un 60% de las exportaciones netas de los países industrializados.

En cuanto a la tendencia del comercio mundial de alimentos, en 1997 se comerciaron productos primarios y elaborados alimenticios por un valor que superó los U$S 480.000 millones, representando un 8% del comercio mundial de bienes. A nivel mundial, el comercio internacional de alimentos crece más rápido que el de productos primarios.

En este sentido, uno de los datos observados de mayor relevancia está ligado a las transformaciones que sufrió el comercio agrícola en las últimas décadas. Un informe del IICA[13] sostiene que en 1972, la participación de los productos procesados, con mayor valor agregado, fue un 58 % del volumen total de 65 mil millones de dólares. En los 10 años siguientes, en que el comercio mundial de

[12] Per Pinstrup-Andersen y Rajul Pandya-Lorch, en OECD, "The future..."-.
[13] "Agricultura en el Mercosur. Chile y Bolivia ", IICA, 1998.

productos agrícolas prácticamente se triplicó (en 1982 llegó a 201 mil millones de dólares) esa participación creció cinco puntos porcentuales.

En 1997, cuando las exportaciones mundiales alcanzaron 480,8 mil millones de dólares, los productos agrícolas procesados representaron más del 71 % del volumen total. Estos datos muestran la tendencia al crecimiento del comercio de productos con mayor valor agregado, lo que promueve las inversiones en capital y tecnología.

Los países productores de alimentos se han visto tradicionalmente afectados por diversas políticas proteccionistas sostenidas por los países desarrollados. El proteccionismo agrícola se inició después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente en los países europeos, que argumentaron la necesidad del autoabastecimiento alimentario ante el hambre que se vivió durante el conflicto. Es así que se iniciaron las políticas de subsidios y los altos aranceles a la importación.

Una vez creado el GATT, el sector agrícola se vio sistemáticamente excluido de las negociaciones para la liberalización del comercio. El mayor avance se dio el la Ronda Uruguay, que se inició en 1986, en donde el capitulo agrícola trajo las mayores complicaciones a la hora de llegar a un acuerdo final. Si bien la inclusión del sector agrícola en las negociaciones ya fue un avance sustancial con respecto a la situación anterior, los logros fueron modestos.

Además de la baja de aranceles y de la imposición de un tope al monto de los subsidios, se logró el reconocimiento de que este tipo de políticas perjudican esencialmente a los países en desarrollo y se asumió el compromiso de volver a discutir el tema en próximas rondas de negociaciones.

La producción eficiente y competitiva en el sector agrícola a nivel mundial se ve afectada en la actualidad por el proteccionismo de la Unión Europea y de los Estados Unidos. Desde el punto de vista de la especialización y el cambio, es evidente que la importancia de la agricultura es relativamente más alta para la economías emergentes que para los países desarrollados, donde la industria alimentaria y la complejidad de los sistemas de distribución están bien desarrollados. Si esto es así, las políticas proteccionistas son relativamente más

importantes para los países en desarrollo de lo que son para los países de la Unión Europea y los Estados Unidos.

Sin embargo, y a pesar de los conocidos efectos del proteccionismo sobre los países en desarrollo, las políticas de reducción del proteccionismo doméstico en los Estados Unidos y en la UE han sido más lentos que lo esperado. Las negociaciones multilaterales tendientes a la eliminación de estas prácticas llevan muchos años y los resultados que se obtienen no son siempre los esperados.

Pero a pesar de ello, están surgiendo nuevos signos asociados a la oportunidades y riesgos que han dado a los actores internacionales los incentivos para adaptarse a un patrón de inversiones, de localización geográfica y de alianzas a nivel mundial completamente nuevo. Esta nueva situación se va generando principalmente a través del flujo internacional de inversiones, que de esta manera se constituyen en el principal incentivo para que desaparezcan las políticas proteccionistas, a través de la aparición de nuevos grupos de presión afectados por estas políticas.

## POTENCIALES MERCADOS PARA LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DEL MERCOSUR: NEGOCIANDO EL ALCA

En la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Miami en diciembre de 1994 los presidentes de treinta y cuatro países del Hemisferio Occidental acordaron negociar un acuerdo de libre comercio hemisférico para el año 2005. En recientes reuniones representantes de los Estados Unidos y de Canadá, han propuesto un adelanto en la fecha para el 2003.

Según la declaración de Miami, se estableció el año 2005 como la fecha límite para concluir las negociaciones sobre el ALCA e implementar sus acuerdos. De acuerdo al principio del "emprendimiento único" todos los compromisos deberán implementarse simultáneamente y como un paquete integral. Este mecanismo fue

pensado para asegurar un resultado los mas equilibrado posible en un contexto caracterizado por asimetrías estructurales de tamaño y poder.[14]

A tal fin se han establecido nueve grupos de negociación que se encuentran realizando tareas preparatorias y negociando el diseño de lo que será la estructura de los diversos capítulos del ALCA.

El progreso en las negociaciones dependerá de varios factores, entre ellos:

a) La obtención por parte del gobierno de los Estados Unidos del Fast-Track en el Congreso.

b) La resolución de los conflictos en torno a las restricciones no arancelarias, el subsidio a la agricultura, los derechos laborales y ambientales.

c) La creación de un mecanismo de resolución de controversias comerciales y garantías de seguridad jurídica.

d) El progreso del ALCA está íntimamente ligado al grado de satisfacción de los objetivos e intereses que alcancen los países del NAFTA y el Mercosur. En el caso de este último, su posición estará influenciada por el grado de cohesión interna en el bloque.

## EL ACUERDO MERCOSUR–UNION EUROPEA

La Unión Europea mantiene relaciones desde 1990 con los ministros de asuntos exteriores de los países miembros del Grupo de Río, que integra a todos los países sudamericanos, México y Panamá, así como un representante de América Central y otro del Caribe. En un ámbito más específico, desde 1984 se mantienen relaciones con los países centroamericanos del denominado Proceso de San José; manteniéndose también reuniones ministeriales con los países de la Comunidad Andina y con el Mercosur. A esto se suma una compleja red de relaciones

[14] Roberto Bouzas, "Las negociaciones comerciales externas de Mercosur: administrando una agenda congestionada", en Ricardo Roett (comp.), *MERCOSUR: Integración regional y mercados mundiales* (Buenos Aires:

bilaterales y diálogos políticos con países que no pertenecen a ningún organismo subregional como Chile y México.

Los distintos foros de diálogo reflejan la voluntad de la Unión Europea para tomar en cuenta las diferencias de cada subregión y de esta manera establecer negociaciones que tengan en cuenta las particularidades de cada bloque. Esto implica el reconocimiento de la imposibilidad de establecer relaciones uniformes a nivel de América Latina.

A pesar de la excelente disposición de ambos bloques para establecer un marco propicio para diferentes espacios de negociación, la realidad mostró las dificultades que ambos enfrentan para llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos en cuestiones como el comercio de productos agropecuarios.

Las relaciones entre Unión Europea y Latinoamérica reflejan también importantes asimetrías en las relaciones comerciales, duplicándose las exportaciones europeas a la región en el período 1991-1997. En el mismo período las exportaciones latinoamericanas hacia la UE no crecieron más de un 20%, lo cual constituye un factor particularmente negativo en las relaciones comerciales.

Es por ello que, tanto el Mercosur como el Grupo Río, critican no sólo el proteccionismo agrícola sino también las restricciones no arancelarias de la UE.

Resulta difícil considerar que estos desequilibrios puedan llegar a corregirse, particularmente en el área de los agroalimentos, sin una progresiva reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y una apertura gradual pero sustancial de los mercados agrícolas. En este contexto, las distintas subregiones latinoamericanas reconocen que la Unión Europea debe iniciar inmediatamente reformas en estos ámbitos, debido al peligro que corre de perder mercados, a raíz de una mayor interdependencia que tendrían estos países con los Estados Unidos en el marco del ALCA.

La cumbre de Miami impulsó la firma de un acuerdo marco entre Mercosur y la Unión Europea. El acuerdo, firmado en diciembre de 1995, creó un mecanismo

---

Nuevo Hacer, GEL, 1999).

institucional para desarrollar un diálogo político entre las regiones, pero no estableció compromisos específicos de liberalización comercial. Sin embargo, ha permitido un fluido intercambio de información entre ambos bloques referida a las principales cuestiones de la agenda inter-regional, que incluyen la política comercial.

A mediados del año pasado, y ante los bajos precios agrarios, la Unión Europea intentó provocar una demora en las negociaciones para conformar la zona de libre comercio con el Mercosur y Chile, tal como se había establecido en los acuerdos de 1995 y 1996. Algunos países, como Francia, España y Bélgica solicitaron una postergación. Los europeos argumentaban que en muchos casos estos países no podrían soportar la competencia de los productores latinoamericanos de carnes, cereales y azúcar, y propiciaban un tratado sin considerar el sector agrícola. El Mercosur y Chile contestaron que si no se incluía a la agricultura no habría tratado, amenazando también Brasil con excluir el sector informático del acuerdo.

La Comisión Europea aprobó finalmente una recomendación destinada a dar inicio a las negociaciones de un área de libre comercio con el Mercosur, sin excluir a ningún sector de las negociaciones. Esta recomendación fue aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, no sin que mediara una fuerte oposición de algunos países miembros que se ven particularmente afectados por la posible apertura del comercio agrícola. Sin embargo, estos países consiguieron demorar el inicio de las negociaciones, ya que el acuerdo prevé su inicio para el año 2002.

Con respecto al futuro de las políticas proteccionistas, es evidente que la creciente competencia en todos los niveles que implica la globalización, hacen que las enormes sumas de dinero que se destinan a los subsidios para el sector agrícola europeo, sean cada vez más costosas. Algunos países dentro de la propia Unión Europea se dan cuenta de que estas cuantiosas sumas, que se utilizan para financiar un sector de baja competitividad a nivel internacional, serían mucho más productivas si se utilizaran en sectores como la investigación y el desarrollo de alta tecnología, área en la que Estados Unidos le lleva una gran ventaja a la Unión Europea.

## COMENTARIOS FINALES

Las proyecciones de la demanda de productos agroalimentarios estiman el su permanente aumento de la demanda a nivel global, especialmente focalizado en el sudeste asiático. Un escenario de estas características plantea la oportunidad de fortalecer las ventajas comparativas del Mercosur como una región agroexportadora y de alta productividad.

## 5. 4. LA COMPLEJA AGENDA POLÍTICA DE MERCOSUR

El ritmo de cooperación en cada ámbito del Mercosur ha variado dependiendo de circunstancias políticas internas y de transformación de la política mundial. Cuando Argentina, Brasil y Uruguay inician su transición democrática, la actividad diplomática presidencial produjo una coordinación sin precedentes de la política exterior. En 1986 los presidentes de Argentina y Brasil pusieron en marcha el Programa de Integración y Cooperación, siendo este un mecanismo para el estimulo de vínculos, desarrollando los ministerios de relaciones exteriores una agenda con temas tales como política mundial y cooperación tecnológica.

Si bien la transición democrática fue diferente en cada país, estas diferencias no inhibieron la cooperación intraregional en asuntos políticos y de seguridad. A pesar que los militares jugaron un papel marginal en el rediseño de la política exterior de estos países, su presencia era crucial en temas vinculados a la defensa.

Uno de los obstáculos para alcanzar los objetivos de la integración en el campo del comercio y la inversión fue la inestabilidad macroeconómica, pero la etapa final de la Guerra Fría produjo una mayor convergencia de las políticas exteriores. Argentina y Brasil, compartieron posiciones en una variedad de temas de política exterior, incluyendo la crisis de América Central, la Rueda Uruguay de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, los regímenes de no proliferación nuclear y la zona de Paz del Atlántico Sur. En lo referido a la seguridad interestatal, el acuerdo más importante fue el de la cooperación nuclear, desactivándose los temores en torno a una carrera militar nuclear donde se priorizó

un acuerdo bilateral Argentino Brasileño por sobre los regímenes internacionales de no proliferación.

En lo referido a las relaciones económicas, si bien la ausencia de estabilidad limitó el comercio entre ambos países y los esfuerzos para consolidar un esquema de integración regional, las élites políticas se pusieron de acuerdo sobre la importancia del regionalismo, aumentando los contactos entre políticos, burócratas, empresarios e intelectuales, y hacia 1989 ya existían las condiciones para la aprobación de un Tratado de Integración, Cooperación y desarrollo entre Argentina y Brasil, que se transformaría en los pasos previos de asociación intergubernamental de largo plazo concebido hacia la creación de un mercado común abierto a todos los países de América del Sur.

Entre 1989 1990, en Argentina y Brasil hubo cambio de gobierno y se produjo una gradual reorientación de las políticas exteriores y económicas domésticas; los desarrollos políticos internos produjeron divergencias y ambos países pasaron a valorar los costos y beneficios del nuevo orden mundial de manera diferente. Mientras Argentina percibía como mayor opción estratégica de credibilidad internacional y estabilidad política interna una relación especial con Estados Unidos, Brasil mantuvo una política exterior que valorizaba la autonomía en los asuntos internacionales y resistía los intentos norteamericanos en las relaciones interamericanas y su ministerio de relaciones exteriores definió como prioridad una agenda basada en acuerdos comerciales e iniciativas de cooperación con sus vecinos sudamericanos.

La llegada de estabilidad económica en la última fase del gobierno de Italmar Franco –1992/1994- abrió un nuevo capítulo en los asuntos externos de Brasil. Sus relaciones con Washington mejoraron gradualmente y las posiciones defensivas dejaron lugar a una diplomacia más participativa en los asuntos mundiales.

La negociación del Tratado de Asunción –1991- y la rápida respuesta de las economías al comercio intra-regional produjeron flujos de comercio e inversión fronteriza sin precedentes; detrás de estos resultados, más que a los objetivos comunes de política exterior, las motivaciones políticas se orientaron a la estabilidad económica, las políticas comerciales abiertas y la continuidad democrática, cuya idea aumentaría la credibilidad internacional .

Las relaciones interestatales entre los miembros del Mercosur a mediados del 90, a medida que el proceso asociativo se expandió y fortaleció, entraron en una nueva fase. La interacción intraregional generó una dinámica genuina de interdependencia entre las economías del área, la integración regional pasó a apoyarse sobre un nuevo conjunto de intereses domésticos e internacionales, reforzadas por una variedad de redes privadas. Las relaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tuvieron más motivaciones económicas que objetivos comunes de política exterior.

La profundización del proceso Mercosur introdujo una nueva mirada en temas intergubernamentales; un número creciente de actores sociales y económicos se involucraron en el proceso de integración regional, Mercosur enfrentó una agenda externa desafiante en la que debió practicar simultáneamente una diplomacia de integración con la Comunidad Europea, otros bloques comerciales latinoamericanos, la Organización Mundial de Comercio y el NAFTA liderado por Estados Unidos. En este marco, la decisión del gobierno norteamericano anunciada en la Cumbre de Miami a fines de 1994 de crear un Área de Libre Comercio de las Américas se transformó en un incentivo político clave, para que Argentina y Brasil en estrecha coordinación política consolidaran el Mercosur.

Sin embargo Mercosur, no avanzó solamente debido a los "efectos de derrame" , la crisis del peso mexicano a fines de 1994 fue otro catalizador de integración en el

Cono Sur. La creciente vulnerabilidad de Argentina y Brasil frete a los movimientos erráticos del capital global estimularon un nuevo sentido de interés común "el mutualismo" , cuyo avance entre los países del Cono Sur es uno de los muchos ejemplos de la tendencia mundial contemporánea hacia la cooperación intergubernamental basada en la identificación de intereses y valores comunes. En la medida que las relaciones Brasil Argentina estaban en el corazón de la dinámica del Mercosur, el "mutualismo" bilateral se transformó en un requisito permanente para profundizar y ampliar la integración regional.

La política de Mercosur después de principios de 1995 a pesar que se intensificaron las discusiones entre y dentro de los estados parte sobre los pro y contra de institucionalizar las negociaciones intergubernamentales y las interacciones intraregionales, no se desarrolló ninguna iniciativa importante para dotar a Mercosur de una estructura institucional permanente. La escasez de financiamiento externo para economías sobre expuestas también afectó la agenda externa de Mercosur.

Definidos los gobiernos de todos los países del área de influencia de Mercosur, incluyendo Chile, como de centro (centro-izquierda, centro-derecha o estrictamente de centro); la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, profundizaron sus procesos de democratización en torno a líneas ideológicas similares. De manera coincidente en estos países la integración regional se convirtió en un punto de consenso político. Si bien los ministerios de relaciones exteriores fueron los que condujeron las negociaciones intergubernamentales, los presidentes asumieron un papel decisivo en darle impulso político al Mercosur. De esta manera la correlación entre reforma económica, democratización e integración regional se convirtió en la esencia del Mercosur.

Percepciones de la Argentina y Brasil sobre política exterior.

Si bien el interés de Argentina y Brasil estaban centrados en fortalecer el Mercosur, este interés no atenuó sus diferencias en materia de política exterior y la solución que encontraron los ministerios de relaciones exteriores fue la sutil encapsulación de las diferencias. Por su lado Brasil, adhirió al tratado de no-proliferación y al Régimen de Control de Tecnología Misilística, implementó legislación para controlar las exportaciones de tecnologías sensibles y se convirtió en un participante activo en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En temas como medio ambiente, narcotráfico y derechos humanos, reemplazó sus decisiones defensivas por una diplomacia positiva en los foros multinacionales. A pesar de estas iniciativas, sus percepciones no coincidían con las de los funcionarios argentinos, que apoyaban por completo las propuestas norteamericanas de seguridad hemisféricas.

Argentina, se destacó por su postura pro-norteamericana en temas de política y seguridad internacional y estas diferencias obstaculizaron los esfuerzos realizados en las reuniones de ministros de defensa en Williamsburg (1995) y Bariloche (1997) para avanzar hacia mecanismos hemisféricos de seguridad cooperativa.

En la cumbre presidencial de San Luis (1996) se tomaron dos decisiones: la primera fue la cláusula democrática por la cual los estados parte acordaron sancionar a los gobiernos no democráticos; la segunda fue el establecimiento de un mecanismo de coordinación política entre la Argentina y Brasil, al año siguiente, ambos países firmaron la Declaración de Río que definió el status de las relaciones bilaterales como de alianza estratégica. Y la cláusula democrática tuvo un doble significado: fortalecer las bases políticas de la integración regional y enviar un claro mensaje a Paraguay, para quien la coordinación en defensa de la democracia ha sido una externalidad crucial desde 1993.

A pesar que las diferencias de política exterior se mantuvieron en ambos países, los funcionarios argentinos y brasileños dejaron de lado la politización y transmitieron la idea de que las iniciativas internacionales en cada país debía verse como opciones legítimas en el mundo de la posguerra fría. Para Brasil el ajuste frente al nuevo orden internacional , así, la membresía permanente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se transformó en un componente importante en la política exterior de Brasil, aun cuando el apoyo de los países latinoamericanos fue más difícil de obtener que el de otros países extra-regionales. Por su parte, Argentina, vio su alianza extra- OTAN con Estados Unidos como un paso para consolidar los cambios en las relaciones cívico-militares y en la política internacional de defensa.

Las iniciativas intra-regionales de infraestructura, las agendas cooperativas de educación y cultura y la creciente interacción entre los actores políticos de los Estados parte han ampliado el alcance y profundización de las relaciones intra-Mercosur. Mientras la interacción fronteriza entre empresarios, organizaciones sociales y élites políticas se intensificó, las provincias del norte de Argentina y sur de Brasil, están desarrollando importantes redes de vinculación. Estas iniciativas a nivel local y federal, a partir de coincidencias políticas y acuerdos cooperativos, también ha desarrollado un nuevo conjunto de iniciativas militares interestatales que se tradujeron en medidas de mutua confianza en materia militar, naval y aérea, aumentando la transparencia entre los militares del Mercosur.

Las complejidades políticas de Mercosur, pueden incluirse en muchos de los debates teóricos sobre las relaciones internacionales. Las fuerzas de la integración y de la fragmentación se superponen en varias esferas de las relaciones interestatales ye intersocietales "produciendo consecuencias integrativas y desintegrativas" John Lewwis Gaddis[1] que deben interpretarse como alternativas

[1] John Lewis Gaddis, " Toward the Post-Cold War" Foreing Affair 70 n2 1991

mutuamente excluyentes, aun cuando pueda producir tensiones en la política regional.

Coordinar la política regional con la asimetría de poder es de hecho un dilema para proyectos avanzados de integración económica, el compromiso básico con la paz y la seguridad fue el punto para revivir proyectos asociativos en el área y la expansión de medidas de fortalecimiento de la confianza puede en buena medida atribuirse al mutualismo intraregional desarrollado por el Sistema de Integración Centroamericano. Si el Area de Libre Comercio de las Américas se transforma en una realidad, las expectativas sobre sus resultados serán similares a las de otros proyectos de libre comercio regional. No obstante, a pesar de esos beneficios, los Estados parte de Mercosur, enfrentarán nuevos dilemas.

## 5. 5. UN ACUERDO REGIONAL Y LA APERTURA DE LA ECONOMIA – LA ESTRATEGIA OPTIMA (Roberto Lavagna).

**La posición sustentada en este trabajo por Lavagna sobre los acuerdos regionales es que la liberalización de las economías es posible solo porque estos acuerdos regionales proveen la metodología para la apertura de las economías sin hacer que los países enfrenten costos sociales y económicos insoportables como consecuencia de la rápida reestructuración de la producción que implican.**

Por lo que considera, de esta forma al "regionalismo abierto" un instrumento efectivo para el libre comercio.

La ampliación de estos acuerdos regionales es (bajo las existentes restricciones al comercio y los problemas de acceso), el mejor camino para alcanzar el objetivo de un comercio mas libre.

La "sobreoferta" de propuestas regionales y el hecho de que algunas se superpongan entre sí, agrega el tema de determinar la mejor SECUENCIA para realizar acuerdos y expandirlos.

Se deben evitar los extremos, agrupar los países de muy alta productividad con los de medio o los menos desarrollados, o en el otro extremo agrupar aquellos con muy bajo índice de productividad o escala económica.

El uso de estos criterios para evaluar la situación de Argentina sugiere que estrechar y profundizar el acuerdo Brasil – México es valioso tanto en términos de análisis estático de creación y de desvío de comercio como en relación a sus efectos dinámicos.

El acuerdo subsecuente (no remoto) entre el NAFTA y el MERCOSUR o el ALCA asegurara el cambio hacia la liberalización del comercio.

### LA ESTRATEGIA OPTIMA DEL MERCOSUR

Criterios generales de acción

Hay sistemas diferentes con los cuales elegir primero dentro de la sobreoferta de proposiciones y hay tiempos diferentes en los cuales abordar cada uno de ellas.

### FASE I

Como norma general, cada país o grupo de paises debería elegir primero (en la definición de secuencia) aquellos acuerdos de preferencias comerciales y de integración que le permitan un mayor desarrollo de ventajas comparativas potenciales en el tiempo más corto posible.

Una vez creadas las condiciones para el desarrollo de ventajas dinámicas, en la fase I, es factible ampliar el campo de la integración con nuevos acuerdos.

Así se "entra" a los acuerdos más amplios con ventajas dinámicas ya desarrolladas o en desarrollo, es decir con una capacidad de producción, una productividad y una competitividad mayor, fruto de las mejores asignaciones de recursos, de escala, de Know How comercial, etc. Derivadas de los acuerdos de la primera fase.

**FASE II**

Ya en curso la generación de ventajas comparativas derivadas de las dos fases anteriores, entraríamos en el de los acuerdos aun más amplios, incluso lisa y llanamente globales donde la presencia de paises de mayor desarrollo relativo será dominante.

Esta claro que la apertura y cierto grado de especialización van juntas y que a mediano o largo plazo los acuerdos con paises de mayor desarrollo implicaran reajustes productivos internos importantes.

Pero estos reajustes serán menores y la estructura productiva resultante será mas integrada y con mayor eslabonamiento si se sigue la secuencia descripta que crea las bases para el desarrollo de ventajas dinámicas.

Si se "entra" en acuerdos de libre comercio amplios y con paises de alto desarrollo sin haber avanzado en el camino de desarrollar las ventajas competitivas o comparativas dinámicas potencialmente existentes, es decir sin haber alcanzado mayor "densidad" en los eslabonamientos productivos, el resultado será procesos de ajuste interno más traumáticos y una inserción internacional más concentrada y frágil.

"Una respuesta adecuada en el plano de la canalización de las inversiones y del comercio no solo requiere una estrategia de "apertura" correcta, sino también presupone una política macroeconomía de estabilidad y el funcionamiento libre de los mercados internos sin excesivas interferencias del estado, ni como hiper-regulador ni como productor de bienes o servicios que pueden ser atendidos por capitales privados. Presupone, asimismo, el respeto de normas internacionales en materia de atención de compromisos externos, protección de inversiones, apertura a la inversión extranjera, respeto a la propiedad intelectual, protección del medio ambiente, etc" Pag. 355

Cada uno de las fases necesitan plazos temporales no menores a los dos años y plazos máximos no mayor a los diez o 12 años en cuanto a los efectos que genere la fase III.

Si no se limitarían las fases se estaría implícitamente definiendo nuevas formas de economías semi-cerradas a una escala regional o subregional, siendo que la tendencia a la globalizacion es claramente tan dominante como correcta teóricamente e inevitable en términos futuros.

Cumplidas todas las condiciones, la secuencia de apertura descripta debería generar una mayor capacidad de acumulación de recursos, una mejor canalización de los mismos y una participación en el comercio internacional más volcada al intercambio intra-sectorial que a formas de especialización sectorial.

La diferencia no esta en el punto de llegada que es el de economías mas abiertas e integradas, sin en el tipo de economías y sociedades resultantes.

## LAS SECUENCIAS

Según los criterios expuestos, la fase I del proceso de integración ha sido los acuerdos Argentina-Brasil y los acuerdos ampliados Uruguay, Paraguay.

La fase II debería ser acuerdos ampliados con todos los paises de América del Sur, la llamada Asociación de libre comercio de América del sur, y la fase III los acuerdos ampliados con el NAFTA y eventualmente con la U.E.

Los tiempos:
FASE I 1986-1990
FASE I ampliada 1990-1995
FASES FUTURAS: FASE II 1995-2005 y la III 1998-2010

### 1. FASE I ampliada

Se basa en "acuerdos sectoriales" que le dieran una dimensión de estrategia industrial conjunta mas que una ampliación de los flujos comerciales sobre la base de ciertas ventajas estáticas.

La rebaja arancelaria combinada con los acuerdos sectoriales y no la rebaja arancelaria con restricciones para-arancelarias (antidumping, cláusulas de salvaguardia) debió ser la segunda parte de la fase I de los acuerdos Argentina-Brasil ampliados ahora al Mercosur.

No lo fue y por ello Argentina sufrió perdidas productivas y comerciales importantes, tanto en saldos de comercio como a la calidad de los productos exportados por Argentina.

Afortunadamente no se llego a un conflicto abierto ni a la postergación del Mercosur pero quedan muchas cosas por "reparar".

A pocos meses del 1° de enero del 95 quedan temas sustantivos por resolver.

En la parte final de la fase I hay en discusión y análisis un conjunto de temas que permitan llagar a la puesta en marcha de un sistema se integración profundizado el 1° de enero del 95.

Hoy existen cuatro grandes temas de entendimiento imprescindible

1. arancel externo común
2. mecanismos sectoriales de integración
3. cláusulas internas de salvaguardia
4. contenido nacional y zonas francas

- El primer punto hay acuerdo avanzado sobre el 85, 90% del nomenclador arancelario para que tenga vigencia desde 1-1-95 y un pre-acuerdo con plazos, en lo que resta, al 2000 o 2005.

Es decir en el 95 había una unión aduanera completa de vigencia diferida, incluye bienes de capital (no todos), productos de informática y electrónica y algunos bienes del sector químico y petroquímico.

❖ Sobre el segundo punto "mecanismos sectoriales de integración"
El error más evidente de la fase I ampliada ha sido renunciar al uso intensivo de acuerdos de tipo sectorial, como la CEE o el NAFTA lo hizo en su momento.

Al no haberse cumplido con la coordinación de políticas macroeconomicas (estipulado articulo 1 y 4 del tratado) argentina adopto ciertos mecanismos para evitar "efectos indexados resultantes de estos desajustes" fueron: La adopción de cláusulas de salvaguardia intra-Mercosur y los acuerdos de ajuste estructural.

Las salvaguardias tienen un carácter defensivo y eluden la discusión sobre papeles y eficiencias relativas entre sectores y empresas de los paises miembros.

Los acuerdos sectoriales o acuerdos de ajuste estructural plantean la formulación de una visión sectorial conjunta por parte de los paises miembros y llevan a crear un marco consensuado de reestructuración y ampliación de sectores.

Acuerdos como el automotriz, el siderúrgico, etc. Han demostrado que son los que atraen mayores inversiones e impulsan cambios estructurales con vocación y visión de conjunto.

❖ El contenido nacional hasta ahora reclamado para gozar de las preferencias comunitaria es del 50% y/o del salto arancelario.

Brasil propone el 70%
Argentina mantiene el 50%
Uruguay propone el 30%

En el caso de zonas francas se requeriría alguna limitación que no diluya o perfore las preferencias comunitarias acordadas.

## 2. FASE II

Brasil formalizo su idea de crear una Zona Sudamericana de libre comercio (ALCSA), el resto lo ha aceptado bajo la condición de modificar una de las propuestas iniciales, como era la de habilitar negociaciones individuales de cada país del Mercosur.

Las negociaciones individuales hubieran llevado a debilitar y complejizar mas las relaciones en el mercosur pero objetada por Uruguay y Argentina fue removida por Brasil.

(En nota a pie de pagina (362), plantea que Brasil acepta por primera vez una negociación con el NAFTA a condicion que sea conjunta y dejando claro que las prioridades eran terminar con la instrumentación del Mercosur y luego el ALCSA. La secuencia propuesta por Brasil es más compatible que la del sector oficial argentino con los criterios analizados en estas notas. Argentina pretendía la negociación con el NAFTA directamente)

a. **la lógica intrínseca de la propuesta brasileña**

Un mercado común que ayude al diseño de políticas competitivas regionales crea mas chances de aumento de la productividad de la economía y de generación de nuevas inversiones que una simple zona de libre comercio.

El Mercosur reúne las dos economías más grandes de la región, tiene casi ocho años de operación, esta a punto de tener aranceles externos iguales por lo que esta a tiempo para ampliar su zona de influencia.

La propuesta del ALCSA seria proteger (por la vía de obtener tratamientos más favorables) el principal mercado de productos industriales de los paises del Mercosur.

Es decir se abriría un mercado regional importante y esencial en materia de colocacion externa de productos industrializados y bienes de capital. (72.550 millones de dólares de comercio exterior M+X)

Esta es la visión detrás de la propuesta brasileña y es compartida por el autor.

El sector oficial argentino aferrado a una vision puramente comercialista del proceso de integración, se preocupo por la perdida y licuacion de ventajas en el mercado brasileño como consecuencia de una apertura regional más amplia.

b. **El costo de no aceptar o demorar, generaría alternativas desventajosas**

Podría darse la negociación bilateral entre uno o varios miembros del Mercosur y los terceros paises de la región. Allí se licuarían preferencias intra-mercosur sin generar compensación alguna.

Tarde o temprano pondría al mercosur en crisis por desinteligencias, por otro lado podría darse una doble situación en la que los terceros paises negocien con el Nafta y lo hagan también todos o algunos del Mercosur.

Eso significaría entregar el mercado de bienes manufacturados de la región a los paises del NAFTA, especialmente EE.UU., le seguiría Canadá y México.

Significaría una suerte de re-primarizacion de las exportaciones de los miembros del Mercosur que no tendrían ventajas o preferencias en los terceros paises de la región, ni habrían sabido aprovechar las ventajas de escala, especialización, racionalización de la inversión o incorporación tecnológica conjunta.

"El camino parece ser adaptar internamente el Mercosur para recuperar potencialidad en términos de generar ventajas competitivas y al mismo tiempo iniciar la apertura hacia terceros paises de la región." Pag. 366

c. La instrumentación: es básicamente la de una combinación de rebajas automáticas y listas de excepción, es una idea de un nivel de compromisos menores que los que existen dentro del Mercosur.

**La fase III**

a. **NAFTA-MERCOSUR:** una alternativa valida con tiempos a ser definidos.

La vinculación Nafta – Mercosur debe ser un eslabón mas dentro de una secuencia de creciente apertura e integración. Y un negociación eventual con la U. E.

En este caso luego de haber hecho uso intenso de las ventajas dinámicas generadas por el Mercosur y luego de este con la Zona de libre comercio aparece el complemento NAFTA, en el cual nosotros abriríamos un mercado relativamente pequeño y se abriría un mercado de grandes dimensiones como el de EE.UU.

Mercado que suele suponerse abierto pero que tiene focos de proteccion precisamente en bienes de interés para nuestros paises.

Llegaría el momento de "intentar en la negociación" proteger por una cantidad de años (10) preferencias decrecientes en el área Mercosur y en la sudamericana y de plantear criterios de diferenciación, de gradualidad y de políticas sectoriales en el acuerdo con el NAFTA.

En este momento no hay una vía de ingreso rápido y en todo caso el interés de centra mas en una negociación futura de conjunto, mercosur con el nafta o como mínimo del 4+1 con EE.UU. que en negociaciones aisladas.

Según Lavagna para 1997 el Mercosur debería estar consolidado y el ALCSA en funcionamiento. Ese será el momento en la negociación de conjunto con el NAFTA.

Diversas disposiciones del Nafta deberán ser rescatadas como elementos instrumentales importantes en la definición de una negociación futura. Estas son:

- Plazos extendidos y diferenciales donde los sectores sensibles tienen 15 años para llegar a situaciones de comercio totalmente libre de aranceles.
- - hay regímenes especiales – la metodología básica es la de combinar rebajas arancelarias con programas sectoriales específicos para todos los sectores sensibles. "Los acuerdos sectoriales son esenciales al equilibrio de un programa de integración."

- También esta admitida la posibilidad de monopolios públicos en el caso de telecomunicaciones.

- En el caso de la agricultura se aplica un sistema de acuerdos bilaterales entre cada uno de los tres paises miembros y los plazos de liberación total puede llegar hasta 15 años.

- Y hay un reconocimiento explícito de la importancia de las políticas nacionales en la materia.

- En las decisiones para el sector de servicios financieros se incluye la posibilidad de establecer limites de participación de mercado.

- En materia sanitaria se acepta el principio de áreas libres de pestes y plagas.

- Cabe señalar que el respeto a la continuidad jurídica prima a punta tal que México logra la continuidad de sus planes de promoción de exportaciones por largos años (mas allá del 2000) lo necesario para afianzar la actividad de sectores de exportaciones incipientes.

**b. la Unión Europea-Mercosur una alternativa valida con contenido a clarificar.**

Ambas partes tienen un interés de no ser "discriminadas" en términos relativos.

-la U.E. por parte del Mercosur, al producirse acuerdos con EE.UU. y el Nafta, parte del comercio de bienes de mayor valor agregado como bienes de capital, equipamiento informático y aun de servicios, se desviaría a favor de EE.UU. perdiendo la U.E. uno de los mercados que han crecido en los últimos tres años.

El Mercosur que la U.E.. favorezca a los paises del este de Europa, en los bienes agroalimentarios e inversiones.

En lo inmediato el Mercosur esta interesado en:

- Amplíe el sistema de preferencias sin mecanismos de diferenciación en función del grado de desarrollo relativo de los paises.

- Normas uy exigencias de carácter ambiental y de protección de la naturaleza que no impidan el acceso a los mercados de Europa.

- Cooperación en materia de incorporación y difusión tecnológica y aliento a los flujos de inversión, donde el Mercosur debe estar dispuesto a promover acuerdos de garantía de inversiones y proteger los derechos de propiedad intelectual dentro de las pautas del GATT.

- Cumpla la U. E. Los compromisos GATT en materia de reducción del programa de los subsidios agrícolas.

"ARGENTINA, BRASIL, MERCOSUR. UNA DECISIÓN ESTRATEGICA"

ROBERTO LAVAGNA

EDITORIAL CIUDAD ARGENTINA

BS. AS. 1998

## RESUMEN CAPITULO IX

## "LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR (ALCA, UNION EUROPEA, ZONA SUDAMERICANA). LA SECUENCIA Y LOS TIEMPOS DE UN PROCESO DE AMPLIACION"

## SINTESIS

Regionalismo abierto un instrumento efectivo para el libre comercio.

Acuerdos regionales proveen la metodología par ala apertura de las economías sin que los paises sufran costos sociales y económicos insoportables al tener que estructurar la producción.

La sobreofertas de propuestas regionales, algunas se superponen lleva a tener que determinar la mejor SECUENCIA para realizar acuerdos y expandirlos.

El acuerdo nafta, mercosur o ALCA asegurara el cambio hacia la liberalización del comercio.

La estrategia optima, para elegir abordar las propuestas regionales y los tiempos son:

Los divide por fases

Fase I, elegir cada país o grupo de paises, los acuerdos de preferencias comerciales y de integración que le permitan un mayor desarrollo de las ventajas comparativas potenciales en el tiempo más corto posible.

Una vez las ventajas dinámicas desarrolladas o en desarrollo, es decir con una capacidad de produccion, productividad y competitividad mayor fruto de una mejor asignación de recursos, de escala, de comercio derivado de la primera fase se pasa a la II.

**Fase II**

Entrar en acuerdos más amplios, donde la presencia de paises de mayor desarrollo relativo será dominante.

Brasil formalizo la idea de crear una zona sudamericana de libre comercio ALCSA, el resto lo ha aceptado bajo la condición de una negociación conjunta, Mercosur y no individual.

Aclara a pie de pagina que brasil acepto una negociación con el nafta con la condición sea en conjunto y que las prioridades eran terminar con la instrumentación del mercosur y luego el ALCSA.

Lavagna considero esta propuesta más compatible que la argentina que pretendia la negociación con el nafta directamente.

a. la lógica de la propuesta de brasil es que con el ALCSA se protegería el principal mercado de productos industriales de los paises del mercosur, 72550 millones de dólares de comercio exterior X+M)

b. El costo de demorar generaría alternativas desventajosas: podría comenzar negociaciones entre uno o varios miembros del mercosur y terceros paises de la región, así se licuarían las preferencias intra-mercosur, llevan a la crisis del mismo.

Otro seria que terceros paises negocien con el nafta y lo hagan algunos del Mercosur.

Esto llevaría a entregar el mercado de bienes manufacturados de la región al nafta, EE.UU., Canadá y México.

Seria una reprimarizacion de las exportaciones de los paises del Mercosur.

Fase III

Nafta mercosur y eventualmente la Unión europea

Luego del mercosur, el ALCSA debería abrirse las negociaciones al nafta, seria la apertura de un mercado relativamente pequeño a un mercado de grandes dimensiones como el de EE.UU.

El problema será los focos de protección que tiene ese mercado, justo en b bienes de interés para nuestros paises.

Aconseja se debería negociar por 10 años proteger preferencias decrecientes en el arrea mercosur y en el ALCSA y plantear gradualidad, políticas sectoriales, etc., con el nafta.

Disposiciones del nafta a tener en cuenta:
- Plazos de hasta 15 años en la integración de sectores sensibles para llegar al comercio libre de aranceles, ej. La agricultura en materia sanitaria se acepta el principio de áreas libres de pestes.
- - se admite los monopolios públicos ej. Las telecomunicaciones.
- Respeto a la continuidad jurídica prima, ej. Planes de promoción anteriores.

Unión europea-mercosur

Para la U.E.. al producirse los acuerdos con el nafta parte del comercio de bienes de mayor valor agregado, bienes de capital, equipamiento informático y servicios, se desviarían a favor de EE.UU. perdiendo la U.E. un mercado en crecimiento.

Para el mercosur la discriminación por parte de la u.e. favoreciendo a los paises del este en los bienes agroalimentarios e inversiones.

En lo inmediato el mercosur le interesa:
- Ampliar el sistema de preferencias sin diferenciación por paises según su desarrollo relativo.
- -normas de carácter ambiental y de proteccion de la naturaleza que no impidan el acceso a los mercado europeos.

-cooperación, incorporación y difusión tecnológica e inversiones.

- cumpla la U.E. compromisos GATT reducción de subsidios agrícolas.

## 5. 6. EL MERCOSUR – CRISIS INTERNACIONAL

## ASIMETRIAS

### 5.6.1 EL MERCOSUR Y LA ACTUAL CRISIS INTERNACIONAL.

El Mercosur, considerado el primer bloque latinoamericano y el cuarto bloque mundial , se encuentra en 1999 atravesando la crisis económica y política más importante en sus 8 años de existencia. Este informe se propone exponer brevemente una caracterización general del Mercosur, los impactos de la actual crisis económica sobre su evolución económica y política y, finalmente, presentar los escenarios posibles del futuro económico y político de este bloque integracionista.

**ORIGENES, OBJETIVOS E INTERESES.**

El Mercosur es un proyecto económico, político y estratégico diseñado por las élites de sus países miembros para beneficiar a los grandes grupos de poder económico y político de la subregión, tanto al capital nacional como al transnacional. Entre sus objetivos está la formación de un Mercado Común a partir de:

Eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre sus miembros.

Adopción de un arancel externo común frente a terceros, creando una Unión Aduanera.

Coordinación de políticas macroeconómicas.

Libre comercio intrazonal de bienes, servicios, capital y personas.

Actualmente se encuentra en la etapa de Unión Aduanera (parcial), y aunque la mayoría de sus acuerdos alcanzados son vinculados al comercio, sus objetivos son más amplios, cuestión que ha sido formulada públicamente en varias ocasiones. Así por ejemplo, un diplomático brasileño con rango de embajador, ha señalado que "la conformación de la nueva área de integración no puede ser explicada solamente por razones comerciales, o por lo menos no tiene fundamentos exclusivamente económicos. La decisión por la implementación y desarrollo del nuevo esquema integracionista fue esencialmente de naturaleza política, o más exactamente una opción geopolítica -en el buen sentido de la palabra- derivando de la superación de décadas de hostigamiento o alejamiento recíprocos entre sus dos principales socios, Brasil y Argentina, y su sustitución por la cooperación económica en lugar del conflicto(..) puede decirse sin exageraciones, que el Mercosur representa para Brasil, la más importante opción de política externa en su trayectoria como nación independiente" .

Los orígenes históricos del Mercosur se remontan a los inicios de este siglo y los diversos intentos de cooperación entre los países del Cono Sur y de la Cuenca del Plata, fracasados unos y parcialmente logrados otros. La primera referencia histórica está en el Tratado de Inteligencia Política y Arbitraje, negociado en 1915 entre Argentina, Brasil y Chile, conocido como el ABC . Los antecedentes inmediatos están en el Acuerdo Tripartito Brasil-Argentina-Paraguay de 1979, la ALADI de 1980 y los acuerdos bilaterales Brasil-Argentina, Brasil-Uruguay y Argentina-Uruguay en los'80. Las condiciones existentes hacia finales de los '80 fueron deci-

sivas en el surgimiento del Mercosur: las incertidumbres de la economía mundial, las presiones de la deuda externa, el debilitamiento del sistema interamericano a raíz de la guerra de las Malvinas, la creciente marginación económica y política de latinoamérica en el mundo, la caída de las dictaduras militares y la inestabilidad económica, política y social interna de los países promotores, marcados por la aplicación de las políticas neoliberales .

La formación de un bloque económico y político regional para fortalecer la capacidad negociadora internacional de los países miembros es un objetivo fundamental del Mercosur. Así por ejemplo, los directores del Consejo Brasileño de Relaciones Internacionales señalaban en 1994 que "los países que procuren insertarse aisladamente en la economía internacional tendrán más dificultades que si pertenecieran a un bloque. Así el Mercosur constituye, sino la solución para los problemas brasileños, al menos uno de los mecanismos que Brasil podrá utilizar para mitigar su crisis" .

Esta formulación ha sido reiterada y ha constituido la base de posturas negociadoras del Mercosur respecto a los EUA en el Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y con la Unión Europea, entre otros. En 1997, momento en que se diseñaba la posición negociadora para la II Cumbre de las Américas que tendría lugar en 1998 en Chile, el director general del Dpto. de Integración Latinoamericana de la Cancillería brasileña señalaba que "el Mercosur negociará como bloque, preservando así su proyecto de Mercado Común, cuyo alcance político-diplomático y económico-comercial es prioritario para los países miembros del Tratado de Asunción" .

La ratificación del Tratado de Asunción de 1991 por los respectivos Congresos, le confiere al Mercosur la condición jurídica de política de Estado y no solo de gobierno, lo que ha sido corroborado por su evolución de 8 años y por la voluntad política negociadora de las partes en los diversos momentos de crisis por los que ha atravesado. El estilo de negociación es el de la opción menos costosa, seguir la línea de la menor resistencia para mantenerlo avanzando sin estancamientos en los acuerdos.

Entre sus objetivos también figura fortalecer el papel regulador del Estado al interior de sus países miembros, es decir, respecto a la sociedad civil. En resumen, mayor autonomía externa e interna.

**MERCOSUR: principales indicadores económicos. 1998**.

| indicador | Unidad | Brasil | Argentina | Uruguay | Paraguay | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Población | Millones hab. | 161,5 | 36,1 | 3,3 | 5,2 | 205,6 |
| PIB | Millones dol EUA | 776.614 | 288.195 | 20.167 | 8.555 | 1.093.531 |
| PIB perc | Dol EUA | 4.809 | 7.978 | 6.111 | 1.639 | 5.318 |
| Flujo IED | Millon dol | 25.784 | 5.697 | 155 | 245 | 23.1881 |
| Reserv Intern | Millon dol. | 44.523 | 26.941 | 2.427 | 872 | 74.763 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Export. totales bienes | Millon dol. | 51120 | 26.434 | 2.769 | 1.103 | 81.426 |
| Import totales bienes | Millon dol. | 57549 | 31.405 | 3.808 | 2.790 | 92.764 |
| Expot intra Merc | Millon dol. | 8.877 | 9.411 | 1.533 | 675 | 20.496 |
| Import intraMerc | Millon dol. | 9.425 | 7.927 | 1.648 | 1.900 | 20.900 |
| Deuda externa | Millon dol. | 225.264 | 147.315 | 5.425 | 1.620 | 379.624 |

Fuente: Panorama del Mercosur , junio de1999, Centro de Economía Internacional, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.

En términos relativos de Población, territorio, PIB, reservas internacionales, deuda e inversiones recibidas, la economía de Brasil tiene un peso significativo al representar el 78% de la población del Mercosur, el 71% del PIB, recibe el 80,8% del flujo de inversión extranjera directa que entra en la subregión y su deuda es el 59% de la deuda externa total de los 4 países miembros. Sin embargo, en el comercio intraMercosur su significación es similar a la del comercio exterior argentino: en las exportaciones intraMercosur Brasil representa el 43,3% y Argentina el 32,4%, mientras del lado de las importaciones intraMercosur Brasil absorbe el 45,1% y Argentina el 37,9%.

## EL COMERCIO EN EL MERCOSUR

Los mayores rubros del comercio intraMercosur son las manufacturas con el 60,2% de las exportaciones intraMercosur en 1998 y alimentos y materias primas, agrícolas con 28,5%, siendo las industrias metal mecánicas, automotriz, química, textiles y agroindustria las principales beneficiadas.

Una característica del Mercosur ha sido su fuerte dinamismo comercial durante los '90, superior al registrado por los intercambios con el resto del mundo.

| **MERCOSUR: indicadores de comercio exterior (millon de dol)** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Exportaciones a | 1990 | 1993 | 1996 | 1998 |
| Mercosur | 4.127 | 10.065 | 17.033 | 20.496 |
| Unión Europea | 14.450 | 14.447 | 18.090 | 20.072 |
| Estados Unidos | 9.618 | 9.501 | 11.461 | 12.288 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Japón | 2.768 | 2.795 | 3.586 | 2.885 |
| Chile | 993 | 1.796 | 2.888 | 2.913 |
| Total mundo | 6.33 | 54.046 | 74.947 | 81.426 |
| Importación de: | | | | |
| Mercosur | 4.103 | 9.059 | 17.151 | 20.900 |
| Unión Europea | 5.848 | 10.546 | 21.928 | 26.456 |
| Estados Unidos | 5.528 | 9.495 | 17.106 | 20.292 |
| Japón | 1.687 | 2.854 | 3.731 | 4.992 |
| Chile | 629 | 989 | 1.596 | 1.621 |
| Total mundo | 27.367 | 46.178 | 83.481 | 95.552 |

Fuente: Panorama del Mercosur junio 1999, Centro de Economía Internacional, Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. ALADI. Abril 1999 Balance.Comportamiento del comercio exterior global e intraregional.

Entre 1990-1998 el comercio intraMercosur creció a una tasa del 22% anual, pasando de representar un 8,9% del comercio total de los países miembros en 1990, a un 25,3% en 1998.

El primer socio comercial del Mercosur es el propio Mercosur, recibiendo el 25% de sus exportaciones en 1998, la Unión Europea es el segundo con el 24,6%, EUA el tercero con el 15% y Chile el cuarto al recibir el 3,6% de las exportaciones totales del Mercosur. Del lado de las importaciones, la Unión Europea es el principal proveedor del Mercosur al ser el origen del 27,6% de las importaciones totales, el propio Mercosur el segundo con el 21,8%, EUA el tercero, Japón el cuarto y Chile el quinto al proveer el 1,7% de las importaciones totales del Mercosur.

El Mercosur ha pasado a significar un mercado de primer orden para sus países miembros.

| **Mercosur: indicadores del comercio de los países 1998. Millones de dólares**. | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Exportaciones | | | | |
| País | Mercosur | Unión Europea | Estados Unidos | Mundo total |
| Brasil | 8877 | 148744 | 9865 | 51120 |
| Argentina | 9411 | 4602 | 2213 | 26434 |
| Uruguay | 1533 | 456 | 158 | 2769 |
| Paraguay | 675 | 270 | 52 | 1103 |

| Importaciones | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 9425 | 16826 | 13378 | 57549 |
| Argentina | 7927 | 8622 | 6229 | 361405 |
| Uruguay | 1648 | 788 | 460 | 3808 |
| Paraguay | 1900 | 220 | 225 | 2790 |

Fuente: CEI 1999.

Brasil dirige el 17,4% de sus exportaciones al Mercosur, Argentina el 35,3% y Paraguay el 61,2%. Del lado de las importaciones, Argentina el 25,2%, Uruguay el 43,3% y Paraguay el 68%.

Para Uruguay y Paraguay el Mercosur es su primer socio comercial, para Argentina es su segundo y para Brasil el tercero.

Desde el ángulo del comercio exterior, el Mercosur constituye actualmente una unión aduanera (parcial) con arancel externo común (AEC), listado de excepciones de productos y un protocolo para el comercio de servicios. Quedan pendientes algunos regímenes comerciales sectoriales, restricciones no arancelarias (incentivos, licencias, cuotas), homogeneización del arancel.

El Mercosur tiene firmado acuerdos de libre comercio 4+1 con Bolivia en 1995 y con Chile en 1996, conformando un espacio económico subregional que con frecuencia se denomina Mercosur ampliado, y acuerdos marcos de negociación con los EUA en 1991 y la Unión Europea en 1995.

Los flujos intraMercosur de inversión de capital en el espacio económico del Mercosur ampliado, casi inexistentes hasta los '80, han aumentado significativamente en los '90. Aunque representan un % pequeño de la inversión extranjera directa total (IED). En el stock de IED en Argentina, el 5,4% provenía de Brasil ($831 millones de dólares), el 6% de Chile ($921 millones de dólares) y el 0,3% de Uruguay ($50 millones de dólares). En Brasil, del stock en IED el 0,2% provenían de Argentina ($97 millones de dólares), $24 millones de dólares de Chile y $103 millones de dólares de Uruguay (0,2%). En Chile el 1,6% de Uruguay ($88 millones de dólares)

## LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR

La estructura institucional del Mercosur se establece con el Protocolo de Ouro Preto firmado por los cuatro Presidentes en diciembre de 1994, que reafirma el carácter intergubernamental y no supranacional de sus instituciones, y que asume el consenso como forma de toma de decisiones. Sus órganos principales, que dan una idea de la densidad del proceso de negociación, son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico y Social, y el Sistema de Solución de Controversias. Además cuenta con las Reuniones de Ministros, los subgrupos de trabajo, las Reuniones especializadas los Grupos Ad Hoc y el Comité de Cooperación Tecnica.

El carácter intergubernamental de la institucionalidad del Mercosur tiene algunas ventajas en la situación internacional actual, ya que refuerza la noción de soberanías compartidas y no cedidas, está más acorde con la tradición presidencialista en la cultura política latinoamericana, asegura la implementación nacional de los acuerdos cuatripartitos asumidos por los gobiernos y evita las presiones y tensiones regionales e internacionales a que están sometidas las entidades supranacionales.

## LAS AGENDAS DEL MERCOSUR

Resulta importante distinguir entre las agendas externas e internas del Mercosur. La agenda externa está asociada a los acuerdos entre los 4 miembros y su posición común frente a terceros en temas específicos de negociación regional , hemisférica , biregional , o multilateral .

La agenda interna está asociada a las políticas económicas y sociales neoliberales aplicadas en los 4 países, con sus variantes nacionales, y sus nefastos impactos económicos, financieros, políticos y sociales; al déficit democrático por la débil participación de las entidades no gubernamentales, sobre todo de sindicatos y organizaciones sociales pero también de empresarios, en el proceso de toma de decisiones; y al déficit social por el empeoramiento de las condiciones sociales de vida y de trabajo de sectores mayoritarios de la población a consecuenciqa delperfil neoliberal de las políticas económicas aplicadas en los 4 países con sus variantes nacionales específicas.

## LA AGENDA EXTERNA

Por su carácter de Unión Aduanera y su propuesta en las negociaciones hemisféricas el Mercosur se distancia de la propuesta de los EUA para un Area de libre Comercio en las Américas (ALCA), aunque no se opone a ella y manifiesta un real interés en la misma. La postura del Mercosur y de la Caricom han sido las voces disonantes en el ALCA.

Desde el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas por la Admon. Estadounidense del Presidente George Bush en 1991, los 4 países del Mercosur asumieron una postura común que se distanciaba de la propuesta estadounidense. Así lo señala el entonces Secretario General de la Cancillería de Brasil. "De los recientes entendimientos entre representantes de los 4 países y de los EUA se desprenden nítidas divergencias, ligadas sobre todo a:

El argumento norteamericano de incompatibilidades entre tratamiento diferenciado y libre comercio, dadas las diferencias entre los países involucrados.

Incapacidad legal, según la óptica norteamericana, de negociar un acuerdo bilateral entre los cuatro países con los EUA, ya que el Mercado común aún estaría en proceso de establecimiento" .

La propuesta de los países del Mercosur, según el entonces jefe del Dpto. Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y luego Ministro de la Cancillería de ese país, refleja una postura conjunta para las relaciones interamericanas: negociar en conjunto con los EUA aumentaría el poder de negociación en la solución de controversias respecto a las acciones estadounidenses en la esfera de dumping y subsidios; en la reducción de los picos arancelarios estadounidenses y las

barreras no arancelarias al comercio que afectan las exportaciones a los EUA; y en el vínculo comercio, financiamiento y acceso a tecnología .

En las negociaciones en el ALCA durante 1997, 1998 y 1999, la propuesta conjunta del Mercosur insiste en lograr primero el Mercado Común del Cono Sur como vía para aumentar la competitividad de sus estructuras productivas antes de ir a un área de libre comercio hemisférica con la economía estadounidense. El Mercosur, además, no se diluiría en el ALCA una vez formada esta a partir del 2005.

La propuesta Mercosur, además, incluye cuestiones de procedimiento en las negociaciones del ALCA:

No hay acuerdo parcial definitivo hasta que no se cierren todas las negociaciones en todos los grupos de trabajo.

Tratamiento diferenciado por sectores y países, dadas las asimetrías de competitividad existentes.

Aprobación de las decisiones por consenso.

Los países participarán individualmente o en grupo como miembros de acuerdos subregionales de integración ya existentes.

Tratamiento especial para las pequeñas economías.

Los acuerdos en el ALCA no deben sobrepasar los términos de los acuerdos subregionales de integración existentes.

Los acuerdos de rebajas arancelarias, de interés para los EUA, deben ser posteriores a los de levantamiento de barreras no arancelarias al comercio de bienes y servicios, de interés del Mercosur

Esa postura negociadora conjunta del Mercosur se ha mantenido durante los '90 no solo respecto a los EUA y las relaciones interamericanas sino, tambien, con la Unión Europea. Ello no ha excluído la firma de acuerdos bilaterales (1+1) entre latinoamericanos bajo la cobertura de la ALADI, ni la participación diferenciada de los 4 países en negociaciones multilaterales globales, ni el distanciamiento en otros temas de política exterior como reflejan, por ejemplo, las diferencias entre Brasil y Argentina respecto a la reforma de la ONU, a la OTAN, a Cuba, entre otros.

Refiriéndose a estos asuntos, el actual Canciller de Brasil señaló en las negociaciones previas a la II Cumbre de las Américas en Chile que "en lugar de buscar sucedáneos, debemos consolidar los agrupamientos regionales, sobre todo aquellos que, como el Mercosur, experimentan cohesión política e identidad cultural entre las partes, más allá de la estricta aproximación económico-comercial. El Mercosur es una realidad de éxito que llegó para quedarse, que refuerza la identidad internacional de sus miembros y confiere masa crítica al proyecto del ALCA. No va a diluirse en el hemisferio, ni constituye una etapa de transición" .

Según un analista uruguayo "la gran preocupación que acompaña a las autoridades del Mercosur en las negociaciones realizadas para establecer tanto el ALCA como una zona de libre comercio con la Unión Europea, es que esa apertura comercial no

se corresponda con un acceso mayor de los productos de la región a aquellos megamercados" .

Son numerosos los analistas que llaman la atención sobre las divergencias Mercosur-EUA en el ALCA, debido no solo a la postura conjunta del Mercosur en temas específicos -a pesar de la ausencia de una política exterior común del Mercosur- sino, también, a la ausencia de una política coherente de EUA hacia la región, al bajo perfil del interés de los EUA en latinoamercia y Caribe, a las contradicciones Ejecutivo-Congreso en los EUA y a la carencia del recurso de negociación rápida (fast track) por el Presidente de los EUA .

Una variable adicional se incorpora en este cuadro de tensiones en el proceso de negociación intra Mercosur: la dimensión estratégica. El tema de seguridad no forma parte de los acuerdos del Mercosur pero constituye una variable que incide en el ambiente de negociación política entre los estados miembros.

Poco antes de la gira del presidente William Clinton por el cono sur de Sur América, efectuada en octubre de 1997, durante su segundo mandato, la administración estadounidense tomó la decisión de designar a Argentina como aliado estratégico extra-OTAN, lo que fue interpretado por Brasil y Chile como un obstáculo a la conformación de un subsistema de seguridad regional y al régimen de seguridad hemisférica. Aunque en las visitas a Argentina y Brasil se expresó un reconocimiento verbal de la admon Clinton al Mercosur, y ambos dignatarios suramericanos expresaron una posición común respecto a que el Mercosur es política de Estado y no se diluiría en el ALCA, de hecho los EUA no tomaron ninguna iniciativa concreta de acuerdo respecto al Mercosur, además, el carácter bilateral de la gira y de los temas tratados tendió a reforzar la percepción de que los EUA evade a las agrupaciones regionales.

La liberalización en la venta de armas convencionales de tecnología avanzada por la admon. Clinton, privilegiando la oferta bilateral a uno u otro país de la subregión y la realización de maniobras militares conjuntas Argentina-EUA en la región norte de Argentina(fronteriza con Brasil y Bolivia), sugiere que no son exageradas las preocupaciones expresadas por expertos y figuras políticas del área en cuanto a la inclinación estadounidense de debilitar al Mercosur.

## LA AGENDA INTERNA Y SUS ACTORES

La agenda interna del Mercosur tiene que ver con el deficit democrático y el deficit social que lo caracteriza. El déficit democrático se refiere a que ha sido un proceso diseñado e implementado por los Ejecutivos Presidenciales, las Cancillerías y algunos Ministerios, de arriba abajo, con poca o ninguna participación de los sindicatos y movimientos sociales, esto es, de los principales afectados. El déficit social se refiere a las consecuencias de mayor desempleo, pobreza y marginalidad provocadas por las políticas económicas y sociales de perfil neoliberal que han predominado en los países del Mercosur y a la ausencia de políticas compensatorias.

Las políticas de reconversión y modernización productivas, de flexibilidad laboral, de subcontrataciones, de privatizaciones y de reducción del aparato estatal tienden a mantener altos niveles de desempleo incluso en fases de crecimiento económico, más aún en momentos de crisis económicas. Un estudio sobre la situación social en

la región apuntaba que "en el Mercosur está en pleno desarrollo la tendencia a generar poco empleo, que es muy acentuada en la nueva forma de funcionamiento del capitalismo" .

Si bien los salarios medios reales aumentan durante los '90, su incremento es pequeño y mucho menor que el del PIB, lo que sugiere una fuerte transferencia de ingresos del trabajo al capital, de los más pobres a los más ricos. Mucho más si se tiene en cuenta que el salario mínimo -devengado por la mayoría de los trabajadores - disminuye. Según el estudio de la Universidad Arcis "en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay los salarios mínimos disminuyeron a la mitad de lo que fueron en 1980 (...) en el Mercosur se estaría desarrollando un movimiento hacia la igualación de la concentración del ingreso en las familias más ricas, hacia arriba, y un movimiento hacia la igualación en la participación del ingreso de las familias más pobres a un punto cercano al nivel que mostraba la peor situación: Brasil".

El último Informe de Desarrollo Humano realizado por el PNUD en 1999, al comparar la disparidad Norte-Sur de un conjunto de países, incluye cifras de Argentina y Uruguay, que son los países del Cono Sur de mejores condiciones sociales en la región. Para el indicador de oferta calórica, por ejemplo, en 1970 tenían una oferta calórica diaria percápita similar a los países del Norte, pero en 1995 habían disminuído a 98 y 89 respectivamente. En el caso de Paraguay, las cifras eran de 86 y 81 para los mismos años. En el caso de Argentina, país productor de carne por excelencia, entre 1970 y 1995, la oferta diaria percápita de proteínas disminuyó -5%. En el caso de Argentina y Uruguay, países cerealeros por excelencia, la oferta diaria percápita de cereales disminuyó -5% y -15% respectivamente entre 1970 y 1995.

**MERCOSUR : DESEMPLEO URBANO %**

| | 1990 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 7,5 | 9,6 | 11,5 | 17,5 | 17,2 | 14,9 | 12,8 |
| Brasil | 4,3 | 5,4 | 5,1 | 4,6 | 5,7 | 5,8 | 7,6 |
| Paraguay | 6,6 | 5,1 | 4,4 | 5,3 | 8,2 | | |
| Uruguay | 9,2 | 8,4 | 9,2 | 10,8 | 12,6 | 11,9 | 10,1 |
| | | | | | | | |

Fuente: Caputo y Galarce 1998. CEPAL 1997 y 1998 Balance Preliminar de la Economía de América Latina y Caribe. Deloitte & Touche 1999 Situación y proyecciones económicas, Montevideo.

En cuanto al déficit democrático, ha sido una cuestión reiteradamente planteada por sindicatos y movimientos sociales de la región

## EL MERCOSUR Y LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL: 1997 – 1999

Las más recientes crisis financieras ocurridas en 1994 en México, julio 1997 en Asia, octubre 1997 en Brasil, mayo 1998 en Japón, julio 1998 en Rusia y septiembre 1998 en Brasil tienen sus orígenes en la crisis de la deuda externa de los '80. Las crisis financieras de los '90, sobre todo las iniciadas en 1997, han provocado

tendencias a la recesión en Asia, Rusia y América Latina, disminuido los ya bajos ritmos de crecimiento de la economía mundial que registró apenas 2% en 1998 y se prevé un nivel similar en 1999 . Solo la economía de los EUA ha logrado mantener su ritmo de crecimiento.

Las crisis financieras se propagaron a través de las bolsas de valores, pasaron a interconexiones bancarias, al comercio internacional y a la producción. Los procesos de regionalización – integración que han sido más afectados son los del Sudeste Asiático y los de América Latina y el Caribe.

El Mercosur no escapa a estas tendencias recesivas de la economía mundial ocasionadas por las políticas neoliberales que predominan desde los años '80. Luego de la caída de 1/3 de la Bolsa de Valores de Sao Paulo en octubre de 1997, la economía de Brasil pierde el 13% de sus reservas internacionales como resultado de la salida de capitales de corto plazo . Para contener esa salida de capital el gobierno brasileño eleva las tasas de interés internas hasta el nivel record de un 50% anual y lanza un programa de emergencia económica de 51 puntos caracterizado por el recorte de gastos presupuestarios, aumento de las privatizaciones , restricción de importaciones y depreciación de la moneda, el Real. La salida de capitales de corto plazo se detiene al llegar la tasa de interés interna al nivel récord de 50% anual a inicios de 1998.

El déficit presupuestario se evita aumentando las privatizaciones ($13 mil millones de dólares en 1997), depreciando la moneda (el Real), restringiendo importaciones y recortando gastos. El carácter recesivo procíclico de estas medidas se hace claro a partir de 1998. En 1998 la economía de Brasil apenas crece 0,1% y se prevé que para 1999 el PIB se comporte en un rango entre 0,7% y -0,5%. La economía de Argentina, por su parte, crece un 3,9% en 1998 (de 8,1% que creció en 1997). Sin embargo, el primer trimestre de 1999 es de crisis económica para todas las economías de la región al registrar caídas en su PIB, Argentina –2,5%, Brasil -1%, Uruguay -1%, Chile -2,3% (CEI 1999).

Como se ha señalado en otros informes, la crisis económica actual es un resultado de las políticas neoliberales aplicadas en Brasil con el plan Real (1994-1999) y en Argentina con el plan de convertibilidad. La concepción neoliberal que está en la base de esos planes privilegia la estabilidad de los indicadores macroeconómicos (tasa de interés, tasa de cambio, inflación, balance presupuestario, balance fiscal), por encima de otros objetivos de desarrollo.

De 1994 a 1998, período de aplicación del plan Real, la deuda pública interna aumentó de $60 mil millones de dólares a $300 mil millones, el déficit público pasó del 4% del PIB al 7%, la deuda externa de $160 mil millones de dólares a $228 mil millones, el superavit comercial de $10 mil millones de dólares pasó a convertirse en un déficit de $5 mil millones de dólares. Si bien la inflación se mantiene a un bajo nivel, el plan Real no ha resuelto ninguno de los otros problemas macroeconómicos que se propuso y, además, privatizó el grueso de las grandes empresas estatales favoreciendo a los grandes intereses económicos nacionales y extranjeros a costa del Estado, abrió el país a la competencia externa comercial y financiera e incrementó la vulnerabilidad de la economía brasileña frente a los impactos externos.

Un estudio de la CEPAL de 1998 sobre las grandes empresas y grupos económicos e industriales latinoamericanos en los '90, apuntaba que "las grandes empresas y grupos nacionales aumentaron su tamaño en la segunda mitad de los '90, aunque perdieron participación relativa de 45% a 40,2% entre 1990 y 1996(...)las filiales de empresas extranjeras aumentaron significativamente su presencia, alcanzando el 57% del total de ventas de las cien mayores empresas(...) al tiempo que las empresas estatales redujeron su presencia a menos de una tercera parte" .

Habría que añadir que aumentaron sustancialmente los problemas sociales: desigualdad, pobreza, bajos niveles de salud, educación y asistencia social. La erosión del potencial inversionista a consecuencia de la alta tasa de interés, se refuerza con la contracción del mercado interno a consecuencia de la mayor concentración de la riqueza. Por ejemplo, la transferencia de renta de pobres a ricos en Argentina se expresa en que la participación de los asalariados en la renta nacional va de un 45% a un 38% entre 1990-1996.

La contracción de las economías nacionales con la disminución del crecimiento en 1998 y la caída del PIB en el 1er trimestre de 1999 conduce a una significativa reducción en el comercio intraMercosur y al aumento de las tensiones en las negociaciones internas del Mercosur. A las cuestiones pendientes en el proceso negociador se añaden las contradicciones de intereses que surgen o se agudizan en un escenario de crisis.

**Mercosur: comercio exterior. 1er cuatrimestre 1999**

### 5. 6. 2. El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales y subregionales

I Reciprocidad y asimetrías

El trato preferencial ha sido reconocido ampliamente a nivel mundial. Así como existen las asimetrías, también existe el trato especial y diferenciado de acuerdo al grado de desarrollo, tanto en cuanto principio como en mecanismos operativos comerciales, financieros y de cooperación de carácter internacional. Esta forma de tratamiento ha tenido una aplicación particularmente amplia en América Latina y el Caribe.

El concepto fue promovido por la UNCTAD y se concretó en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Tuvo su origen en América Latina y fue motorizado por un latinoamericano, Raúl Prebisch, primer Secretario General de UNCTAD.

El principio de trato especial y diferenciado ha sido reconocido por la UNCTAD, con la aprobación del SGP, y por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, en la Ronda Uruguay no se ratificó el SGP con carácter generalizado y obligatorio. Pero tampoco se incluyeron disposiciones que impidan el mecanismo. Por tanto, su aplicación quedó a discreción de los países desarrollados.

En el marco de la OMC el trato especial y diferenciado se concentró en los países menos adelantados (PMA). Sin embargo, y a pesar de que en la práctica se han reducido los casos de tratamiento especial para los países en desarrollo, el principio no ha sido negado. Según la Declaración de la primera reunión ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en Diciembre de 1996 "El acuerdo sobre la OMC contiene disposiciones que prevén un trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, con inclusión de una especial atención a la situación particular de los países menos adelantados" [1].

En contraposición al principio de tratamiento especial y diferenciado se **invoca el principio de reciprocidad** en las relaciones económicas internacionales. La exigencia de reciprocidad desarrolla una tendencia, presente en los acuerdos de la Ronda Uruguay, a limitar el tratamiento preferencial al otorgamiento de plazos para adecuarse a una normativa general única (con excepciones para los PMA). Esta normativa única no se refiere únicamente a los asuntos propiamente comerciales, sino que abarca también "asuntos relacionados con el comercio", cuyo ámbito tiende a ser cada vez más amplio.

Tal como se dice en un informe de CEPAL: "La Ronda Uruguay fue un giro en la evolución del tratamiento especial y diferenciado. Por un lado, los países en desarrollo estuvieron más dispuestos a asumir compromisos. Al mismo tiempo, se ejercieron presiones para que los países de mayor desarrollo relativo abandonaran los beneficios derivados

del tratamiento especial y diferenciado"[2].

Aunque teóricamente no se haya abandonado el principio de trato preferencial y diferenciado, se ha transformado la reciprocidad en una regla de aplicación general. En este sentido, un trabajo de la OEA afirma: "El tratamiento preferencial es aún un elemento importante en las relaciones comerciales internacionales pero en la actualidad ya no se lo aplica como una excepción a las normas y disciplinas generales sino (...) para permitir a los países beneficiarios mayor flexibilidad y más tiempo para cumplir con los compromisos comerciales que deben respetar todos los países en el marco de las acciones multilaterales y plurilaterales encaminadas a la liberalización del comercio" [3].

El establecimiento de una normativa de alcance mundial para el comercio y temas conexos y la creación de espacios económicos en los que se incluyen países de grado de desarrollo muy disímiles no anula sino aumenta la importancia del problema de las asimetrías. El dilema entre el establecimiento de una normativa basada en la reciprocidad y la realidad de profundas asimetrías entre los países es un asunto que no puede soslayarse y que por tanto debe tratarse en forma explícita.

La diferencia estriba en que mientras a la reciprocidad se le ha dado una sanción legal, plasmándola en acuerdos y obligaciones de carácter internacional, el trato preferencial ha quedado al arbitrio de quien lo otorga. De esta forma, las preferencias carecen de fuerza legal y de previsibilidad y son susceptibles de ser vinculadas a exigencias por parte del país que las concede.

No obstante, una de las razones principales por la cual los países en desarrollo, y en particular los de América Latina y el Caribe, participaron activamente en la Ronda Uruguay fue asegurar un marco legal estable y predecible para su acceso a los mercados de los países desarrollados. Tal como dice uno de los últimos informes del GATT: "para las naciones de tamaño mediano e intermedio es de la máxima importancia que el comercio se realice de acuerdo a conceptos, reglas y principios multilateralmente convenidos en lugar de recurrir al poder de negociación bilateral".[4]

Pero si las reglas convenidas se limitan a las áreas en las cuales existe reciprocidad, el poder de negociación bilateral -en el cual evidentemente hay una asimetría de fuerzas- permanece vigente en las áreas y mecanismos destinados a reducir las diferencias de grados de desarrollo entre países y de oportunidades para aprovechar los beneficios de los sistemas multilaterales o plurilaterales.

Para justificar esta situación se ha alegado una necesidad de establecer reglas de aplicación general que provendría de la "globalización" de la economía. Esta argumentación confunde los conceptos de normativa única y de normativa uniforme. Una normativa única, o general, no implica necesariamente una normativa uniforme, como bien ilustra el tratamiento que se ha reservado a los países menos desarrollados y lo poco que se ha salvado del trato preferencial para los países en desarrollo

en el marco de la OMC. "Aplicación general" no significa "aplicación uniforme", pues una normativa de carácter general bien puede distinguir entre casos y sujetos a los cuales se aplica.

Se dice, además, que cualquier mecanismo preferencial distorsionaría la competencia. Este argumento sólo es válido en el caso de preferencias destinadas a actividades específicas. Pero no lo es en el caso de mecanismos de carácter general basados en las diferencias estructurales que presentan los diversos países. Por ello mismo, con la incorporación de un trato especial según el grado de desarrollo dentro de un marco legal general se evitaría que se aplicaran modalidades que distorsionen la competencia.

Un reconocimiento de mecanismos de trato preferencial y diferenciado dentro una normativa general -llámese OMC, ALCA o ALCSA- ampliaría el alcance del marco legal y aumentaría la previsibilidad y la seguridad jurídica en las relaciones internacionales. Pues en tal caso las acciones para disminuir las asimetrías o diferencias de grado de desarrollo no estarían sometidas a la contingencia de la negociación política bilateral.

Otro argumento en favor de la reciprocidad se basaría en que en un mundo de libre comercio generalizado el tratamiento preferencial carecería de sentido. A esta afirmación se le podría contraponer el hecho de que la tendencia hacia la globalización se encuentra todavía en una etapa incipiente. No vivimos aún en un mundo de libre comercio y el avance hacia él no es necesariamente lineal.

Pero aún en el caso de que se estuviera en un mundo de libre comercio generalizado, el argumento se aplicaría solamente al comercio y no a otras áreas de las relaciones económicas internacionales. Pues las asimetrías seguirían existiendo e influenciando la capacidad de competir de los diferentes países, lo que exigiría mecanismos para atenderlas.

Tal es el caso, por ejemplo, de las relaciones dentro de la Unión Europea. Entre sus miembros existe el libre comercio y, en consecuencia, no son posibles mecanismos preferenciales de comercio. Pero esto no implica que se haya abandonado un trato preferencial para los países miembros de menor desarrollo relativo. Por el contrario, se ha recurrido a otro tipo de mecanismos de tratamiento diferenciado, como los Fondos Estructurales de Desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

[1] *OMC. Declaración Ministerial de Singapur. Diciembre de 1966*

[2] *CEPAL. Políticas Comerciales y compromisos en la Organización Mundial de Comercio. Julio de 1996. Pág. 10.*

[3] *OEA. Mecanismos y medidas para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el Area de Libre Comercio de las Américas.*

*Octubre de 1996. Pág. 10.*

[4] *GATT. Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay. Nota sometida por la Secretaría del GATT al Comité sobre Comercio y Desarrollo en Noviembre de 1994.*

**5. 6. 2.**

II. Asimetrías, grados de desarrollo y clasificación de países

En primer lugar, habría que reiterar que las asimetrías existen. No es necesario mostrar cifras para señalar los contrastes de riqueza y pobreza que se dan a nivel internacional y regional y las diferencias en cuanto a posibilidades de aprovechar las oportunidades de desarrollo y, en consecuencia, las ventajas y beneficios que pudieran derivarse de las distintas modalidades de integración. No está de más, sin embargo, recordar que de acuerdo con las cifras y clasificaciones del Banco Mundial el PNB per cápita de los países desarrollados tiene un nivel casi veinticinco veces mayor al de los países en desarrollo y si se comparan los niveles de los países de ingreso bajo con los de ingreso alto, estos últimos son 58 veces superiores a los primeros. Asimismo, los países de ingreso alto, con un 16% de la población, representan un 81,3% del producto mundial, mientras los países en desarrollo con un 84% de la población disponen solamente del 18,7%.

En segundo lugar, se debe señalar que estas diferencias están creciendo. En los últimos años se ha producido, más que una convergencia, una **divergencia en los niveles de ingreso entre los países en desarrollo y los países desarrollados.** En el "World Economic Outlook" de Mayo de este año, el Fondo Monetario Internacional lo expresa de la siguiente manera: "Dicho en términos simples, durante los últimos treinta años la gran mayoría de los países en desarrollo -84 de 108 (con cifras disponibles)- se han mantenido en el más bajo quintil de ingresos o han caído en él desde una posición relativamente más alta. Más aún, ahora hay menos países en desarrollo de ingreso medio y la movilidad ascendente parece haber disminuido en el tiempo. Mientras durante el período 1965-1975 había cierta tendencia a que los países se movieran hacia niveles más altos y progresaran relativamente con respecto a las economías avanzadas, las fuerzas de la polarización parecen haberse hecho más fuertes desde los inicios de los años ochenta". [1]

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que lo anterior ha llevado a que se incluya en la clasificación de **"países menos adelantados" (PMA)** a un mayor número de países. Actualmente 48, que en conjunto tienen una población de 570 millones de habitantes, son considerados como "menos adelantados", y en los últimos años se ha profundizado su atraso relativo. De ellos solamente uno -Haití- está ubicado en América Latina y el Caribe.

En 1971 la Asamblea General de la ONU aprobó una primera lista de 24 PMA. El número se ha duplicado desde entonces. Inicialmente se esperaba que como resultado de los esfuerzos especiales de cooperación, estos países pudieran elevar su nivel desarrollo y salir de tal categoría especial, gracias a lo que se denominó un proceso de "graduación". Sin embargo, desde 1971 se ha "graduado" solamente un país: Bostwana en 1994.

Esto tiene relevancia para nuestro tema porque a nivel internacional, y en términos prácticos, la categoría de PMA ha llegado a tener una significación en lo que se refiere a las asimetrías que actualmente es quizás mayor a la de los países en desarrollo, como lo muestra el caso de la OMC.

En nuestro continente se pretende crear una categoría análoga a la de los PMA, que reflejaría algunas de las asimetrías mediante el concepto de "economías más pequeñas", en el marco de la preparación del ALCA. Si esto no va acompañado de la consideración del caso de los otros países en desarrollo de la región, las asimetrías entre ellos y los países desarrollados no serían tomadas en cuenta. Por ello resulta necesario reafirmar -por obvio que parezca- que las asimetrías existen.

El concepto de **"grado de desarrollo"**, en cuanto agrupa el conjunto de asimetrías que presenta cada país respecto a los demás, resulta adecuado para una primera aproximación al problema. Posteriormente veremos la relación estrecha que hay entre las asimetrías básicas y el grado de desarrollo.

El concepto de asimetrías, es más amplio y flexible que el de grado de desarrollo y puede utilizarse para comparar sectores o aspectos determinados dentro de un país o entre países, así como en las relaciones entre ellos. Pero etimológicamente se pudiera decir que las asimetrías son aquellas características que no pueden ser sometidas a un mismo patrón de medida. Por lo que antes de entrar de lleno en ellas resulta útil recurrir a un patrón de medida conocido. También conviene aclarar que en algunas latitudes se utiliza el término "asimetrías" para referirse al contraste entre regímenes o circunstancias nacionales. Así, por ejemplo, se habla de asimetrías en los tratamientos tributarios o en las prestaciones sociales entre diferentes países. En este documento, se amplía esa acepción de manera que incluya las diferencias entre países, y en consecuencia, el grado de desarrollo.

A partir del grado de desarrollo se puede intentar una clasificación de países en nuestro continente, que sirva para aproximarse al problema de las asimetrías.

En el **hemisferio occidental** la situación es sólo un poco menos dramática que a nivel mundial. Tenemos por un lado, dos países de economías muy avanzadas -Estados Unidos y Canadá- y por otro los países de América Latina y el Caribe, todos países "en desarrollo". Para 1995 el PNB per capita de Estados Unidos era de US$26.890 y el de Canadá de $19.380. Mientras que el promedio para América Latina y el Caribe era de $3.320. Si se consideran los extremos, destaca que Estados Unidos tiene un PNB per cápita 108 veces superior al de Haití ($250).

De acuerdo al método de paridad de poder adquisitivo, los países de mayor desarrollo relativo de América Latina y el Caribe alcanzan, cuando más, a un tercio del PNB per cápita de los Estados Unidos. El de Canadá es de algo más de tres cuartos (78%).

En **América Latina y el Caribe**, la mayoría son países en desarrollo de ingreso medio. Cuatro de ellos -Haití, Nicaragua, Honduras y Guyana- son considerados por el Banco Mundial "países en desarrollo de bajos ingresos". Estos países y Bolivia también pueden considerarse como menos desarrollados de acuerdo al criterio de la Ronda Uruguay, pues tienen un producto per capita inferior a US$1.000. Los mismos países (con excepción de Haití) son considerados como "países pobres altamente endeudados" por el FMI.

En la categoría de "países en desarrollo de ingresos medios" -que comprende el resto de la región- se encuentran amplias disparidades. Desde Bolivia con un PNB per cápita de $800, hasta Argentina con uno de $ 8.030 en 1995.

Los países de América Latina y el Caribe pueden clasificarse de acuerdo a su "grado de desarrollo relativo" en por lo menos tres grupos o **categorías**. Para usar algún término de referencia, un primer grupo sería el de aquellos países con un PNB per cápita igual o superior a un 20% del de los Estados Unidos (de acuerdo al método de la Paridad de Poder Adquisitivo y según cifras de 1995). El segundo grupo estaría conformado por países en los cuales ese indicador está comprendido entre un 10% y un 20%. El tercer grupo reuniría a los que tienen un PNB per cápita inferior a un 10% del norteamericano.

Estos grupos son bastante estables en el tiempo. Los cambios relativos que presentan son pocos. Si al criterio de grado de desarrollo se le agrega el de tamaño y grado de industrialización de las economías, tenemos que las categorías terminan siendo aquellas propuestas por la ALALC, desde los años sesenta, y que aún se mantienen en la ALADI: las economías más grandes ("otros países miembros" de acuerdo a la terminología de la Resolución No. 6 del Consejo de Ministros que forma parte integral del Tratado de Montevideo de 1980), las de desarrollo intermedio y las de menor desarrollo económico relativo.

Como se sabe, Argentina, Brasil y México estarían incluidas en la primera; Colombia, Chile, Perú y Venezuela en la segunda; y el resto en la tercera.

A estas categorías se podría añadir una cuarta que incluya a las economías de bajos ingresos y a las más pequeñas dentro de las de menor desarrollo relativo, con lo que nos aproximaríamos a las listas que utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo para clasificar a sus países prestatarios. Esta cuarta categoría estaría conformada en su mayoría por países de América Central y el Caribe. Estos han sido considerados como países más pequeños para fines de Cooperación Técnica dentro del marco del grupo respectivo en las conversaciones previas a las negociaciones del ALCA (ver resumen de la Octava Reunión del Grupo de Trabajo sobre Economías más Pequeñas. Ciudad de México. Octubre 14 a 16 de 1997).

Si nos detenemos a observar la relación entre estas agrupaciones y las **asimetrías** más frecuentemente citadas, encontramos que en general es bastante estrecha. Tal es el caso de la estructura de la producción, de la preparación de recursos humanos y de la dotación de infraestructura.

En relación a la **estructura productiva,** la participación del producto agrícola es mayor en los países menos desarrollados y en ellos el nivel relativo de productividad de la fuerza agrícola es menor. Por otra parte, el porcentaje de urbanización y el empleo de mano de obra en sectores modernos, así como la participación de la industria en el PIB, es progresivamente mayor en los países con mayor grado de desarrollo.

Se presentan algunas excepciones a esta regla, especialmente en el caso de Brasil, cuyos promedios esconden amplias disparidades regionales, y de algunas economías del Caribe de ingreso per cápita relativamente alto.

En la **preparación de recursos humanos** se da una relación similar. El índice de logro educativo del PNUD, por ejemplo, se corresponde con los grupos de países mencionados y disminuye a medida que el grado de desarrollo es menor. En este caso, las excepciones serían Uruguay y Costa Rica -con niveles educativos altos- y

varios países del Caribe anglófono. También Brasil, por la razón mencionada, y en menor medida México se separan en algo de esta relación.

En cuanto a **dotación de infraestructura** se repite la situación, si tomamos en cuenta como indicadores el número de líneas telefónicas, los kilómetros de carretera pavimentadas y el consumo de energía eléctrica por habitante. Algunos países -como Venezuela, Uruguay y Trinidad y Tobago- aparecen con mayor infraestructura que el promedio del grupo en el cual se les ubica, pero son más bien la excepción a la regla.

Una asimetría muy particular **-el tamaño-** ha sido tomada en cuenta en las conversaciones previas a las negociaciones de ALCA, en las cuales se ha creado un grupo para considerar el caso de las "economías más pequeñas". Un estudio de la CEPAL preparado al respecto -y cuyas cifras sirven de base a las consideraciones anteriores- afirma que " los indicadores (...) demuestran que el tamaño reducido no es equivalente a menor desarrollo relativo. Sin embargo, también se corrobora que la mayor parte de países pequeños del hemisferio cuentan con rasgos de menor desarrollo relativo ".[2]

El tamaño de las economías es tomado en cuenta en la agrupación de países a la que hemos venido aludiendo. Al igual que otras asimetrías, las peculiaridades que origina el tamaño deberían considerarse al abordar las diferencias de grado de desarrollo detalladamente. Lo mismo podría decirse de otros aspectos, como por ejemplo la **densidad demográfica.** Una característica común de las economías pequeñas en América es que tienden a tener una densidad demográfica mayor que las de las economías grandes, particularmente en el Caribe y Centroamérica.

Un factor adicional al cual se le otorga importancia en el análisis de las asimetrías -por ejemplo, en el caso de la Unión Europea- es la cercanía a los grandes mercados. La mayor distancia respecto a ellos -llamada "periferalidad"- se considera una desventaja para el desarrollo. En el caso de América Latina y el Caribe no parece presentarse tal relación, pues, con pocas excepciones, los países de menor desarrollo relativo se encuentran en posiciones geográficas cercanas a los grandes mercados, sin que existan mayores obstáculos para comunicarse con ellos.

Pero, para nuestros fines, lo importante es que la agrupación tradicional de países por grado de desarrollo es suficientemente sólida y estable como para servir de base para el estudio del tratamiento de las asimetrías.

[1] *Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook. Mayo 1997. Pg. 78.*

[2] *CEPAL. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996.*

## 5.7 El desafío del siglo XXI: el desarrollo por medio de la inserción en el mundo (aporte de Celso Lafer Canciller de la Rep. Federativa de Brasil)

El siglo XX ha sido objeto de muchos análisis dirigidos a comprender sus especificidades históricas. Una de las interpretaciones más conocidas e instigadoras es la de Hobsbawn. El contrasta un largo siglo XIX, que se iniciaría con la Revolución Francesa y se prolongaría hasta la Primera Guerra Mundial, abarcando la era de las revoluciones, del capital y de los imperios, con un corto siglo XX. Este puede verse como un "siglo breve" -el de las guerras de alcance planetario- contenido entre la Primera Guerra Mundial y el fin de la Guerra Fría. En esta línea, la caída del Muro de Berlín puede considerarse como un acontecimiento inaugural, pues marcaría, junto con el colapso de la Unión Soviética como conclusión del proceso que se inició con la Revolución Rusa, el comienzo histórico de un nuevo siglo.'

Existen muchas controversias sobre la periodización y la interpretación que propuso Hobsbawn , pero desde el punto de vista de la historia diplomática brasileña creo que el siglo XX también puede verse como un siglo breve. Se caracteriza por tener un comienzo propio, resultado de la obra de Río Branco en la primera década del siglo XX que cierra la fase de consolidación de las fronteras del espacio nacional. Esta consolidación configuró la naturaleza de la diferencia entre lo "interno" y lo "externo" que fue la base de la moderna política exterior brasileña, como intenté mostrar en los capítulos anteriores de este libro. Se cierra, de manera convergente con la periodización que propuso Hobsbawn, en el inicio de la década de 1990, en función de las consecuencias derivadas de la caída de¡ muro de Berlín y del desmembramiento de la Unión Soviética. Para Brasil, una de las consecuencias importantes fue la de, al posibilitar la plenitud afirmativa de la lógica de la globalización, deshacer y diluir la diferencia entre lo "interno" y lo "externo". Esta dilución fue un dato de la realidad que terminó imponiendo una pausa para pensar de qué manera hacer viable, en las condiciones actuales, el desarrollo del espacio nacional. En efecto, el desarrollo continúa siendo, a la luz de la identidad de Brasil como "otro Occidente", el objeto por excelencia de nuestra política exterior, como una política pública orientada a traducir necesidades internas en posibilidades externas. De allí deriva el empeño, en la línea del cambio dentro de la continuidad que caracteriza a la presencia de Itamaraty en la acción diplomática brasileña, en las gestiones de Francisco Resek (1990-1992), Celso Lafer (1992)Fernando Henrique Cardoso (1992-1993), Celso Amorim (1993- 1994) y Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) por trabajar los replanteos conceptuales que exigió en la década de 1990 el cambio del paradigma de funcionamiento del sistema internacional, tal como se configuraba y afectó a Brasil en la segunda posguerra.'

El paradigma de hecho mudó sustantivamente, pues la vida internacional dejó de tener como elemento estructurador las polaridades definidas de las relaciones Este/Oeste, Norte/Sur. Comenzó a caracterizarse por polaridades indefinidas, sujetas a las "fuerzas profundas" de dos lógicas que operan en una dialéctica contradictoria de complementariedad mutua: la lógica de la globalización (de las finanzas, de la economía, de la información, de los valores, etc.) y la lógica de la fragmentación (de las identidades, de la secesión de los estados, de los fundamentalismos, de la exclusión social, etcétera).

La interacción entre una lógica integradora del espacio mundial y una dinámica desintegradora e impugnadora de esta lógica tiene mucho que ver con las realidades de una "globalización asimétrica". Esta realza la percepción de las discontinuidades en el sistema internacional, que por un lado expresan un desfase entre significado y poderío y, por el otro, traducen un déficit indiscutible en la gobernabilidad del espacio del planeta. ¿Cómo se están situando y reposicionando ante estas nuevas realidades los *monster countries,* entre los cuales se incluye Brasil?

Los Estados Unidos -que ganaron pacíficamente la Guerra Fría- son hoy la única superpotencia mundial. Se encuentran relativamente cómodos en este mundo de discontinuidades y están explorando las oportunidades que les ofrece el sistema

internacional para, unilateralmente, afirmar su globalismo en el campo estratégico militar, en el económico financiero y en el de los, valores.

China fue, en el plano estratégico militar, uno de los grandes beneficiarios del fin de la Guerra Fría y logró alcanzar un desarrollo excepcional por medio de la administración eficaz del juego entre lo "interno" y lo "externo" en un mundo globalizado y de polaridades indefinidas.

Este mundo nuevo alteró los factores estratégico militares de la inserción de la India en su contexto regional, lo que explica su afirmación como potencia nuclear al margen del Tratado de No Proliferación y su recelo frente a la lógica de la globalización que, por sus asimetrías, puede, en el plano interno del país, desencadenar fuerzas centrífugas hasta ahora administradas por su propio sistema democrático.

Rusia, como sucesora de la URSS -la gran derrotada de la Guerra Fría-, continúa teniendo la segunda mayor capacidad nuclear mundial y está, en el contexto de una lógica de fragmentación, en medio de grandes dificultades económicas y políticas, a la búsqueda de una nueva identidad internacional.

En síntesis, los *monster countries* mencionados se mantienen, según la visión que sugiere Kennan, asustadores, por distintas razones y en nuevos moldes.

En este panorama sobre la capacidad de responder a los desafíos del siglo XXI, para permanecer en el plano del eje asimétrico de las relaciones internacionales de Brasil, es conveniente hacer una referencia a la Comunidad Europea y al Japón, que componen, con los Estados Unidos, la "trilateral". Para los europeos, organizados en torno de la Unión Europea, el *fin* de la Guerra Fría planteó políticamente el tema de la extensión hacia el Este, al mismo tiempo que el desafío de la globalización impuso que se profundizara la delegación de competencias a las instancias comunitarias (por ejemplo, la moneda única: el euro). La concomitancia de esta extensión y de esta profundización ha sobrecargado la agenda de la integración europea, que se ve institucionalmente estresada por la complejidad y por el volumen de problemas. Este estrés, presente en la construcción greciana europea, no impidió, hasta ahora, la respuesta a los desafíos de las nuevas realidades, pero sin duda comprometió su velocidad y alcance.

En el caso de Japón, le ha resultado problemático responder a los desafíos de las nuevas realidades. Ha sido problemático porque el fin de la Guerra Fría, al alterar los factores estratégico militares, planteó dilemas nuevos y significativos en el papel y las relaciones de Japón en Asia. Ha sido problemático, también, porque el modelo socioeconómico japonés, tan exitoso en los años setenta y ochenta, está enfrentando dificultades para dar cuenta de los nuevos aspectos competitivos de la globalización.

Frente a estas nuevas realidades y a sus problemas, ¿cómo se está situando Brasil?. De modo preliminar, es importante mencionar que la sociedad brasileña cambió significativamente a partir de 1930, en función del conjunto de políticas públicas, incluída la externa, inspiradas por un nacionalismo de fines. Brasil se urbanizó, se industrializó se democratizó, diversificó su pauta de exportaciones, amplió su acervo de relaciones diplomáticas. En síntesis, se modernizó y mejoró su locus standi internacional, sin no obstante haber resuelto una de las "fallas" constitutivas de su formación, el problema de la exclusión social.

La década de 1980 fue, en el plano interno, exitosa desde el punto de vista político con la transición del régimen militar a la democracia. Desde el punto de vista económico, el país asistió, en medio de la crisis de la deuda externa y de la inflación, al agotamiento del dinamismo del modelo de sustitución de importaciones.

Este agotamiento ya se estaba manifestando desde antes debido al proceso de cambios profundos en el plano internacional. La caída del Muro de Berlín, marco ideológico político de la ruptura, lo volvió todavía más inequívoco.

Bajo el impacto de la disminución de los costos de los transportes y de la comunicación, y de los avances en computación, la lógica de lo que se ha definido como "globalización" permitió por la innovación tecnológica, diluir el significado financiero y económico de las fronteras, al romper la diferencia entre lo "interno" y

lo "externo". En un mundo de polaridades indefinidas, esta ruptura puso en cuestión la eficiencia y el dinamismo del proceso. de internalización de las cadenas productivas mediante una inserción controlada del país en la economía mundial. En efecto, como mostró Gilberto Dupas, la lógica de la globalización, además de haber acelerado vertiginosamente los flujos financieros, dio lugar a la desagregación de las cadenas productivas en escala planetario. Convirtió el *outsourcing* en una práctica empresarial rutinaria e hizo, así del comercio exterior y de la producción de bienes y servicios, las dos caras de una misma moneda Por esta razón, el desarrollo en el distanciamiento relativo de una inserción en la economía mundial gestionado por el Estado, viable por la escala continental del país y operado según la lógica anterior del nacionalismo de fines, se volvió inoperante. En síntesis, el mundo que Brasil administraba con bastante
competencia como "externalidad" se internalizó. Se agotó así la eficacia del repertorio de soluciones construidas a partir del primer gobierno de Getúlio Vargas y que harían configurado al país
en el siglo XX.

¿Cuáles son las consecuencias de esta "internalización" del mundo, como nuevo dato de la realidad internacional, para la conducción de la política exterior brasileña? Hay situaciones en las que los cambios relevantes 4del funcionamiento del mundo provocan y exigen del país un cambio y ex".
en la visión de su papel, lo cual puede modificar significativamente su identidad internacional. El caso de Rusia, como sucesora de la Unión Soviética a partir del fin de la Guerra Fría, constituye quizás el ejemplo reciente más notable. Antes, Alemania y Japón, en la segunda posguerra, habían dejado, como consecuencia de su derrota militar, de ser actores con aspiraciones de grandeza imperial en el campo estratégico militar, pero encontraron un nuevo camino al convertirse en exitosos *trading states*, aun cuando prosiguiesen buscando otras formas de participación internacional. También Portugal, después de la Revolución de los Claveles, aceptó la lógica histórica del proceso de descolonización del siglo XX. Redefinió una identidad internacional multisecular, que se había configurado con la expansión ultramarina portuguesa que está en el origen de Brasil, y asumió su presencia en el mundo como parte integrante de la Europa comunitaria. El cambio que los años de la década de 1 990 plantearon en la agenda diplomática brasileña no es de esta naturaleza. En efecto, en nuestro caso lo que está en juego no es tanto un cambio de *world view*, sino más bien cómo tornarla operativa en las actuales condiciones de permisibilidad del mundo.

En este proceso se fueron afirmando ciertos valores. Entre ellos, el de la autonomía posible para una potencia media de escala continental situada en América del Sur. Este valor, con sus desdoblamientos, pasó a integrar el mapa de la acción diplomática brasileña. Los valores, como explica Miguel Reale, son un bien cultural y tienen una objetividad que se revela en el proceso histórico. Como bien cultural, tienen un soporte, una base en la realidad, pero tienen igualmente un significado que señala una dirección para él "deber ser". Por eso mismo, se refieren a la realidad, pero no se reducen a ella. Los valores tienen asimismo varias dimensiones. Una de ellas, además del significado direccional, es la posibilidad de realización, que se refiere a la capacidad del valor para hacerse efectivo históricamente con apoyo en una determinada realidad social, política y económica.' Es justamente el tema de la posibilidad de realización de una visión del mundo el que, en la dialéctica cambio continuidad, se planteó en la agenda diplomática brasileña en la década de 1990.

El presidente Fernando Collor (1990-1992) intuyó el alcance de la magnitud del cambio que se planteaba para Brasil a partir de fin del corto siglo xx. La gran reforma ministerial que emprendió en 1992 tuvo como uno de sus objetivos de cantar el significado del reordenamiento de la agenda, pero el proceso se vio interrumpido por las revelaciones que llevaron a su *impeachment*. Su sucesión por el vicepresidente Itamar Franco (1 992-1 994), dentro del cumplimiento de las normas constitucionales cumplimiento que comprobó la madurez de las instituciones democráticas, le proporcionó al país una pausa inicial para digerir el alcance del cambio. El presidente Fernando Henrique Cardoso, en su primer mandato (1 995-1998) valiéndose de lo que los griegos calificaban como "anquinoia", la agilidad y la rapidez de la inteligencia le otorgó una nueva y más consistente racionalidad al proceso de reordena miento de la agenda." En su segundo período de gobierno, iniciado en 1999, tiene por delante el desafío de consolidar efectivamente la nueva agenda, profundizando el camino por el cual, en el contexto de una "globalización asimétrica", el país amplíe el poder de control

sobre su destino y, con sensibilidad socialdemócrata, encamine el persistente problema de la exclusión social.

Recuerda en este sentido Fabio Wanderley Reis que los tres problemas articulados que se plantean para el desarrollo político de un estado-nación moderno son los de la identidad, la gobernabilidad y la igualdad. En el mundo que siguió a la Guerra Fría, estos problemas se plantearon en nuevos términos para Brasil, en la medida en que la fusión entre identidad y economía, concebida por el nacionalismo de fines, se volvió inoperante. Esta inoperancia tiene efectos en la cuestión de la gobernabilidad, pues, debido a las no resueltas deficiencias sociales del país, el problema de la ingobernabilidad hobbesiana", proveniente del deterioro del tejido social, se agudizó. Y esto hace más problemática la acción del Estado en su tarea primera de manutención de un orden público adecuado. Por esta razón, la "cuestión nacional" se identifica fuertemente con la "cuestión social", es decir, con el problema de la igualdad en Brasil.

¿Cuál es el significado de esta problemática desde el punto de vista de la política exterior concebida como política pública dirigida al tema del desarrollo del espacio nacional concerniente a Brasil en América del Sur, los caminos que me parecen apropiados ya fueron examinados en el capitulo III de este libro? En lo que se refiere al eje asimétrico del sistema internacional, creo, con Gelson Fonseca Jr., que si antes el país construyó, con un éxito razonable, la autonomía posible mediante el distanciamiento relativo respecto del mundo, en el cambio de siglo esta autonomía posible, necesaria para el desarrollo, sólo puede construirse por medio de la participación activa en la elaboración de las normas y pautas de conducta de la gestión del orden mundial.,,, En otras palabras, los "intereses específicos" del país están, más que nunca, ligados a sus "intereses generales" en la dinámica del funcionamiento del orden mundial. Por esta razón, la "obra abierta" de la continuidad en el cambio, que caracteriza a la diplomacia brasileña, requiere una profundización, en los foros multilaterales, de la línea de política exterior inaugurada en La Haya en 1907.

*El locos standi* de esta profundización tiene como sustento, en el plano interno, la consolidación de la democracia y la importancia de una economía abierta, estabilizado por el Plan Real. Este fue uno de los grandes méritos de Fernando Henrique Cardoso, primero como ministro de Economía y después como presidente de la República, y esto revitalizó, en el plano externo, el alcance y la coherencia de los activos diplomáticos de una conducta de corte grociano. Esta tiene como sustento, en el plano de la posibilidad de realización, el hecho de que Brasil es un país de escala continental, relevante para la tesitura del orden mundial y con aptitudes para articular consensos entre grandes y pequeños, porque no es un monster country asustador, como sus congéneres. Tal distinción no deja de constituir un activo potencial en un sistema internacional en el que las percepciones de riesgo y las estimaciones de credibilidad son datos importantes. A esto se suman las inversiones en el soft power de la credibilidad, realizadas por el país en curso de la década de 1990, al tratar de manera constructiva –por la participación y no por la distancia- los "temas globales" que se incluyeron, en nuevos términos, en la agenda internacional a partir del fin de la Guerra Fría.

Entre éstos, destaco medio ambiente, derechos humanos, desarme y no proliferación nuclear, al evaluar que en el plano de los valores este trato constructivo es coherente con el componente Occidente de nuestra identidad internacional, congruente con la visión grociana que atraviesa nuestra conducta diplomática y viable a la luz de nuestra inserción en el mundo.

Este trato constructivo tuvo lugar en foros multilaterales que son para Brasil, por el juego de las alianzas de geometría variable creadas por un mundo de polaridades indefinidas, el mejor tablero para que el país ejercite su competencia en la defensa de los intereses nacionales. En este tipo de tablero podremos desarrollar lo mejor de nuestra potencia¡ para actuar en la elaboración de las normas y pautas de conducta de la gestión del espacio de la globalización en todos los campos de interés para Brasil.

Desde el punto de vista del desarrollo del espacio nacional y del tema de la pobreza, que es un componente de nuestra identidad internacional como "otro Occidente", el desafío real que se plantea para Brasil reside en las negociaciones de

la agenda financiera y de la agenda del comercio exterior. En efecto, la globalización acortó las distancias y aceleró el tiempo, pero estos fenómenos afectan a los intereses de Brasil de manera no uniforme debido a la especificidad de nuestra inserción en el mundo.

El tiempo financiero es el tiempo on line de los flujos financieros, que con su volatilidad producen las crisis sucesivas en los países de mercados emergentes y que nos alcanzaron directa o indirectamente. Por ello la relevancia para Brasil de las negociaciones sobre la "nueva arquitectura financiera".

El tiempo de los medios masivos es también un tiempo on line. Provoca, en Brasil y en el mundo, la repercusión inmediata del peso de los acontecimientos en las percepciones colectivas. Esta repercusión fragmento la agenda de la opinión pública, lleva al monitoreo y a reacciones constantes en las señales del mercado y de la vida política y crea, en consecuencia, un ambiente de excesiva concentración en el momento presente, en detrimento de la atención necesaria respecto del fundamento en el pasado y de las implicaciones futuras del acontecimiento en cuestión. El foco en los procesos, que provienen de la naturaleza del tiempo de los medios masivos, es un desafío constante para la construcción del soft power de la credibilidad internacional del país, un desafío que adquiere otra magnitud en el sistema internacional de¡ país, un desafío que adquiere otra magnitud en el sistema internacional posterior a la Guerra Fría, con la "internalización" del mundo en la realidad brasileña. De allí, por ejemplo, la importancia, para Brasil, de la diplomacia presidencial y de las reuniones de cúpula, que son una expresión de la diplomacia abierta, que crean *eventos* que permiten transmitir e informar a la opinión pública -interna y externa- acerca del significado de los *procesos* en marcha en el país. Llamo la atención en este sentido hacia la importancia de la diplomacia presidencial de¡ presidente Femando Henrique Cardoso, pues es la expresión de una visión arquitectónica de la política exterior frente a los desafíos del siglo xxi, que tiene como objetivo constante lidiar con el impacto de la "internalización" del mundo en la vida brasileña.

El tiempo económico es el del ciclo de la producción y de la inversión. Es un tiempo más lento que el financiero y que el de los medios, y, en el caso de Brasil, se encuentra afectado por las condiciones sistémicas de la competitividad. Estas sufren el peso de las ineficiencias del llamado "costo Brasil", un costo que era soportable cuando el mundo podía administrarse como "externalidad". Lidiar con el "costo Brasil" es una necesidad derivada de la internalización del mundo. Esto requiere reformas corno, por ejemplo, la tributaria y la de seguridad social.

Estas reformas transitan por el tiempo político, que, en Brasil y en el mundo, es un tiempo distinto del financiero, del de los medios masivos y del económico. Es, en principio, en un régimen democrático, un tiempo más lento, condicionado por la territorialidad de las instituciones políticas, por los ciclos electorales, por los intereses de los partidos y, en el caso de Brasil, por el problema del complejo equilibrio de los estados de la Federación, en un país que se caracteriza por el pluralismo de su escala continental. Es también, en el caso brasileño, un tiempo tradicionalmente vuelto hacia "adentro" y no hacia "afuera", a la luz de la experiencia histórica de un país continental habituado a la autonomía por la distancia y que, por eso mismo, aún no absorbió la internalización del mundo. Esta es la razón por la cual la sincronía del tiempo político con los tiempos financiero y económico es uno de los grandes desafíos en la conducción de nuestras políticas públicas.

Tal desafío tiene una dimensión que pasa por el tiempo diplomático, que en el caso de las negociaciones comerciales mundiales, regionales o interregionales es un tiempo más lento. Ese tiempo corresponde al de la OMC, el ALCA, el MERCOSUR, el MERCOSUR-Unión Europea, etc., y es en él donde Brasil, como un pequeño *global trader*, necesita ampliar su acceso a los mercados. Un elemento esencial de este proyecto es la participación capacitada en las negociaciones relativas a la elaboración de normas internacionales en áreas afectadas al comercio, como por ejemplo barreras no arancelarias, que pueden adoptar, entre otras, la forma de normas sanitarias y fitosanitarias, o de patrones técnicos. Está también el tema de los subsidios, de la defensa comercial y de la propiedad intelectual. La creciente reglamentación multilateral de esas materias constituye una forma de "internalización" del mundo en la vida brasileña, lo cual exige una calificación negociadora apropiada en función de la importancia del tema y del carácter complejo de las negociaciones.

Esta calificación negociadora es indispensable, pues en la elaboración de la reglamentación de estas cuestiones Brasil necesita también asegurar un espacio - que se está reduciendo- para la conducción de sus políticas públicas. En efecto, en un país como el nuestro, el desarrollo no resultará, automáticamente, de la combinación virtuosa de las políticas riscal, monetaria y cambiaría, si bien en ellas se encuentran las condiciones macroeconómicas de su sustentabilidad. Requiere un conjunto amplio de políticas públicas, que de manera coherente y compatible con los grandes equilibrios macroeconómicos, que aseguran la estabilidad de la moneda, reduzcan la desigualdad e impulsen el desarrollo del espacio nacional, dando dentro de su ámbito, a los agentes económicos, las condiciones de isonomía competitiva que les permitan enfrentar el desafío de la globalización."

En pocas palabras, el desafío más significativo que se plantea para la política exterior brasileña en este comienzo del siglo XXI es él, de cómo preservar un, espacio propio en el plano interno, para poder lidiar con el impacto de los tiempos de la "internalización", que intenté indicar de modo sucinto. A este gran desafío se refirió el presidente Fernando Henrique Cardoso en la reunión de Florencia de 1999 al decir:

*La progressíve governance* en el plano internacional implica, pues, el esfuerzo de la construcción de un sistema compatible con la existencia de un espacio en el plano doméstico para la conducción de políticas que, sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y de la coherencia macroeconómica, respondan a las cuestiones fundamentales del bienestar, del empleo y del desarrollo social, y a la de la inclusión de los segmentos que aún estén al margen de la sociedad."

En síntesis, y para concluir con una metáfora musical, el desafío de la política exterior brasileña, en el inicio del siglo XXI, es el de buscar condiciones para entonar la melodía de la especificidad del país en armonía con el mundo. No es un desafío fácil, dadas la magnitud de los problemas internos del país, las dificultades de sincronía de los tiempos en la conducción de las políticas públicas y la cacofonía generalizada que caracteriza al mundo actual, en razón de las discontinuidades prevalecientes en el funcionamiento del sistema internacional.

Es, sin embargo, un desafío para el cual el historial de la inserción y de la construcción de la identidad internacional de Brasil, analizadas en este texto, ofrece una base significativa para una acción exitosa.

## ANEXOS

**Boletín Mercosur Nº 73** **3 de abril de 2001**

# UN DILEMA PARA EL MERCOSUR: UNION ADUANERA O ZONA DE LIBRE COMERCIO

El gobierno argentino acaba de dar un golpe de consideración a las pretensiones del Mercosur de convertirse en una verdadera unión aduanera. Por medio de la Resolución M.E. 8/2001, publicada en el Boletín Oficial el 27 de marzo pasado, el recientemente nombrado ministro de Economía, Domingo Cavallo, reducir a cero porciento (0%) el Arancel Externo Común (AEC) para más de 1.200 posiciones de la Nomenclatura Común del Mercosur, correspondientes a bienes de capital. De acuerdo a lo establecido el 5 de agosto de 1994, el AEC de estos bienes iría convergiendo hasta alcanzar un 14% a partir del 1º de enero del 2001. Por el mismo acto, se fijó un derecho de importación extrazona del 35% para casi 1000 posiciones correspondientes a bienes de consumo final, que hasta ahora pagaban, en la mayor parte de los casos, el AEC máximo del 20%, más la sobretasa del 3% establecida temporalmente en diciembre de 1997. Cabe recordar que el número de posiciones de la NCM alcanza a 9.300.

Si bien es cierto que estas medidas fueron tomadas en el marco de un nuevo plan económico que intenta sacar al país de una recesión que ya dura tres años, también es cierto que las medidas adoptadas significan una clara violación al AEC del Mercosur precisamente cuando se cumplen los diez años del Tratado de Asunción, que diera origen al proceso de integración. La oportunidad de los anuncios debilita también la posición común del bloque frente a la III Reunión Cumbre del ALCA, que tendrá lugar entre el 20 y el 22 de abril en la ciudad canadiense de Québec.

## La reacción de los demás socios del Mercosur

Inmediatamente después de haber tomado unilateralmente las medidas arancelarias, el ministro de Economía argentino viajó a Brasil para buscar el apoyo de su socio principal. Cavallo explicó a su colega Pedro Malán que el comercio intra Mercosur seguiría sin modificaciones, con arancel cero, y que si bien la eliminación de los aranceles a los bienes de capital podría afectar las exportaciones de Brasil, por otro lado la suba de aranceles de bienes de consumo favorecería a los empresarios brasileños. También aclaró que las modificaciones no serían definitivas y que se prolongarían por el tiempo que dure la emergencia en la Argentina. El embajador brasileño para el Mercosur, José Botafogo Goncalves, aceptó que la Argentina pudiera apartarse temporariamente del régimen del AEC, ya que en su opinión, si un país crece y los otros no lo hacen el Mercosur resultaría inviable.[1] Más allá de la

[1] Ver "Clarín", del 24 de marzo de 2001.

situación económica argentina, lo que movió a Brasil a aceptar las medidas fue la necesidad de no crear fracturas en el Mercosur en vísperas de la reunión del ALCA.

Por su parte, Uruguay también se mostró comprensivo. En una declaración de los ministros de Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas, Uruguay manifestó su comprensión de la situación que ha llevado a la Argentina a adoptar las medidas en cuestión. Pero el ministro de Industria, Sergio Abreu, sostuvo que la decisión argentina implicaba "la muerte del Mercosur como unión aduanera". La modificación del AEC dio impulso a la idea del presidente Jorge Batlle de transformar el bloque en una zona de libre comercio para permitir una mayor alianza comercial con EE.UU..[2]

**La unión aduanera imperfecta**

Debido a las excepciones al AEC, que excluyen alrededor del 12% de las posiciones de la NCM y abarcan bienes tales como textiles, automotores, azúcar e informática y telecomunicaciones, no se puede decir que actualmente el Mercosur sea una unión aduanera, sino que por lo menos hasta el 2006 deberá ser considerado como una unión aduanera imperfecta. Por otro lado, si bien el 1° de enero de el 2001 cayeron las 300 excepciones al AEC para la Argentina, Brasil y Uruguay, que se habían establecido en 1995, las 399 excepciones concedidas a Paraguay recién caerán en el 2006.

**Violaciones del Arancel Externo Común**

Todo proceso de integración requiere de un período de transición para completarse. En el caso del NAFTA, por ejemplo, el periodo de adaptación se extendió a quince años. En el caso del Mercosur, las empresas que quieren invertir en el bloque o exportar hacia este mercado deben tener en cuenta estas normas e incorporarlas como un elemento más de sus proyecciones. Pero el problema que tienen muchas de ellas es que desde la puesta en marcha del Mercosur, en enero de 1995, las reglas establecidas en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto han sufrido continuas alteraciones, provocando una gran incertidumbre entre los inversores (ver Boletín Mercosur N° 27, 28, 36, 50, 58 y 69). Las medidas unilaterales adoptadas por los principales países del bloque, así como la falta de coordinación de políticas macroeconómicas afectaron el comercio intra Mercosur y la credibilidad de los inversores en la existencia de un verdadero mercado único.

El comienzo del Mercosur coincidió con la crisis de México, cuyos efectos pusieron en jaque a las economías de América Latina. La magnitud de la crisis indujo a los miembros del bloque a tomar medidas unilaterales para capear la tormenta. La respuesta del gobierno argentino ante esta situación incluyó un duro programa de ajuste fiscal. La Argentina intentó llegar a un acuerdo con Brasil para elevar todas las alícuotas del AEC en tres puntos porcentuales, dado que, en virtud del Mercosur, desde el 1° de enero de 1995 estas medidas no pueden tomarse unilateralmente. Pero esta solicitud no progresó y en su reemplazo, en marzo de

[2] Ver "La Nación", del 24 de marzo de 2001.

1995 el gobierno tomó la decisión de volver a implantar la "tasa de estadística", impuesto aplicado a todas las importaciones, que había sido dejado de lado el 1° de enero de ese año. La tasa del 3% no se aplicó a las importaciones provenientes del Mercosur ni a los bienes de capital, de informática, de telecomunicaciones, combustibles y libros. Tampoco a las importaciones realizadas bajo el régimen de admisión temporaria (Decreto N° 389, de 22/3/95).

Por otro lado, se aumentaron los aranceles a las 300 posiciones arancelarias que la Argentina había incluido en su lista de excepciones al AEC y a las incluidas en el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera. Con respecto a la importación de bienes de capital, se adelantó el cronograma que debía llevar los aranceles al 14% en el año 2001, fijándolos en el 10%. En el caso de los productos de informática y telecomunicaciones también se elevó el arancel al 10%, adelantando el cronograma que termina en el 2006 con el 16% (Resolución ME N° 359/95).

Luego de estas medidas argentinas le tocó el turno a Brasil. Para tratar de reducir su déficit comercial, el gobierno brasileño decidió aumentar a 70% el arancel de importación para 114 posiciones de la NAM correspondientes a productos supuestamente responsables del aumento del déficit, principalmente automóviles y electrodomésticos (Decreto N° 1.427, del 29/3/95). Por un lado este decreto violó el compromiso asumido por los cuatro países del Mercosur ante el GATT (ahora OMC) de consolidar una tarifa máxima del 35%. Pero por otro lado, con las nuevas posiciones incluidas se superó el número de 300 excepciones al AEC acordadas en el Tratado de Asunción para el período de transición. Además Brasil incluyó, previa consulta, 150 posiciones en la lista de excepciones con arancel cero, para tratar de contener las presiones inflacionarias.

Estas medidas beneficiaron por un lado a sus socios del Mercosur, porque los aumentos del AEC no se aplicaron al comercio intra Mercosur, pero por otro lado los perjudicaron las rebajas arancelarias de productos de consumo masivo. Más allá de que las medidas de la Argentina y Brasil se aplicaron sólo por un año, demostraron que el Mercosur no estaba maduro como para sostener seriamente la vigencia del AEC.

Por otra parte, para disminuir el déficit comercial Brasil implementó una serie de medidas restrictivos, que afectaron en mayor o menor medida a las exportaciones de los otros tres países del Mercosur. La más notoria fue la imposición de cuotas a la importación de automóviles en 1995, lo que provocó una fuerte reacción por parte de la Argentina. La disputa originada por esta medida puso en duda la continuidad del proceso de integración, pero finalmente Brasil eliminó la limitación para las importaciones provenientes del Mercosur. También otros sectores, como el textil, se vieron afectados, al no permitir Brasil el financiamiento de las importaciones de estos productos, obligando a realizar el pago al contado. Simultáneameante, el gobierno redujo a sólo 60 días la vigencia de las guías de importación, que antes tenían una validez de 90 días, prorrogables automáticamente por otros 90 días.

En junio de 1996, el gobierno de Brasil por el Decreto N° 1.936 estableció medidas de salvaguardia provisorias consistentes en protecciones temporarias para los sectores industriales en dificultades. Las medidas provisorias consistieron en el aumento del impuesto a la importación por medio de un adicional al AEC. Si bien el sobrearancel no se aplicó a los países del Mercosur, implicó una alteración al

AEC. Como según la OMC, las salvaguardias pueden durar hasta 200 días, la medida tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1996, abarcando cerca de 40 posiciones arancelarias. Los aranceles de los juguetes fueron elevados del 20% al 70%, el del arroz del 12% al 22%, el del vino del 20% al 40%, el de las piezas y partes de bicicletas del 16% al 35%, el de los duraznos del 14% al 40%, el del yeso del 4% al 56%, el de óxido de titanio del 85 al 20% y el de los colorantes del 12% al 20%.

En la XIII Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC), que tuvo lugar en Montevideo el 15 de diciembre de 1997, el órgano supremo del Mercosur decidió aprobar, con carácter transitorio, el incremento del Arancel Externo Común (AEC) en tres puntos porcentuales. Para 149 posiciones de la NCM que figuran como anexo de la Decisión N° 15/97, se mantiene el arancel cero. De este modo, el AEC máximo del Mercosur subió del 20% al 23%. El plazo de vigencia del incremento del AEC del Mercosur no podía extenderse más allá del 31 de diciembre del año 2000, pero se aceptó que la sobretasa fuera disminuyendo de a medio punto porcentual por semestre.

El aumento autorizado del AEC respondió a la coincidencia de necesidades fiscales y externas de los dos socios más importantes del Mercosur. La iniciativa partió de la Argentina, al cuestionar la Organización Mundial del Comercio (OMC) la denominada "tasa de estadística", o sobrearancel del 3% que se aplicaba a todas las importaciones provenientes de extrazona. Luego de una larga investigación solicitada por EE.UU., la OMC estaba a punto de dar a conocer un pronunciamiento contrario, considerando que lo recaudado con la tasa por parte del gobierno argentino superaba ampliamente el costo de los servicios prestados a los exportadores e importadores y que por lo tanto su aplicación podía considerarse una restricción al comercio.

Por otro lado, tanto las autoridades económicas argentinas como brasileñas estaban preocupadas con los efectos que sobre sus balanzas comerciales podía tener un fuerte aumento de las importaciones provenientes de los países del Sudeste Asiático, como consecuencia de las fuertes devaluaciones sufridas por sus monedas desde fines de octubre de 1997. Máxime cuando ya en 1996, Brasil tuvo un saldo negativo de US$ 8.500 millones y Argentina de US$ 4.890 millones. En esta decisión, los gobiernos fueron apoyados por los industriales de ambos países, temerosos de tener que soportar la posible competencia de una avalancha de productos asiáticos.

Uruguay y Paraguay se tomaron un tiempo para aplicar el aumento a fin de estudiar el impacto que podría generar la medida sobre sus economías, pero Uruguay finalmente la implementó en forma global a partir del 7 de enero de 1998. El incremento de 3% en el AEC no fue obligatorio para todos los países miembros, que pudieron decidir la oportunidad y la magnitud del mismo debido a la resistencia de Uruguay y Paraguay, países cuyo comercio exterior depende en más del 50% del Mercosur y que verían incrementada más aún esa dependencia al encarecerse los productos provenientes de extrazona. Pero por otro lado, Uruguay y Paraguay se beneficiaron con el incremento del AEC porque pudieron exportar a la Argentina y Brasil con un mayor margen de preferencia respecto a terceros países.

Más allá de los justificativos que se les den a estas medidas, lo cierto es que el aumento del AEC implicó una violación al Tratado de Asunción y al Protocolo de

Ouro Preto, acuerdos que fueron ratificados por ley de los congresos de los cuatro países y que por lo tanto requerían de una norma de igual alcance para ser modificados. De este modo se volvió a alterar la seguridad jurídica del Mercosur, aumentando los temores de los inversores y de quienes mantienen relaciones comerciales con el bloque.

**Los regímenes especiales de importación**

También afecta la seguridad jurídica del bloque la existencia de diversos regímenes especiales de importación que perforan el AEC y que en mayor o menor medida utilizan todos los países del bloque. En la Argentina, por ejemplo, está en vigencia la Resolución ME. N° 256/00, que fue modificada recientemente por la mencionada Resolución ME N° 8/01, que permite la importación de bienes de capital con arancel cero para grandes proyectos de inversión y la Resolución ME N° 511/00, que autoriza a importar bienes de capital usados bajo ciertas condiciones, importación que ahora se puede realizar con arancel cero.

En el año 2000, el Mercosur prohibió la implementación de nuevos regímenes unilaterales, pero permitió que se mantuvieran hasta el 2006 los que estaban vigentes en junio de 2000. Nuevos regímenes especiales se permitirán sólo si son adoptados de común acuerdo entre los cuatro países. Las importaciones bajo los regímenes de "drawback" y admisión temporaria fueron prohibidos inicialmente para utilizarse en exportaciones al Mercosur, pero luego se permitió su vigencia hasta el 2006.

**Zona de libre comercio o unión aduanera**

Las nuevas medidas adoptadas por el gobierno argentino, demuestran que el Mercosur no tiene suficiente madurez como para mantener las decisiones adoptadas en sus acuerdos fundacionales, sin ceder a la tentación de modificarlas cada vez que alguno de sus socios se enfrenta a una situación económica complicada. El Mercosur debería sincerarse y admitir que por ahora sólo puede funcionar como una zona de libre comercio, ya que no puede haber un mercado común que funcione sin una tarifa externa igual para los cuatro países.

La reciente modificación unilateral del AEC por parte de la Argentina es probable que tenga mayor trascendencia que las anteriores y de un impulso al debate sobre uno de los pilares del Mercosur. Al hacer la presentación de un libro de su autoría, el ministro Cavallo aprovechó la oportunidad para exponer su punto de vista acerca del futuro del Mercosur. A pesar de que cuando fue ministro en la administración del ex presidente Carlos Menem, Cavallo aceptó el desarrollo del bloque como unión aduanera, ahora parece más proclive a inclinarse por una zona de libre comercio, dejando de lado el Arancel Externo Común. En su libro "Pasión por crear", el ministro sostiene que la Argentina tiene que recuperar la libertad para eliminar aranceles de importación de los bienes de capital para aumentar la productividad, libertad que está restringida por el Acuerdo de Ouro Preto, base jurídica del Mercosur. En sus declaraciones, Cavallo llamó a profundizar el área de libre comercio y la integración de los servicios con el Mercosur, Chile y los demás

países de América del Sur, en vez de "perder el tiempo" con discusiones sobre el AEC, no obstante lo cual sostuvo que la Argentina respetará todos sus compromisos.[3] El canciller brasileño, Celso Lafer, contestó las expresiones de Cavallo destacando la importancia de que el Mercosur se mantuviera como una unión aduanera.[4]

El AEC ha sido un tema polémico del Mercosur desde 1995. La negativa de Chile a ingresar al bloque como miembro pleno se fundamentó precisamente en el elevado nivel de los aranceles del Mercosur y a la renuencia de Brasil para reducirlos más rápidamente. Pero ahora pareciera que ha llegado el momento de enfrentar el tema. Mientras tanto se define la cuestión de fondo, a fines de marzo se reunieron en Asunción funcionarios de los cuatro países para analizar los aranceles de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Se prevé que cada país podrá volver a tener una lista de excepciones al AEC de 100 productos, con vigencia hasta el 31 de diciembre del 2002. Paraguay podría mantener sus 399 excepciones y agregar otros 100 items más a la lista, hasta el año 2006. La decisión definitiva de modificar el AEC para varios productos podría tomarse en junio de 2001.

## Las modificaciones arancelarias y el inicio del ALCA

La próxima Cumbre de las Américas, que tendrá lugar en Québec, puede significar un punto de inflexión para el Mercosur. A partir de Québec, el Mercosur deberá optar entre las amenazas de disolución del bloque y la aceleración de las reducciones arancelarias. Esta circunstancia se producirá por dos motivos coincidentes en el tiempo. En primer lugar, la propia debilidad del bloque acuciado por desinteligencias internas y, en segundo lugar, por la decisión del gobierno de EE.UU. de acelerar los plazos de puesta en marcha del ALCA.

A principios de 2001, Chile y Canadá comenzaron gestiones para adelantar los plazos del ALCA, con el beneplácito de EE.UU.. Con la propuesta de ambos países, las negociaciones terminarían en el 2003 en lugar del 2005, como estaba previsto desde la I Cumbre de Miami. Esta ofensiva norteamericana preocupó a Brasil, que considera que sus empresas no están maduras para enfrentar un proceso competitivo con el país del norte. Por el contrario, el gobierno argentino había manifestado en reiteradas ocasiones su intención de acelerar los tiempos de negociación del ALCA. En su primera visita a la Argentina, el nuevo canciller brasileño, Celso Lafer, logró convencer al gobierno argentino de mantener las fechas de negociación originales. El canciller argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini, dijo que había coincidencia entre ambos de que lo sustantivo es los temas que contenga la agenda y no el calendario. Según él, si la agenda a tratar es positiva para los países, los temas a tratar nos convienen y no hay discriminación, cuanto antes se cierre el ALCA mejor.[5]

Por otro lado, desde hace tiempo el gobierno uruguayo viene mostrando su desacuerdo con el Mercosur. Ya en mayo de 2000, el presidente Jorge Batlle afirmó que el futuro del Uruguay y del continente está en asociarse al Nafta, ya que el

---

[3] Ver "La Nación", del 31 de marzo de 2001.
[4] Ver "La Nación", del 31 de marzo de 2001.
[5] Ver "El Cronista Comercial", del 13 de febrero de 2001.

Mercosur por sí solo no alcanza[6]. En febrero de 2001, el presidente uruguayo sostuvo que Uruguay pretende exportar US$ 5.000 millones al año y que el único lugar donde puede llegar seguro es a los países del Nafta. Esta posición es respaldada por la Cámara de Industrias de ese país, para quienes "cuanto antes se instrumente el ALCA mejor".[7] Por su parte, el canciller Didier Opertti admitió que si llegamos al ALCA unidos mejor; pero si no lo logramos debe quedar claro que es un compromiso que no corresponde sujetar a ningún tipo de condicionamientos.

En febrero de este año, los cancilleres argentino y uruguayo coincidieron en encarar en forma unida las negociaciones del ALCA, pero admitieron que no tendrían problemas en adelantar la fecha de inicio del área de libre comercio, si EE.UU. acepta negociar también el mercado agrícola.[8] A principios de marzo, Batlle afirmó que la reunión de Canadá será clave para el futuro del ALCA y que si Brasil frena el proceso será hora de avanzar unilateralmente, como lo hizo Chile.[9]

El problema se complicó para Brasil cuando Robert Zoellik, designado por el presidente Bus para dirigir la representación comercial norteamericana, sugirió que EE.UU. podría negociar bilateralmente con cada país latinoamericano, la entrada al ALCA, lo que le quitaría poder a Brasil, que pretende liderar a América del Sur en las negociaciones. El gobierno brasileño teme que la Argentina adopte la estrategia de Chile de una mayor apertura económica y negociación directa con EE.UU.. Para Zoellik, Brasil enfrenta un desafío: tiene que decidir si será el principal jugador en el Cono Sur o si quiere ser una economía global. Para él, la administración Bush no se moverá solamente con el ALCA, sino que también piensa seguir avanzando en acuerdos bilaterales, como los que está negociando con Singapur y Chile.[10]

El funcionario norteamericano afirmó recientemente que el presidente Bush hará una campaña en todo el país para que el Congreso le otorgue la "vía rápida" o "fast track" para negociar nuevos acuerdos de comercio internacional. Bush pretende tener aprobada la autorización del Congreso antes de fin de 2001. De hecho, el 23 de marzo el senador republicano Pat Roberts presentó un proyecto de ley en el Congreso, pero parece difícil que se apruebe en ese plazo dado que el proyecto recién se comenzaría a tratarse en setiembre u octubre de este año.

EE.UU. quiere llegar a la Cumbre de Canadá habiendo logrado un acuerdo previo con Brasil. Para eso invitó al presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso a discutir el tema en Washington, el 30 de marzo pasado. En ese encuentro, Cardoso reafirmó su resistencia a acelerar la integración hemisférica, ratificando que la fecha acordada para poner en marcha al ALCA era 2005. De todos modos, aclaró que la fecha no tiene importancia, porque lo importante es saber cuál es el acceso que tendrán los demás países al mercado norteamericano.

La reunión previa que tendrá lugar en Buenos Aires, el 5 y 6 de abril próximos será una oportunidad real de apreciar la voluntad del Mercosur y de EE.UU. para llegar a un acuerdo sobre estos temas. Como reconoció Zoellik: "no hay ALCA sin Brasil", pero si Brasil se mantiene intransigente, también pondrá en peligro de

---

[6] Ver "Ambito Financiero", del 17 de mayo de 2000.
[7] Ver "Gazeta Mercantil Latinoamericana", del 19 al 25 de febrero de 2001.
[8] Ver "Ambito Financiero", del 21 de febrero de 2001.
[9] Ver "La Nación", del 18 de marzo de 2001.
[10] Ver "La Nación", del 30 de marzo de 2001.

disolución al Mercosur, porque no le dejará otra salida a sus socios que negociar bilateralmente con EE.UU..

## CURSOS DE LA FUNDACION BANKBOSTON

| Seminarios | Duración Inicio |
|---|---|
| Técnicas de Negociación | Del 7 al 30 de mayo 2001<br>Lunes, miércoles y viernes de 19 a 21 hs. |

| Cursos | Días y horarios |
|---|---|
| Curso Integral de Comercio Exterior (CICE) | De abril a noviembre (inicia 16/4/01)<br>Lunes, martes y jueves: 19-21hs. |
| Curso Integral de Marketing Internacional (CIMI) | De abril a julio (inicia 3/4/01)<br>Martes y Jueves: 19-21 hs. |

Informes e inscripción: **Fundación BankBoston** Tel. : 4820-3993; 4811-1305
Ríobamba 1276 de 10 a 18:30 hs.

*Ministerio de Relaciones Exteriores*
*del Paraguay*

# IMPACTO DEL ALCA EN LA ECONOMÍA DEL PARAGUAY Y EN SUS NEGOCIACIONES EN LA ALADI

**Pedro da Motta Veiga – Marcelo Halperín**
**Consultores de la ALADI**

*SEMINARIO-TALLER SOBRE INCIDENCIAS DEL ALCA EN LA ECONOMÍA PARAGUAYA*

***Asunción, 13-14 de agosto de 2001***

## INDICE


| | Página |
|---|---|
| 1. **Presentación** ..... | 3 |
| 2. **Conclusiones** ..... | 5 |
| 3. **Comercio exterior e inversión directa: flujos y marco regulador pertinente** ..... | 7 |
| 4. **El ALCA y sus impactos potenciales sobre los flujos de comercio del Paraguay** ..... | 13 |
| *4.1 Las exportaciones intra-ALADI del Paraguay* ..... | 14 |
| *4.2 Las importaciones intra-ALADI del Paraguay* ..... | 15 |
| *4.3 Las exportaciones del Paraguay hacia los EUA y la competencia intra-ALCA en aquel mercado* ..... | 16 |
| *4.4 Síntesis: Impactos potenciales del ALCA sobre los flujos de comercio del Paraguay* ..... | 17 |
| 5. **Las negociaciones del ALCA y el Paraguay: consideraciones sobre la posición negociadora** ..... | 19 |
| *5.1 Mecanismos e instrumentos jurídicos tendientes a compensar las debilidades relativas del sistema productivo del* Paraguay..... | 21 |
| *5.2 Mecanismos e instrumentos jurídicos tendientes a garantizar el acceso a los mercados de EUA y Canadá* ..... | 22 |
| *5.3 Mecanismos e instrumentos jurídicos tendientes a compensar la vulnerabilidad tecnológica* ..... | 23 |
| *5.4 Mecanismos e instrumentos destinados a obtener un reconocimiento previo a la validez de determinados compromisos de profundización de la integración en el marco de ALADI no extensivos a favor de los países del ALCA no signatarios de tales compromisos* ..... | 23 |
| ANEXOS ..... | 25 |

# IMPACTO DEL ALCA EN LA ECONOMÍA DEL PARAGUAY Y EN SUS NEGOCIACIONES EN LA ALADI *

## 1. Presentación

El presente informe pretende evaluar los potenciales impactos de la conformación del ALCA sobre la economía paraguaya y sobre los demás acuerdos comerciales en los que participa el país en el Hemisferio, a fin de presentar recomendaciones orientadas a preservar los intereses del Paraguay en el proceso negociador del ALCA.

En la Sección 2 se presentan las principales Conclusiones del estudio.

En la Sección 3 se examinan los aspectos dominantes de la inserción paraguaya en la economía mundial y en el MERCOSUR: se presentan las principales características de los flujos comerciales y de Inversión Directa Extranjera (IDE) involucrando al país en el período reciente, así como de los acuerdos comerciales y de inversión en los que Paraguay participa.

En la Sección 4 se procede a evaluar los potenciales impactos comerciales del ALCA, reproduciendo, para el caso de este país, el ejercicio hecho para el conjunto de los países miembros de la ALADI en el Estudio ALADI/SEC/132, Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA. De acuerdo con la metodología utilizada en ese trabajo, se evalúan estos impactos comerciales a través del análisis de tres conjuntos de datos:

- El primer conjunto presenta los 50 principales productos de exportación del Paraguay para los demás miembros de la ALADI en el promedio de los años 1999-2000, identificando la participación de la ALADI, de los EUA (*proxy* del ALCA extra-ALADI) como destino de las exportaciones totales de los productos seleccionados;

- El segundo conjunto trae los datos (promedio de los años 1999-2000) referentes a los 50 principales productos de importación paraguaya, originarios de los demás países de la ALADI: cantidad de niveles para franjas de preferencias, aranceles vigentes y valores de las importaciones provenientes de la ALADI, EUA y del resto del mundo; y

- El tercer conjunto reúne los 50 principales productos de la pauta de exportación del Paraguay hacia los EUA y Canadá, en 1999, trayendo para estos productos informaciones sobre el *market-share* del producto en aquellos mercados, el valor de las importaciones del producto por EUA y Canadá, la competencia intra-ALCA (identificación *y market-share* de los tres principales abastecedores del Continente a los EUA y Canadá), la existencia de obstáculos arancelarios y no arancelarios en el mercado de los EUA y Canadá, así como la vigencia de preferencias beneficiando, en los EUA y

* *Los autores desean expresar su reconocimiento a los funcionarios de la Secretaría General y, en especial, al Secretario General Adjunto, Economista Leonardo F. Mejía, por sus orientaciones metodológicas y el suministro de una valiosa sistematización de datos, sin cuya disposición no hubiera sido posible la elaboración del documento ALADI/SEC/Estudio 132, así como su extensión al análisis del caso del Paraguay.*

Canadá, a países de la ALADI, a otros países del ALCA y a países extra-ALCA.

La Sección 5 trata el estado actual y las tendencias de evolución de las negociaciones del ALCA, del punto de vista de los temas de interés crítico para el Paraguay, país de menor desarrollo relativo y miembro de un esquema de integración concebido como Unión Aduanera, el MERCOSUR.

## 2. Conclusiones

En una primera aproximación al análisis del posible impacto del ALCA sobre la economía paraguaya, conviene revisar la performance exportadora e importadora del país, así como la evolución económica interna. A grandes rasgos, puede caracterizarse la evolución de sus exportaciones en la última década por la escasa relevancia de los volúmenes globales, algunos cambios llamativos en su composición histórica y, por último, la creciente participación de los otros países de ALADI y en especial los del MERCOSUR como principales destinos. Frente a este cuadro, las *importaciones* paraguayas han crecido notoriamente durante la década, también con variaciones en la composición de algunos de los rubros más significativos y dependiendo, esencialmente, de la oferta proveniente del MERCOSUR. Las inversiones extranjeras directas, sin atender mayormente a la inserción internacional de la economía paraguaya, han tendido a desplazarse hacia el sector terciario, destacándose las actividades financieras aunque sin contribuir al financiamiento de la actividad exportadora ni a la mejora del entramado de las cadenas productivas.

A estos aspectos pueden sumarse otras insuficiencias económicas y administrativas internas, tales como la preservación de un excesivo burocratismo en el sector público y el auge de los mercados informales en el sector privado. Este panorama sugiere que, ante la asunción de nuevos compromisos en el marco del ALCA no disminuirá la vulnerabilidad económica del país, a menos que se fijen mecanismos adecuados para garantizar el acceso de los productos paraguayos a los mercados internacionales y a la vez diversificar el origen de sus importaciones en el marco del desarrollo, tanto del mercado interno como de la capacidad exportadora traducida en aumento de volúmenes y valor agregado.

El fortalecimiento de la capacidad negociadora del Paraguay en el ALCA dependerá, en parte, de algunos logros que previamente pueda obtener dentro del ámbito de ALADI. En este sentido merecen destacarse dos requerimientos: (a) la de alcanzar una situación de acceso irrestricto a los mercados andinos (más allá de los casos del Ecuador y Bolivia, países con los cuales el Paraguay tiene negociadas preferencias comerciales de amplio espectro); y (b) la de adquirir experiencia en la suscripción y aplicación de compromisos de política comercial aptos para encuadrar programas de liberalización comercial como los adoptados en acuerdos de nueva generación. Ambas cuestiones podrían ser fructíferamente afrontadas dentro del acuerdo de complementación económica entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que se encuentra en proceso de gestación.

Un examen más pormenorizado del contenido del comercio del Paraguay con sus socios de ALADI revela la densidad de este vínculo, respecto del cual el espacio abierto a las exportaciones paraguayas constituye un incentivo a su potencial diversificación, que parece no haber sido enteramente aprovechado; y que, con relación a las importaciones del Paraguay, marca fuertes nexos de suministro intra-ALADI. En este marco debe destacarse la relevancia para Paraguay del comercio amparado por preferencias (*comercio negociado*) y la escasa importancia de la participación de Estados Unidos de América (EUA) como destino y origen de dichas mercaderías. De todos modos, pueden detectarse algunos indicios acerca de la posibilidad de acceder al mercado norteamericano para una gama de productos de origen paraguayo, en la medida que: se obtengan preferencias comerciales suficientemente significativas (que actualmente benefician a otros países de ALADI bajo distintos regímenes); y se incremente la complementación productiva del Paraguay en el mismo seno de ALADI con países

de mayor desarrollo relativo, actualmente exportadores a EUA, de productos directa e indirectamente relacionados con la oferta exportable paraguaya.

Para que los objetivos del Paraguay en el ALCA puedan ser alcanzados, sería conveniente prestar atención al tipo de exigencias que plantea la negociación de un acuerdo de nueva generación como será el ALCA y la escasa experiencia que han adquirido en la materia los Estados Partes del MERCOSUR. En este sentido, ante todo es indispensable definir prontamente las posiciones a propósito de los distintos mecanismos e instrumentos de política comercial, temas respecto de los cuales la previa negociación de un acuerdo MERCOSUR-CAN, como se apuntó más arriba, puede facilitar el camino. En segundo lugar, la negociación de las listas de productos en el ALCA tendrá que adecuarse a los distintos escenarios abiertos, considerando que EUA y Canadá serán vistos, simultáneamente, como el destino deseado de exportaciones y también como potenciales competidores de la producción paraguaya en los mercados latinoamericanos, incluido el propio mercado interno del Paraguay. Tanto a propósito de las políticas comerciales como de la negociación de listas de productos, la relación económica entre países con disparidades estructurales tan notorias como son los que concurrirán al ALCA, únicamente podrá ser encarada sobre la base de un sistema de tratamientos especiales y diferenciales. Al respecto, sería un grave error aceptar que estos tratamientos queden supeditados exclusivamente al tamaño absoluto de las economías nacionales ("economías pequeñas").

Atendiendo a lo expuesto, la suscripción por Paraguay de un acuerdo de libre comercio con países tales como EUA y Canadá, justificaría el uso de mecanismos e instrumentos destinados a reducir insuficiencias y disparidades en los planos productivo y comercial. En particular, estos mecanismos e instrumentos deberían aplicarse sobre los programas de liberalización comercial y, dentro de las políticas comerciales, sobre el régimen de calificación de origen y regulaciones de admisión temporaria. Los tratamientos especiales y diferenciales también deberían aplicarse con motivo del acceso de mercadería paraguaya a los mercados de Norteamérica, estableciendo límites objetivos a la aplicación de salvaguardias, medidas antidumping y derechos compensatorios.

Paraguay debería beneficiarse con sistemas preferenciales de asistencia financiera y técnica destinados a implementar: (a) procedimientos de evaluación de la conformidad en materia de reglamentos y normas técnicas; y (b) procedimientos de control sanitario y fitosanitario. El adecuado cumplimiento de estos procedimientos de evaluación y control tendría que garantizar el acceso a los mercados de aquellos países de mayor desarrollo relativo con los que se hubieran contraído los acuerdos de reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de la conformidad y los acuerdos de armonización y equivalencia de controles sanitarios y fitosanitarios.

Finalmente, resultaría de gran utilidad para Paraguay, el reconocimiento que pudiera lograrse en el ALCA respecto de la validez de futuras medidas intra-ALADI, que tuviesen por objeto preservar a la región de eventuales conflictos suscitados por la creación de un mercado hemisférico. En particular, se trataría de evitar una especie de competencia desleal para la captación de inversiones. Cumplirían este objetivo los acuerdos celebrados en el marco de ALADI que fijasen: (a) futuros regímenes armonizados de requisitos e incentivos de desempeño para inversiones extranjeras directas, con el objeto de promover zonas deprimidas y el desarrollo rural, exportaciones y desarrollo tecnológico; (b) la armonización de estándares de mínima protección legal del medio ambiente; y (c) la armonización de estándares de mínima protección legal del trabajo.

## 3. Comercio exterior e inversión directa: flujos y marco regulador pertinente

Si se excluye de las estadísticas de exportación del Paraguay el item "Varios", que incluye el comercio no registrado en la década del 90, llaman la atención dos características del desempeño exportador del país:

- Por una parte, el bajo dinamismo de las ventas externas. Entre 1990 y 1997, las exportaciones crecieron sólo el 15,3%, y sufrieron una fuerte caída a partir de ese momento, resultando, entre 1990 y 2000, una reducción del 9,2% en el valor exportado por el país; y

- Por otra, el gran cambio en la composición sectorial de la pauta de exportación en la década del 90. El aspecto distintivo de este cambio es el hecho de que refleja desempeños fuertemente contrastantes de algunos importantes sectores exportadores. En algunos de estos sectores, lo que caracteriza el desempeño de las exportaciones es esencialmente la volatilidad, sin que se identifique una clara tendencia de crecimiento o de caída. El resultado agregado de estos desempeños, tomados los años 1990 y 2000 como referencia, es el cambio en la composición de la pauta: en 1990, fibras de algodón, café y yerba y productos de carne bovina representaban en conjunto el 51,1% de la pauta. En el 2000, la participación conjunta de estos sectores en la pauta había caído a sólo 19,0%. En compensación, los productos de la cadena soja (granos, tortas, harinas y aceites), madera, tabaco y cueros, que en 1990 representaban en conjunto el 34,8% de las ventas externas, pasan en el 2000 a representar el 64,4% del total. Cabe destacar en este grupo los sectores de la soja que son responsables en 1990 del 32% y en el 2000 del 48% de las exportaciones.

Otra característica relevante del desempeño exportador del Paraguay, en esta década, es el peso creciente de sus socios del MERCOSUR como destino de las ventas externas del país (Cuadro 1). Esta participación ya era elevada en 1990, cuando alcanzaba casi el 40%, pero crece en la década, llegando, en el 2000, a cerca del 65% de las exportaciones totales. También los mercados de la CAN y demás países de la ALADI adquieren importancia en las exportaciones paraguayas: su participación en el total pasa del 1,6% y 3,3%, respectivamente, en 1990, al 5,0% y 5,8%, en el 2000. Por lo tanto, juntos, los mercados de la ALADI respondían, en 1990, por el 44,3% de las exportaciones del Paraguay, porcentaje que en el 2000 alcanzó el 74,3%, o sea, ¾ del total. La contrapartida de esta concentración geográfica de las exportaciones del país es la pérdida de importancia relativa de los demás mercados, inclusive los demás del ALCA, cuya participación en las exportaciones paraguayas cae del 12,3% al 4,1% del total, entre 1990 y 2000, o sea, corresponde, en este último año, a 1/3 de la participación del comienzo de la década.

**CUADRO 1**
**EXPORTACIONES DE PARAGUAY**
**Miles de dólares FOB**

| | 1990 | % | 1995 | % | 2000 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| MERCOSUR | 379.339 | 39,57 | 528.049 | 57,44 | 553.128 | 63,51 |
| CAN | 15.227 | 1,59 | 36.288 | 3,95 | 43.778 | 5,03 |
| Resto ALADI | 31.341 | 3,27 | 31.976 | 3,48 | 50.643 | 5,81 |
| Estados Unidos | 40.992 | 4,28 | 43.870 | 4,77 | 33.654 | 3,86 |
| Resto ALCA | 76936 | 8,03 | 2458 | 0,27 | 1999 | 0,23 |
| Resto del Mundo | 414852 | 43,27 | 276688 | 30,10 | 187.744 | 21,56 |
| TOTAL | 958.687 | 100,00 | 919.329 | 100,00 | 870.946 | 100,00 |

Por lo tanto, hay una tendencia a la concentración geográfica de las exportaciones y, en términos de composición sectorial, no es posible identificar un movimiento claro de diversificación, pareciendo más bien que algunos productos de peso se están sustituyendo por otros en la pauta exportadora. Entre los principales productos de la pauta, el dinamismo de la cadena soja y del azúcar contrasta con la caída de las ventas de fibras de algodón y carne bovina. Entre los productos secundarios en cuestión, tuvieron un desempeño dinámico en la década el tabaco y las maderas, en contraste con la carne, algodón, café, yerba, etc..

Este desempeño exportador reflejaría una baja capacidad de oferta exportable y de transformación industrial, identificada como la principal traba para el crecimiento y diversificación sostenida de las exportaciones paraguayas. Los principales grupos empresariales locales actúan en importación, comercio y construcción, con escasa participación en las actividades potencialmente generadoras de exportación.

También existen muchas dificultades administrativas y burocráticas para exportar y los sectores con potencial competitivo no logran obtener financiamiento y, por lo tanto, carecen de capacidad para mantener el crecimiento de sus exportaciones. En el Paraguay la oferta de financiamiento para importación y consumo es abundante y barata, contrastando con las dificultades para obtener recursos financieros destinados a las inversiones productivas y a la exportación.

En lo que se refiere a las importaciones, éstas tuvieron un importante crecimiento a lo largo da la década: 62,5%, entre 1990 y 2000. El contraste entre el desempeño de las exportaciones y de las importaciones en la década es flagrante. Hay cambios importantes en la composición sectorial de la pauta de importación. Durante la década pierden participación sectores como equipamientos y máquinas eléctricas (caída del 28,1% al 8,8% entre 1990 y 2000), manufacturas de hierro y acero y juguetes. Bebidas, combustibles minerales y vehículos automotores mantienen una participación relevante y estable en la pauta, al tiempo que crece significativamente el peso de sectores cuya participación era muy pequeña o inexpresiva en la pauta de importación de 1990. Ellos son: tabaco (del 1,8% al 6,4% del total, entre 1990 y 2000), papel y diversos capítulos de la cadena química, como 30, 31, 38, 39, que juntos

correspondieron, en el 2000, al 10,4% del total contra sólo el 5,2%, en 1990. Asimismo, crece la participación de máquinas y equipamientos mecánicos en la pauta: del 9,3% al 13,6%, entre 1990 y 2000.

El crecimiento de las importaciones y los cambios en la composición sectorial de la pauta a lo largo de los años 90 se dieron conjuntamente con una importante redistribución geográfica del origen de las compras externas paraguayas, en beneficio exclusivamente del MERCOSUR (Cuadro 2). De hecho, el MERCOSUR respondió, en 1990, por el 30% de las importaciones paraguayas, participación que, en el 2000, llegó al 51,6%. La irrisoria participación de los países de la CAN como origen de las importaciones del país no se alteró durante los años 90, manteniéndose también estable el peso de los demás países de la ALADI (cerca del 2,6% del total). Cayó bastante la participación de los demás países del Hemisferio en el total de las importaciones del Paraguay (del 14,7% al 9%), verificándose el mismo movimiento en las importaciones originarias del resto del mundo.

**CUADRO 2**
**IMPORTACIONES DE PARAGUAY**
**Miles de dólares CIF**

| | 1990 | % | 1995 | % | 2000 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| MERCOSUR | 404.521 | 29,97 | 1.236.753 | 39,44 | 1.131.721 | 51,61 |
| CAN | 3.910 | 0,29 | 11.019 | 0,35 | 8.172 | 0,37 |
| Resto ALADI | 35.756 | 2,65 | 105.358 | 3,36 | 56.561 | 2,58 |
| Estados Unidos | 170.759 | 12,65 | 392.415 | 12,51 | 160.072 | 7,30 |
| Resto ALCA | 28.062 | 2,08 | 28.829 | 0,92 | 35.729 | 1,63 |
| Resto del Mundo | 706.809 | 52,36 | 1.361.511 | 43,42 | 800.745 | 36,51 |
| TOTAL | 1.349.817 | 100,00 | 3.135.885 | 100,00 | 2.193.000 | 100,00 |

En el Paraguay, los flujos de inversiones directas extranjeras estuvieron en niveles bastante inferiores a los registrados en los otros dos PMDER, en la década del 90. De acuerdo con datos de ProParaguay, estos flujos alcanzaron US$ 211 millones, en 1996, US$ 165 millones, en 1997 y US$ 256 millones, en 1998. La participación de los IDE en la inversión total es bastante elevada: estuvo en torno de 1/3 del total en 1996 y 1997, pasando, en 1998, a representar el 45% de las inversiones totales. Esta elevada participación debe, antes que nada, atribuirse al desempeño de la inversión nacional, que permaneció virtualmente estancada –a pesar de algunas oscilaciones- entre 1994 y 1998.

En términos de países de origen de los flujos, para los años 1995 a 1997, se destacan los EUA y Brasil, con 20,1% y 19,6% del total, respectivamente. Chile responde por cerca del 10% de estos flujos, correspondiendo a Argentina y Uruguay el 5,5% y 4,4%, respectivamente. Entre los países de la Unión Europea, están presentes Gran Bretaña, con el 8,3%, Holanda, con el 7,6% y Alemania, con el 4,4%.

En los últimos años las inversiones originarias de los EUA estuvieron dirigidas principalmente a los sectores de telecomunicaciones y agrícolas, y las provenientes de Brasil buscaron los sectores de alimentos, tabaco, etc., y los servicios financieros.

En términos sectoriales, los flujos de IDE se concentraban, en 1995, en el sector secundario, que recibía el 62% del total (correspondiendo el 40% a alimentos, tabacos, etc.) y el terciario, respondía por el 31% del total. En 1996, la participación del terciario creció, llegando al 56% del total, gracias a las inversiones externas en servicios financieros y comercio, y cae fuertemente la del secundario. En 1997, creció la participación del sector primario (33%), el sector terciario responde por el 42% (se destacan los servicios financieros) y el secundario, por el 25%.

Los esfuerzos de promoción de exportaciones al final de los años 90 se concentraban en el desarrollo de la oferta exportable, cuyas carencias cualitativas y cuantitativas fueron identificadas como el principal factor limitante del crecimiento y diversificación de las ventas externas. Así, a comienzos de 1999, ProParaguay realizó una evaluación de los sectores productivos, con vistas a seleccionar 50 productos prioritarios para promover las exportaciones e IDE. Además, se estaban negociando acuerdos sectoriales de competitividad en los sectores del cuero, textil de algodón, fruti-hortícola y de oleaginosas. Dada a la fragilidad de las relaciones intra-industriales en el país, la negociación de estos acuerdos pone muchas veces en evidencia la existencia de *gaps* en las cadenas productivas y, por lo tanto, de oportunidades de nuevas inversiones.

En el área de política de inversiones externas, el régimen paraguayo es bastante liberal, concediendo tratamiento nacional al capital extranjero (Ley 117/91). Entre 1989 y 1992, una serie de reformas abrió la economía paraguaya al mundo, adoptó un sistema de cambio libre, plena libertad de movimiento de capitales, y definió un marco legal de privatización y de inversiones bastante favorable a la iniciativa privada y no discriminatorio al capital extranjero. No hay restricciones a la reexportación de capitales y a la salida de divisas y ganancias de las empresas extranjeras.

Paraguay tiene leyes que definen un régimen de incentivos fiscales para inversiones, ya sean nacionales o extranjeros. Las dos piezas legales más importantes son la Ley 60/90, que concede exoneración fiscal a las inversiones, y la Ley 1.064/97, de la Industria Maquiladora de Exportación, inspirada en la legislación equivalente adoptada por México, y que vincula la exoneración impositiva concedida a inversiones e importaciones de las empresas, actuando bajo este régimen, a la exportación de los productos generados en el país a partir de los insumos, equipamientos y servicios importados.

Las principales restricciones sectoriales para el ingreso de capitales externos son de carácter constitucional: de hecho, la Constitución del país reserva al Estado los hidrocarburos y los recursos minerales, aunque admita la concesión a personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, del derecho de prospección, explotación, etc., de yacimientos minerales en el país. Además de ello, la legislación vigente restringe la entrada de capitales extranjeros en telecomunicaciones, transporte marítimo, servicios financieros y construcción de obras públicas.

Entre 1992 y 1998, Paraguay firmó con 20 países acuerdos bilaterales de protección y promoción de inversiones, además de los dos acuerdos bilaterales

para evitar la doble tributación, así como de los Protocolos de protección de inversiones y del Acuerdo sobre Comercio de Servicios, firmados en al marco del MERCOSUR.

Aún en el área de protección de las inversiones, Paraguay firmó un convenio con el CIADI, Centro Internacional para la Solución de Controversias entre los Estados y nacionales de otros Estados, ratificado por ley en 1982; firmó el convenio constitutivo del MIGA, organismo multilateral de garantía de inversiones, en 1991; y el Acuerdo de Garantía de Inversiones de la OPIC, *Overseas Private Investment Corporation,* de los EUA, también en 1992. Estos convenios contribuyen a reducir los riesgos no comerciales de los inversionistas externos y crean, para éstos, alternativas internacionales de solución de litigios con el Gobierno del país huésped de la inversión.

A pesar de este marco legal y regulador bastante favorable a la inversión extranjera, se reconoce que los inversores aún enfrentan muchas dificultades, relacionadas con los requerimientos administrativos, trabas burocráticas, demora y corrupción. Además, la falta de continuidad administrativa y de seguridad jurídica y la indefinición en política económica a largo plazo alejan inversiones (externas y domésticas), en la medida en que les dan poca seguridad sobre las reglas de juego e incentivan el desarrollo de actividades económicas informales.

A estos factores se pueden agregar las carencias de infraestructura, la falta de financiamiento adecuado a las inversiones y a la producción y el limitado incentivo que el MERCOSUR representó para la economía productiva del país y para sus exportaciones. En realidad, buena parte de los problemas para atraer IDE, especialmente de empresas de mediano y pequeño porte, constituye también un problema para realizar inversiones domésticas.

En el área de política con impactos sobre los servicios de infraestructura física, la Ley 126/91 estableció el Régimen de Privatización de las Empresas del Estado, declarando que estaban sujetas a privatización cinco empresas, tres de las cuales operan en el área de transportes. Tres de las empresas indicadas en 1991 fueron privatizadas, pero problemas que surgieron de la privatización generaron un rechazo de la sociedad con relación al tema.

Este hecho y la situación política complicada del país en los últimos años dificultaron la continuidad del proceso de privatización. En consecuencia, no existe un marco regulador en actividades pasibles de recibir inversiones, como la telefonía fija. Los servicios de telefonía celular son privados y ofrecidos por tres empresas diferentes.

Las tendencias recientes del comercio exterior paraguayo y de los flujos de IDE dirigidos al país llevan, en buena medida, a la participación del país en el proceso de integración subregional del MERCOSUR. Paraguay es miembro fundador del acuerdo subregional y gran parte de su comercio exterior y los flujos de inversión a él dirigidos tienen su origen en los demás socios del MERCOSUR. Para los efectos del presente trabajo, del punto de vista paraguayo, son tres las características que corresponde resaltar en la experiencia del MERCOSUR:

- En primer lugar, los esquemas de liberación comercial intrazona eliminaron casi la totalidad de las barreras arancelarias entre los países miembros, pero subsisten significativos impedimentos no arancelarios a la libre circulación de mercaderías dentro del MERCOSUR;

- En segundo lugar, los avances del MERCOSUR en el área de normas y disciplinas comerciales, incluso de aquellas que son requeridas por las zonas de libre comercio de nueva generación, fueron escasos; y

- En tercer lugar, el MERCOSUR siempre fue extremadamente tímido en lo que se refiere al tratamiento diferenciado y más favorable para economías menores o de menor grado de desarrollo, lo que reduce los incentivos para la participación del Paraguay en el acuerdo subregional.

Por lo tanto, la inserción paraguaya en la economía mundial está fuertemente limitada por formar parte de un acuerdo subregional cuya supervivencia, en el área comercial, estaría amenazada de cerca por la constitución del ALCA. Al mismo tiempo, dadas las características actuales del MERCOSUR, tal como se perciben desde Paraguay, los costos de una dilución del MERCOSUR en el ALCA no podrían ser maximizados.

## 4. EL ALCA y sus impactos potenciales sobre los flujos de comercio del Paraguay

Además de ser miembro fundador del MERCOSUR y participante de esta Unión Aduanera, Paraguay tiene, como miembro del MERCOSUR, acuerdos de libre comercio con Bolivia y Chile, efectivos en 2007 y 2006, respectivamente. También como miembro del MERCOSUR, Paraguay participa en las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con vistas a la conformación de un área de libre comercio entre los dos bloques. Por otra parte, Paraguay tiene acuerdos selectivos con los tres países miembros de la CAN (se exceptúa Bolivia) – firmados entre 1983 y 1994 – y México y acuerdos de complementación económica con Ecuador y Cuba.

En lo que se refiere al alcance de los acuerdos bilaterales del Paraguay, evaluado según el número de ítem con preferencias otorgadas, los acuerdos negociados en 1983 con Colombia (APR 18), Perú (APR 20) y Venezuela (APR 21) son bastante limitados: 34 x 33, en el primer caso, 75 x 94, en el segundo, y 192 x 240, en el tercero[1]. Ya los acuerdos firmados en la década del 90, con Ecuador (ACE 30) y México (APR 38), son de mucho mayor alcance, especialmente el primero, cuyo número de ítem arancelarios con preferencias otorgadas alcanza a cerca de 6.500 por cada una de las partes.

Como resultado de esta red de acuerdos, Paraguay tiene el 100% de su comercio intra-MERCOSUR libre de aranceles. En el 2004 tendrá una situación de amplia liberación de sus intercambios comerciales con Chile, cuadro que también se verificará en las relaciones con Bolivia, en el 2006. También en las relaciones comerciales con Ecuador, la vigencia de un ACE con amplia cobertura de productos asegura una situación de liberación amplia de los flujos bilaterales. Por lo tanto, las restricciones al comercio involucrando al Paraguay y a sus socios de la ALADI se refieren, esencialmente, a las relaciones con Colombia, Perú y Venezuela, además de México, regidas por APR.

Por lo tanto, en términos de acceso a mercado, la situación del Paraguay hacia el interior de la ALADI está marcada por una clara dicotomía: por un lado, como miembro del MERCOSUR, acceso irrestricto a los mercados de sus socios y acceso amplio –y en expansión- a los mercados de Bolivia y Chile. Por otro, como país considerado individualmente, acceso preferencial a los demás mercados de la ALADI, regido por acuerdos de escaso alcance (APR) y, por lo tanto, posición desfavorable frente a competidores miembros de la CAN y/o que tengan acuerdos comerciales amplios, negociados con México.

En este sentido, una prioridad importante del Paraguay, en lo que se refiere a mejorar sus condiciones de acceso a los mercados de la ALADI, sería la concertación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN, que eliminaría en gran parte la dicotomía anteriormente mencionada.

Además, como todos los acuerdos firmados por Paraguay, aisladamente o como miembro del MERCOSUR, se caracterizan por un bajo desarrollo de disciplinas y normas comerciales, una segunda prioridad genérica del país en la red de acuerdos de la ALADI en la que participa abarcaría la profundización de la dimensión "normas comerciales" de estos acuerdos, especialmente en aquellos

[1] El primer número corresponde, en los tres casos, al número de item con preferencias concedidas por Paraguay.

temas en que el ALCA difícilmente producirá resultados significativos: instrumentos de defensa comercial, como salvaguardias y antidumping, además de los mecanismos antisubsidios y derechos compensatorios, subvenciones agropecuarias y normas contra importaciones subvencionadas de extra-región, compras gubernamentales, servicios.

A estas áreas se podría agregar el establecimiento de disciplinas –como las que ahora se negocian en el MERCOSUR- aplicables a la concesión por el Estado de incentivos para la inversión y la exportación. De modo general, éstas son áreas en que existen fuertes resistencias, en el marco del ALCA, para que las negociaciones lleven a compromisos nítidamente GATT-*plus* (en ese caso, la excepción es servicios).

### *4.1 Las exportaciones intra-ALADI del Paraguay*

El análisis de la composición de los principales productos exportados por Paraguay para el conjunto de los demás miembros de la ALADI (Anexo 1) evidencia algunas características de estos flujos comerciales, pertinentes para los objetivos de este trabajo:

- En primer lugar, hay una fuerte especialización de la composición de la pauta intra-ALADI, que se traduce en elevados porcentajes de participación de los mercados de la ALADI en las exportaciones totales *rankeadas* según la importancia en la pauta intrarregional. Así, por ejemplo, aunque un elevado porcentaje (74%) de las exportaciones totales paraguayas esté dirigido a los países de la ALADI, en el caso de los 50 principales productos de exportación hacia los mercados de la Asociación, hay 32 productos en los que la participación de estos mercados en las ventas externas del país supera el 75%. En realidad, para 28 de estos 50 productos, la participación de los mercados de la ALADI supera el 90% de las exportaciones totales del país.

- En segundo lugar, solamente para un número muy limitado de los productos que figuran entre los más vendidos a los demás países de la ALADI el mercado de los EUA parece ser hoy una alternativa relevante. De hecho, sólo para cinco productos la participación de los EUA como destino de las exportaciones es igual o mayor al 10% del total. Entre los sectores para los que el mercado de los EUA tiene alguna relevancia se destaca el de productos de la madera: cinco de los siete productos cuyas ventas a los EUA representan más del 5% del total perteneciente a este sector. Ya los mercados del resto del mundo aparecen como una alternativa de ventas externas más importante para Paraguay. De hecho, para 14 de los 50 productos, las exportaciones hacia el resto del mundo representan más del 25% de las exportaciones totales: se destacan, en este caso, los productos de cueros y pieles, granos y aceites vegetales y carne.

- En tercer lugar, explorando la composición de las pautas de exportación intra-ALADI, se constata el peso de los mercados de la ALADI para productos situados en las posiciones inferiores del *ranking,* con valores "promedio" anuales exportados y de importancia secundaria en la pauta global del país. Esta característica sugiere que, para sectores como textiles, metalurgia y química, los mercados de la ALADI pueden estar representando la puerta de entrada de las empresas en la actividad exportadora.

Lo que sugiere este conjunto de características de la pauta de exportación del Paraguay hacia los demás socios de la ALADI –más allá del hecho obvio de que la economía paraguaya está fuertemente integrada por la exportación, con las demás economías de la ALADI- es que el mercado de la Asociación es un espacio importante para la entrada de nuevos sectores en la exportación y, por lo tanto, actúa en el sentido de incentivar la diversificación de las exportaciones. Además, la fuerte concentración de las exportaciones paraguayas en los mercados regionales indica que el país puede encontrar dificultades para diversificar sus ventas externas, en términos de mercado de destino, inclusive para los EUA. Como en general las barreras arancelarias a las importaciones de los productos exportados por Paraguay son limitadas en los EUA es poco probable que la reducción de aranceles en aquel mercado –como un resultado del ALCA- sea suficiente para viabilizar esta diversificación de mercados. En compensación, la dilución en el ALCA de las preferencias bilaterales o subregionales entre los países miembros de la ALADI y, en especial, del MERCOSUR puede reducir las condiciones privilegiadas de acceso de que se benefician y que hacen posible la presencia de las características identificadas en las pautas de exportación del Paraguay hacia los demás socios.

### *4.2 Las importaciones intra-ALADI del Paraguay*

Los datos de importación intra-ALADI del Paraguay (Anexo 2) suministran una visión amplia de la estructura de preferencias que beneficia a los principales productos importados de la ALADI, al mismo tiempo que hace un relevamiento de la composición de las pautas de importación, en términos de origen de las compras externas (ALADI, EUA, Canadá y resto del mundo). Es de particular interés para los objetivos de este trabajo evaluar la importancia relativa de los países de la ALADI y de los EUA como abastecedores externos del Paraguay de los productos que actualmente son relevantes en la pauta intra-ALADI de importación.

En relación a estos temas, los principales elementos que se pueden extraer del análisis de estos datos son los siguientes:

- También las importaciones intra-ALADI registran el fenómeno de la fuerte especialización sectorial del comercio, observado desde el punto de vista de las exportaciones. En realidad, esta especialización es, en el caso de las importaciones, aún más notoria que en el caso de las exportaciones: mientras las importaciones intra-ALADI del Paraguay representan cerca del 55% de las compras externas totales del país, hay en el *ranking* de los 50 principales productos importados de los demás países de la ALADI 43 productos, en que la región responde, por lo menos, por el 65% de las importaciones. Para los 36 productos de este *ranking,* la ALADI representa por lo menos 80% de las importaciones totales;

- La fuerte presencia de preferencias –muchas veces en sus franjas más elevadas- que benefician a los principales productos importados de la ALADI, sumada a la vigencia de estructuras de protección arancelaria con un sesgo pro-producción doméstica de manufacturas- sugiere que las preferencias desempeñan un papel relevante en la generación del comercio entre el Paraguay y los demás países de la ALADI (lo que, incluso, ya fue confirmado en un estudio anterior de la Secretaría General, para el conjunto de los países de la Asociación). Por lo tanto, es

importante la presencia de niveles de protección arancelaria nominal igual o superior al 15% entre los 50 principales productos importados de la ALADI: 21 de estos productos, o sea, más del 40% de ellos tienen protección nominal en esta franja. En comparación, entre los 16 productos del *ranking* de importación ALADI en que los abastecedores del resto del mundo responden, por lo menos, por el 10% de las compras totales del producto, sólo 3, o sea menos del 20%, tienen aranceles superiores al 15%;

- Los EUA son para el conjunto de productos que componen la pauta de importación ALADI del Paraguay un abastecedor poco importante del país, no solamente en relación a los demás países de la ALADI, sino también al resto del mundo. De hecho, sólo para 6 de estos productos, los EUA aparecen como abastecedores con alguna importancia, o sea, como origen de por lo menos 10% del valor total importado. En el caso del resto del mundo, hay 16 productos que alcanzan ese nivel, destacándose productos químicos, como herbicidas, combustibles y vehículos automotores. Ya Canadá es un abastecedor inexpresivo para los productos de la pauta de importaciones originarias de la ALADI. No se puede dejar de considerar que, bajo la vigencia del ALCA, abastecedores del resto del mundo puedan ser desplazados por empresas situadas en los EUA o incluso en Canadá.

### *4.3 Las exportaciones del Paraguay hacia los EUA y la competencia intra-ALCA en aquel mercado*

Los datos de exportación del Paraguay hacia el mercado de los EUA (Anexo 3) permiten evaluar, para cada uno de los productos seleccionados: i) la posición, en aquel mercado, de los principales productos de exportación del país; ii) la intensidad de la competencia, para aquellos productos, entre países del Continente que no conforman la ALADI pero que participan en las negociaciones del ALCA; iii) la importancia de las barreras arancelarias y no arancelarias en el acceso al mercado de los EUA; y iv) la relevancia de los esquemas preferenciales de acceso a aquel mercado, abarcando países de la ALADI, del ALCA (extra-ALADI) y de países que no forman parte del Continente Americano.

El presente informe no contempla el comportamiento de las exportaciones del Paraguay hacia el Canadá (Anexo 4) dada la escasa participación de las mismas en el total importado por Canadá: un solo producto supera el 0,3%.

Las principales consideraciones autorizadas por el análisis de los datos presentados son las siguientes:

- Sólo 8 de los 50 principales productos de la pauta de exportación del Paraguay tienen partes de mercado en las importaciones de los EUA superiores al 0,5% y esta participación crece en el caso de productos con poca relevancia en la pauta de importación de los EUA. Entre los productos con *market-share* superior al 0,5% se destacan las pieles y cueros y aceites esenciales, mentol y yerba. Además de que estos datos confirman la pequeña importancia del mercado de los EUA para las exportaciones paraguayas –importancia que se redujo significativamente en la década del 90- ellos registran una posición marcada por la

asignación de recursos naturales y que traduce un patrón bastante tradicional de inserción externa, por la vía de las exportaciones;

- La competencia intra-ALCA en el mercado de los EUA es, para los principales productos de exportación del Paraguay, relevante, pero menos intensa que para varios otros países de la ALADI. De hecho, excluyéndose a México, que tiene un acuerdo de libre comercio con los EUA, todos los demás países de la ALADI enfrentan una fuerte competencia intra-ALCA en aquel mercado. En el caso de Bolivia, por ejemplo, para 40 de los principales 50 productos exportados a los EUA, el *market-share* conjunto de los tres principales abastecedores del ALCA al mercado de los EUA es igual o superior al 25%. Para los demás países, este número varía entre 27 (Perú) y 38 (Colombia y Venezuela). En el caso del Paraguay, existe una fuerte competencia intra-ALCA para 28 productos. En la mayoría de los casos, el origen de la competencia intra-ALCA son los dos socios norteamericanos del ALCA (Canadá y México) y Brasil, quedando en un segundo plano las importaciones provenientes de la Argentina y de América Central y el Caribe. Por lo tanto, compiten con las principales exportaciones paraguayas a los EUA no solamente las importaciones provenientes del NAFTA y de otros acuerdos preferenciales, sino también las originarias de países miembros del MERCOSUR. Debe registrarse, incluso, que entre los diez últimos productos del *ranking* de exportaciones paraguayas hacia los EUA, sólo uno enfrenta una competencia significativa intra-ALCA. Por lo tanto, en el caso de estos productos, habría un espacio para el crecimiento de las exportaciones hacia los EUA, principalmente en el marco de esquemas preferenciales de acceso a mercados;n lo que se refiere a las barreras existentes en el acceso al mercado de los EUA, los aranceles pueden ser puntualmente relevantes –y efectivamente lo son, en algunos casos- pero, en general, aranceles promedios superiores al 5% afectan solamente 8 productos y alícuotas relativamente elevadas (iguales o superiores al 10%) dos productos del sector de tabacos (los aranceles son, en estos casos, del 58,3 y 77,8%). En compensación, es bastante significativa la presencia de medidas no arancelarias aplicables a los principales productos exportados por el Paraguay, aunque esta incidencia sea –medida por el número de productos alcanzados – menor a la observada para la mayoría de los demás países de la ALADI; y

- Frecuentemente se aplica a varios de los principales productos exportados por el Paraguay preferencias comerciales que benefician a otros países de la Asociación (en el marco de la Ley de Preferencias Andinas) y a otros miembros del ALCA (los miembros del NAFTA y los países del Caribe, beneficiados por una legislación específica) y países no americanos (Israel). Aunque los datos presentados en los Cuadros no permitan mayores consideraciones sobre este tema, son suficientes para sugerir la existencia de una vasta red de preferencias negociadas o unilateralmente concedidas, que condicionan la posición relativa del Paraguay, en términos de acceso al mercado norteamericano para sus principales productos de exportación a aquel mercado.

### *4.4 Síntesis: impactos potenciales del ALCA sobre los flujos de comercio del Paraguay*

Las conclusiones que se pueden extraer, a partir del análisis precedente, de los impactos potenciales del ALCA sobre los flujos comerciales del

Paraguay son preliminares y condicionadas por el grado de generalidad en que se formulan. Por otra parte, los impactos aquí mencionados no incluyen los llamados impactos dinámicos de la integración, que incluyen efectos potenciales del ALCA sobre los flujos de inversiones y los niveles de productividad y competitividad de las economías del Continente. Tampoco se considera aquí el potencial del ALCA para generar nuevos flujos comerciales, derivados de inversiones y ganancias de productividad, asociados a la integración comercial.

Hechas estas salvedades, de los análisis realizados en subsecciones anteriores emergen tres conclusiones:

- La relevancia de los países de la ALADI como mercado de destino de las exportaciones y como fuente de origen de las importaciones paraguayas, con clara especialización sectorial de ambas pautas sugiriendo la importancia de los mercados de la ALADI para la diversificación de exportaciones del Paraguay. En contraste, se registra la pequeña relevancia del mercado de los EUA como destino de las exportaciones y origen de las importaciones paraguayas. En el caso de las exportaciones del Paraguay a los EUA corresponde destacar la inserción frágil y tradicional del país en los mercados de los EUA, a pesar de que las barreras arancelarias a las exportaciones paraguayas a ese mercado no parecen ser significativas. Estos datos sugieren dos cosas: i) es muy importante preservar las preferencias intra-ALADI –que, sin duda, desempeñan un papel destacado en la generación del conjunto de los flujos comerciales del Paraguay –en un contexto de formación del ALCA; y ii) no es nada obvio que la mejoría del acceso al mercado de los EUA eventualmente originada por el ALCA permita la expansión de las exportaciones paraguayas a ese mercado, donde funcionan condiciones muy específicas de competencia, abundan las normas y exigencias de certificados, etc.. Conocidas las dificultades que el Paraguay tiene para desarrollar y consolidar una oferta exportable que atienda los requisitos de cantidad y calidad, no se deben exagerar las expectativas de que mejorando las condiciones de acceso a mercado puedan crecer las exportaciones paraguayas hacia los EUA;

- La intensidad de la competencia intra-ALCA y la pertinencia de la red de preferencias comerciales que condicionan la posición relativa de cada país miembro en términos de acceso al mercado de los EUA para sus principales productos de exportación a aquel mercado indican que el Paraguay, tal vez menos que otros países de la Asociación, es verdad, tiene en la liberación del acceso a aquel mercado un incentivo no despreciable para participar en el ALCA. De hecho, en esta perspectiva, el acuerdo hemisférico puede efectivamente mejorar su posición relativa de acceso de aquellos países al mercado de los EUA, reduciendo el grado de discriminación generado actualmente por la existencia de una vasta y compleja red de preferencias comerciales en aquel país. Sin embargo, es válido registrar que el Paraguay es, entre los países de la ALADI, uno de los menos afectados por las barreras arancelarias y por la competencia intra-ALCA.

## 5. Las negociaciones del ALCA y el Paraguay: consideraciones sobre la posición negociadora

Desde el punto de vista del contenido de los compromisos a ser asumidos en el ALCA, habría que caracterizar sus diferencias contrastantes con el tipo de compromisos que se han negociado en el MERCOSUR. Esta confrontación de formas y estilos de integración tiene por objeto destacar la necesidad para Paraguay de adoptar definiciones muy precisas en sus posiciones negociadoras dentro del proceso tendiente a formalizar el ALCA.

En efecto, a diferencia de otros países de ALADI, los Estados Partes del MERCOSUR no han participado todavía en acuerdos de nueva generación, caracterizados por su alta exhaustividad y operatividad, salvo con Chile y Bolivia. Esto significa que no tienen antecedentes en el diseño y la negociación simultánea de programas de desgravación abarcativos de lo sustancial del comercio junto con las políticas comerciales, de normalización y sanitarias directamente vinculadas a ramas, sectores e item incorporados a dichos programas y sumando, además, otras áreas de la actividad económica (inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual) que suelen formar parte de dichos acuerdos.

Tampoco los Estados Partes del MERCOSUR parecen debidamente preparados para afrontar la aplicación inmediata y el efecto directo de esta profusa materia negociada, como es de rigor en los referidos acuerdos de nueva generación. Por el contrario, más allá de sus pretenciosos objetivos últimos, el MERCOSUR se ha distinguido por una modalidad de negociación menos comprometida con un sistema institucional complejo en el sentido de sumar instancias de negociación, pero todas ellas de carácter estrictamente intergubernamental y sin órganos comunitarios a la vista. Una vez adoptadas las disposiciones e independientemente de su obligatoriedad desde el punto de vista de la doctrina de la responsabilidad internacional de los Estados, en el MERCOSUR rige un procedimiento (también complejo) de internalización de normas que, como se sabe, nunca funcionó adecuadamente.

De modo que el ALCA constituye para los Estados Partes del MERCOSUR un doble desafío: desde el punto de vista de la materia negociada y, previamente, porque requiere una capacidad estratégica para definir prioridades de política económica internacional y luego para evaluar la relación de costo y beneficio en las negociaciones, con alto nivel de desagregación y mucho menos margen para el error que el utilizado en el MERCOSUR.

Para la adopción de posiciones negociadoras en el ALCA debe contarse con un "mapa" o cuadro de la situación estratégica del Paraguay en lo relativo a sus articulaciones de interdependencia económica. En este sentido, los mecanismos e instrumentos jurídicos que se examinan en este informe apuntan a dos ámbitos o espacios de integración:

- La relación económica del Paraguay con los países de mayor desarrollo relativo del ALCA no-miembros de ALADI (EUA, Canadá), a propósito del acceso de las exportaciones del Paraguay a esos destinos, frente al riesgo de prácticas restrictivas que puedan obstaculizarlo; y

- La relación económica del Paraguay con los mismos países de mayor desarrollo relativo del ALCA no-miembros de ALADI (EUA, Canadá), pero a propósito de la preservación de los mercados actual y potencialmente

importantes para el Paraguay, esto es, el mercado interno de país y los mercados de países de ALADI, respecto de los cuales el ALCA puede representar el riesgo de desplazamientos.

El análisis de la gran variedad de mecanismos e instrumentos jurídicos susceptibles de utilización en el ALCA sólo tiene sentido a la luz de una especificación inicial acerca de un reconocimiento de la disparidad estructural de las economías involucradas. Este reconocimiento debe ser, en sí mismo, uno de los objetos principales de la negociación y ha de significar:

- La caracterización del compromiso de preservación de los acuerdos subregionales (que a su vez implicará la posibilidad de profundizar tratamientos preferenciales en ALADI "no extensivos" a los países de mayor desarrollo relativo en el ALCA); y

- La caracterización de un sistema de apoyo que contemple las disparidades e insuficiencias estructurales en el ALCA mediante una normativa "asimétrica" que no se dirija exclusivamente a las llamadas "pequeñas economías" sino que contemple la diversidad de condiciones que definen aquellas disparidades e insuficiencias estructurales.

Con respecto a la preservación de los acuerdos subregionales, la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires (abril de 2001) reiteró la directiva emanada de la IV Reunión Ministerial en San José de Costa Rica (marzo de 1998). Esta posición está entonces suficientemente consensuada, pero queda pendiente una adecuada interpretación. En tal sentido, se ha indicado en el documento ALADI/SEC/Estudio 132, del 26 de marzo de 2001, que no tiene mayor asidero recurrir a una comparación de la profundidad de las preferencias alcanzadas en el ALCA, por un lado y en cada uno de los acuerdos subregionales, por otro lado, para establecer los momentos a partir de los cuales pueda llegar a establecerse la preeminencia del ALCA. Este tipo de cálculo desconoce que los esquemas de integración no son meros agregados de preferencias, sino que constituyen sistemas o estructuras jurídicas. De ahí que la vigencia de preferencias de mayor alcance o profundidad no tiene por qué determinar la caducidad de regulaciones de política comercial o sistemas de solución de controversias acordados en marcos subregionales.

Así, pues, en la medida que no se afecten derechos de terceros países no miembros de tales esquemas subregionales pero a su vez Estados Partes del ALCA, nada debería impedir que subsistan determinadas especificaciones y regulaciones acordadas en el marco de aquellos esquemas subregionales. Las condiciones de interdependencia económica, muchas veces por razones de integración física, justifican y aconsejan la vigencia de mecanismos e instrumentos de alcance subregional, como lo demuestra la opción elegida por Estados Unidos de América y Canadá cuando preservaron compromisos bilaterales preexistentes al negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México. Este es un tema particularmente importante para Paraguay, habida cuenta de sus nexos de interdependencia económica con otros países miembros de ALADI. De modo que al definir sus posiciones negociadoras en el ALCA, convendría al Paraguay acordar con otros países miembros de ALADI cual sería la materia negociada en acuerdos subregionales que se preservaría "a todo evento", a título de excepciones o especificaciones expresamente contempladas en el ALCA.

Con respecto al sistema de apoyo, por el momento no se advierte la intención de sistematizar una variedad de tratamientos especiales y diferenciados que de

todas maneras se insinúan en los distintos Grupos de Negociación, habida cuenta de las insuficiencias y disparidades estructurales entre los países que concurren al proyecto de integración hemisférico. Más allá de la preocupación demostrada por la particular condición de las llamadas "pequeñas economías", el debate sobre cada uno de aquellos tratamientos especiales y diferenciados queda supeditado a la ecuación de fuerzas que pueda plantearse dentro de cada Grupo de Negociación. Esta característica de las negociaciones debería ser modificada en atención de la diversidad de condiciones bajo las cuales se desenvuelven los países latinoamericanos y caribeños.

A continuación se desarrollan algunos de los tratamientos especiales y diferenciados que permitirían atender a las condiciones especiales del Paraguay. El futuro Acuerdo ganaría en consistencia interna si dichos tratamientos formaran parte de un sistema de apoyo integral, pues en caso contrario algunas de las medidas podrían ser neutralizadas al omitirse otras medidas complementarias. Así, por ejemplo, el acceso a los mercados de los países de mayor desarrollo relativo del esquema para los productos y servicios de origen paraguayo, ha de ser garantizado con mecanismos e instrumentos de política comercial, pero también con mecanismos e instrumentos aptos para compensar la vulnerabilidad tecnológica del Paraguay en materia de adopción de reglamentos y normas técnicas y de medidas sanitarias y fitosanitarias. A su vez, de nada valdría garantizar dicho acceso mediante tratamientos especiales y diferenciados si por otro lado se desatendieran las necesidades internas del Paraguay para preservar su actividad productiva destinada a la exportación.

### *5.1 Mecanismos e instrumentos jurídicos tendientes a compensar las debilidades relativas del sistema productivo del Paraguay*

*5.1.1* La preservación de actividades productivas de alta significación social desde el punto de vista laboral y del desarrollo regional interno justifican el alineamiento del país con otros países de ALADI, o bien una posición unilateral en la negociación del ALCA, con respecto a: (a) ritmos más lentos de desgravación para determinados productos; (b) excepciones al programa de desgravación; y (c) excepciones a la CNMF y al trato nacional para determinadas actividades.

Sobre este punto es importante destacar que, en el caso del Paraguay, la superposición de distintos ritmos de desgravación debería contribuir al desarrollo de sus cadenas productivas con vistas al estímulo de las actividades internas que utilizan materias primas e insumos importados y que en parte pueden tener proyección exportadora.

En segundo lugar, frente al nivel de confusión que se detecta en el sector público de muchos países de ALADI acerca de los alcances de las zonas de libre comercio, conviene recordar que el derecho a interponer excepciones, lisas y llanas, a los programas de desgravación, no está limitado nominalmente, dado que el comercio involucrado en tales acuerdos debe abarcar al menos "lo esencial" del comercio, pero sin que este concepto de "esencialidad" haya sido jamás cuantificado en la esfera multilateral.

Por último, no tienen por qué ser resignadas ni sometidas a negociación alguna, aquellas reservas de mercado a favor del Estado o de ciudadanos del país, que de manera exclusiva o concurrente y

bajo proporciones preestablecidas han sido objeto de disposiciones de raigambre constitucional.

***5.1.2***. La incorporación de materias primas e insumos importados en el desarrollo de actividades industriales orientadas a la exportación, justifican la negociación de: (a) requisitos específicos de origen; (b) la obtención de un trato acumulativo (intra-ALADI) en el régimen de origen de mercaderías exportadas a EUA y Canadá; y (c) regulaciones de admisión temporaria.

Una vez más aparece la utilidad, en el caso del Paraguay, de negociar cuidadosamente requisitos específicos de origen, como uno de los mecanismos más idóneos para propiciar o desalentar, según convenga, procesos de integración productiva a partir de las desgravaciones. En particular, la economía paraguaya podría beneficiarse con el reconocimiento en el ALCA de un régimen de tratamiento acumulativo intra-ALADI que permita la participación del sector productivo local en la elaboración, dentro del marco de acuerdos de complementación económica, de mercaderías con alto valor agregado destinadas a los países de mayor desarrollo relativo del hemisferio.

### *5.2 Mecanismos e instrumentos jurídicos tendientes a garantizar el acceso a los mercados de EUA y Canadá*

Con el fin de estimular la exportación a EUA y Canadá de determinados productos paraguayos y, por lo tanto, para reactivar las actividades económicas internas orientadas a la exportación, sería conveniente contar con tratamientos diferenciales a partir de la vigencia del Acuerdo y durante su primera etapa (de transición), poder colocar a dichos productos en esos mercados a salvo de eventuales salvaguardias, medidas antidumping o derechos compensatorios. Estos tratamientos diferenciales consistirían en la prohibición dirigida a EUA y Canadá para aplicar tales instrumentos, hasta una fecha preestablecida, contra países miembros del esquema que sean originarios de las mercaderías importadas y cuando dichos países califiquen dentro de una categoría que incluya al Paraguay.

Debería negociarse, para ser aplicada indefinidamente, una normativa OMC-*plus* con respecto a la imposición de salvaguardias, medidas antidumping y derechos compensatorios contra importaciones de países partícipes de una categoría que incluya al Paraguay. Esta normativa tendría que implicar: (a) una aplicación especial del criterio de proporcionalidad del daño en el caso de importaciones de distintos orígenes, o bien la prohibición de efectuar una evaluación acumulativa de daño en determinadas condiciones; (b) aumento de los porcentuales "de mínimis" para establecer el margen de dumping; (c) aumento del volumen de la "insignificancia" de las importaciones susceptibles de cuestionamiento; (d) introducción de un régimen que imponga exigencias especiales a las autoridades de los países de mayor desarrollo relativo del esquema (y no a todos los países del ALCA, como parece proponer el MERCOSUR), con motivo de la evaluación de pruebas con motivo de los procedimientos administrativos tendientes a la imposición de medidas antidumping o derechos compensatorios.

### *5.3 Mecanismos e instrumentos jurídicos tendientes a compensar la vulnerabilidad tecnológica*

En materia de reglamentos y normas técnicas, habrá que complementar las disposiciones del ALCA que apunten a la futura concertación de acuerdos de reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de la conformidad. En este sentido, Paraguay deberá beneficiarse con un sistema preferencial de asistencia financiera y técnica destinado a implementar aquellos procedimientos de evaluación de la conformidad (incluso con respecto al cumplimiento de normas voluntarias). Este sistema preferencial tendrá que estar atado, además, a una garantía de acceso a los mercados de los países de mayor desarrollo relativo del esquema, una vez que se cumplan los procedimientos de evaluación preestablecidos.

En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, también habrá que complementar las disposiciones del Acuerdo que apunten a la futura concertación de acuerdos de armonización y equivalencia de controles. En esta cuestión, el beneficio del Paraguay, como en el caso anterior, ha de consistir en un sistema preferencial de asistencia financiera y técnica destinado a implementar los procedimientos de control sanitario y fitosanitario que se consideren aptos para la armonización y equivalencia. Este sistema preferencial, del mismo modo, tendrá que estar atado a una garantía de acceso a los mercados de los países de mayor desarrollo relativo del esquema, una vez que se cumplan los procedimientos preestablecidos.

### *5.4 Mecanismos e instrumentos destinados a obtener un reconocimiento previo a la validez de determinados compromisos de profundización de la integración en el marco de ALADI no extensivos a favor de los países del ALCA no signatarios de tales compromisos*

Dado el notorio desequilibrio estructural entre países como Paraguay y los países norteamericanos, es indispensable la introducción en el ALCA de una batería de cláusulas anticipatorias de medidas intra-ALADI que, una vez adoptadas, no se extenderían a favor de los otros países miembros del esquema hemisférico. Dadas las características de este desequilibrio estructural, el éxito de ciertas medidas altamente significativas para una inserción fructífera del Paraguay en el ALCA, dependerá de su concertación en ALADI (o dentro de su marco). Pero, por otro lado, la negociación y adopción requerirá de cierto tiempo y en parte de una capacidad de decisión política en los países miembros de ALADI que se manifestaría sólo frente a la previa concertación de los compromisos hemisféricos. De ahí la importancia de introducir en el ALCA una cláusula anticipatoria que implique el reconocimiento (por EUA y Canadá) de la validez de dichas futuras acciones de profundización (en el marco de ALADI). En especial, habría que prever:

- La armonización de requisitos e incentivos de desempeño para inversiones extranjeras directas con respecto a: (a) la promoción de zonas deprimidas y desarrollo rural; (b) la promoción de exportaciones a los países de mayor desarrollo relativo del ALCA; y (c) los incentivos para el desarrollo tecnológico. La posibilidad de introducir estos requisitos e incentivos está basada en una propuesta de EUA dentro del Grupo de Negociación sobre Inversiones. Pero la cláusula se ha de referir expresamente a la legitimidad de una "armonización" de tales requisitos e incentivos a escala intra-ALADI, con el objeto de evitar desplazamientos y polarizaciones traumáticas de inversiones como consecuencia del

aprovechamiento y la inducción (por agrupamientos empresariales) de eventuales asimetrías generadas por la aplicación de distintas políticas económicas nacionales (monetarias, cambiarias, tributarias, crediticias, etc.).

Estas diferencias de política económica interna, si no son armonizadas, o si al menos no se acuerdan mecanismos que reduzcan su impacto, pueden representar la aparición y modificación intempestiva de costos diferenciales y por lo tanto dar lugar a desplazamientos y polarización de inversiones. Si bien el desarrollo tecnológico no ha alcanzado aún el nivel que permita la movilidad irrestricta de instalaciones productivas, al modo de verdaderos "transables", también es cierto que la disminución del tamaño de diferentes tipos de equipos y bienes de capital, así como la evolución de las tecnologías de comunicaciones y transporte tienden a facilitar cambios intempestivos de localización. Este riesgo se incrementa en el marco de programas de liberalización comercial que, como en el ALCA, cubrirán una vasta extensión. El recae esencialmente sobre las economías que, como en el caso del Paraguay, pueden presentar una menor integración industrial, tanto vertical como horizontal, que otras economías de la región y que, por ello, tienen también menor poder de retención de la IED localizada en su territorio, cuando se producen aquellas asimetrías.

- La armonización de estándares legales de mínima protección del medio ambiente y del trabajo. En efecto, sería particularmente significativa la incorporación al ALCA de una cláusula que reconociese a los países miembros de ALADI el derecho a fijar disciplinas de armonización de sus estándares legales de mínima protección, tanto con respecto al medio ambiente como al trabajo humano. De tal modo, se evitaría el riesgo de una eventual equiparación con estándares propuestos por Estados Unidos de América y Canadá que, dadas las conocidas condiciones de insuficiencia y disparidad estructural los países de ALADI no podrían cumplir. En este sentido, parece oportuno el esfuerzo que se observa en distintos ámbitos subregionales para avanzar en estas acciones de armonización. Resultaría muy útil que, una vez alcanzada cierta confluencia de políticas sobre la materia, se procurase el reconocimiento de su validez por organismos internacionales competentes en la materia, con el objeto de impedir futuras prácticas compulsivas que, al no poder ser satisfechas adecuadamente, implicarían la pérdida de mercados internacionales.

---

Universidad de los Trabajadores de América Latina
"Emilio Máspero"

Confederación Mundial del Trabajo
Central Latinoamericana de Trabajadores

San Antonio de los Altos, Agosto 05 de 2002

# EL ALCA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Por: Víctor Manuel Durán
Director Académico UTAL

## Capítulo I

## ALGUNOS ELEMENTOS DE LA TEORÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1. INTRODUCCIÓN

2. QUÉ ES LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

3. LAS FASES O ETAPAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

3.1. La Fase inicial de la integración económica: La creación de una zona de libre comercio.

3.2. La segunda etapa: La Unión Aduanera.

3.3. El Mercado Común.

3.4. Unión Económica.

3.5. La Comunidad Económica

## 1. INTRODUCCIÓN

La Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), es hasta ahora solo y esencialmente un intento de integración económica, es por ello que para una mejor comprensión de la misma es necesario tener en cuenta algunos elementos de la teoría de la integración económica y cuáles son sus ases o etapas.

## 2. QUÉ ES LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

El término "integración" ha ingresado en el lenguaje corriente de casi todas las ciencias sociales. "Este vocablo empleado indistintamente por sociólogos, políticos o economistas, expresa generalmente unir las partes separadas de un universo. Según el diccionario "integrar es el acto de reunir las partes en un todo".

La integración, según Capeletti Vidal, experto del INTAL, "es un proceso de cambio social en el cual participan, en forma consensual y voluntaria un conjunto de unidades de determinado nivel (grupos sociales, comunidades menores, etc.) o de agregados sociales mayores (por ejemplo países), y por el cual separadas tienden a fusionarse o asimilarse en una unidad mayor".

La integración puede ser parcial o total. En el caso de la integración económica es una integración parcial y se trata, esencialmente, de hacer de varios mercados un solo mercado, de hacer de varias economías una sola economía.

## 3. LAS FASES O ETAPAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La mayoría de los tratadistas de la integración están de acuerdo en el sentido de que la integración no es un suceso sino que es un proceso y que este proceso esta constituido mínimamente por las siguientes fases o etapas:

**LAS ETAPAS DE LAINTEGRACIÓN ECONÓMICA:**

1° LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

2° LA UNIÓN ADUANERA

3° EL MERCADO COMÚN

4° LA UNIÓN ECONÓMICA

5° LA COMUNIDAD ECONÓMICA

**Generalmente se plantean como etapas sucesivas, pero algunas de ellas pueden acordarse simultáneamente.**

Estas etapas de la integración económica consideran que la economía internacional es, esencialmente un fenómeno de tipo comercial en el cual están contenidos los siguientes aspectos: comercio de bienes y servicios, pagos internacionales, problemas monetarios, transporte y comunicaciones, finanzas y seguros, movilización de personas, etc.

**LA ECONOMÍA INTERNACIONAL CONTENIDO**

- ✓ **Comercio**
- ✓ **Pagos internacionales**
- ✓ **Movimiento de capitales**
- ✓ **Problemas monetarios**
- ✓ **Problemas de movilización de personas**
- ✓ **Problemas de transporte**
- ✓ **Seguros, etc.**

- **Veamos en detalle en que consisten cada una de estas etapas:**

**3.1. La Fase Inicial de la integración económica: La creación de una zona de libre comercio**

Es la etapa inicial de la integración económica y consiste en que varios países se ponen de acuerdo para eliminar total o parcialmente, los derechos de aduana, (aranceles) y las restricciones (permisos previos, cuotas, etc.), a fin de que los bienes y servicios "originarios" de cualquiera de los países firmantes, puedan circular libremente en cualquiera de los demás países firmantes. La palabra clave en los tratados de libre comercio es "productos originarios" y para circular deben tener un certificado de origen.

✓ **GRACIAS A UN TRATADO MULTILATERAL LOS PRODUCTOS "ORIGINARIOS" DE CUALQUIER PAÍS SIGNATARIO PUEDEN VENDERSE LIBRES DE GRAVAMENES Y RESTRICCIONES EN CUALQUIER OTRO PAÍS SIGNATARIO DEL TRATADO.**

™ **OBJETIVO DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO**

El objetivo de la creación de una zona de libre comercio es aprovechar las ventajas de la "economía de escala" y en consecuencia aumentar la dimensión y productividad de las empresas existentes en los países signatarios del tratado. El libre cambio nació en el siglo XIX como una reacción frente a las trabas comerciales introducidas por el mercantilismo. El libre cambio o el libre comercio puede definirse como aquella situación de las relaciones económicas en que es posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes.

- **SITUACIÓN QUE SE PRODUCE EN LA ZONA DE**

## LIBRE COMERCIO

### 3.2. La segunda etapa: La Unión Aduanera

Los países signatarios además de permitir la libre circulación de los bienes producidos dentro de ellos, establecen una tarifa o arancel externo común, de modo tal que cualquier país no signatario del acuerdo que quiera vender en los países firmantes está sujeto al mismo tipo y monto de gravamen.

Dichos en otros términos, consiste en poner un mismo impuesto a todos los productos que provengan de fuera de los países firmantes del tratado. Esto exige armonizar políticas fiscales, de transporte, de circulación, de mercadeo, etc.

**ZONA DE LIBRE COMERCIO + TARIFA EXTERNA COMÚN = UNIÓN ADUANERA**

### 3.3. El Mercado Común

Es el acuerdo entre uno o varios Estados para eliminar todas las barreras que impiden la libre circulación de todos los factores productivos: bienes y servicios, capitales y trabajadores.

El mercado común es una fase avanzada del proceso de integración económica ya que obliga a los Estados a crear los primeros organismos de carácter supranacional. Es decir, los Estados empiezan a ceder parte de su soberanía económica a organismos que están por encima de ellos.

### 3.4. Unión Económica

Además de liberarse el movimiento de bienes y de servicios, capitales y personas, y de crearse una tarifa externa común, se armonizan las políticas económicas de los países miembros.

El objetivo de la Unión Económica es armonizar las políticas económicas de los países miembros para aprovechar eficaz y equitativamente el nuevo espacio económico creado por la integración.

Es necesario distinguir entre:

*Armonización

**De las políticas económicas**

*Aproximación

- **¿Que políticas se armonizan?**

a) Económicas: Financieras y de inversiones; monetarias y de pagos; de comercio exterior y de relaciones comerciales; fiscales; de desarrollo agrícola e industrial, etc.

b) Socio-laborales:Armonización de las legislaciones laborales y de seguridad social, de las políticas migratorias, de vivienda, de salud, etc.

c) Educativas y culturales: Educacionales, de formación técnica y profesional, de desarrollo científico y tecnológico, etc.

### 3.5. La Comunidad Económica

Es la fase previa a la integración política. En esta fase ya no solo se armonizan las políticas sociales y económicas, sino que prácticamente se unifican en muchos aspectos, particularmente las monetarias y fiscales y se instituyen verdaderas autoridades supranacionales cuyas decisiones son obligatorias para todos los Estados miembros y se toman en función de los intereses no ya de cada país sino de la nueva región.

A esta fase generalmente se le identifica como la antesala de la integración política que de alguna manera se inició con la decisión política de crear las zonas de libre comercio.

# EL ALCA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Por: Víctor Manuel Durán
Director Académico UTAL

## Capítulo II

## *LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA*

1. NUESTRA CONCEPCIÓN DE AMÉRICA LATINA.

2. LA VÍA POLÍTICA: Hacer de varios Estados un solo Estado, hacer de varios Gobiernos un solo Gobierno.

3. LA VÍA ECONÓMICA: Hacer de varios mercados un solo mercado, hacer de varias economías una sola economía.

4. LA CONVERGENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA-CARIBE.

5. LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.

5.1. La participación de los Trabajadores y de la Sociedad Civil.

5.2. La armonización de las políticas sociales.

5.3. La armonización de las políticas sociolaborales.

5.4. La suscripción de "Cartas Sociales".

5.5. Las Cláusulas Sociales y la Organización Mundial del Comercio, OMC.

5.6. Las interacciones e interrelaciones entre los acuerdos de armonización sociolaboral, las Cartas Sociales y las Cláusulas Sociales.

6. LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.

6.1. A nivel latinoamericano.

6.2. A nivel subregional.

6.3. Los Tribunales de Justicia

7. LOS ASPECTOS CULTURALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.

# EL ALCA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Por: Víctor Manuel Durán
Director Académico UTAL

## Capítulo II

## *LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA*

1. NUESTRA CONCEPCIÓN DE AMÉRICA LATINA.

2. LA VÍA POLÍTICA: Hacer de varios Estados un solo Estado, hacer de varios Gobiernos un solo Gobierno.

3. LA VÍA ECONÓMICA: Hacer de varios mercados un solo mercado, hacer de varias economías una sola economía.

4. LA CONVERGENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA-CARIBE.

5. LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.

5.1. La participación de los Trabajadores y de la Sociedad Civil.

5.2. La armonización de las políticas sociales.

5.3. La armonización de las políticas sociolaborales.

5.4. La suscripción de "Cartas Sociales".

5.5. Las Cláusulas Sociales y la Organización Mundial del Comercio, OMC.

5.6. Las interacciones e interrelaciones entre los acuerdos de armonización sociolaboral, las Cartas Sociales y las Cláusulas Sociales.

6. LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.

6.1. A nivel latinoamericano.

6.2. A nivel subregional.

6.3. Los Tribunales de Justicia

7. LOS ASPECTOS CULTURALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.

## 1. NUESTRA CONCEPCIÓN DE AMÉRICA LATINA

La CLAT es una organización latinoamericana y entiende por América Latina "el conjunto de países y territorios del Continente Americano que están ubicados desde el Río Grande en el norte, hasta la Tierra del Fuego en el sur, incluyendo los países y territorios del Caribe".

En estricto sentido, los países de esta región del Continente Americano, no son latinoamericanos sino **afro-latinoamericanos**, ya que son la síntesis racial, pero sobre todo cultural, de tres realidades históricas y culturales distintas: la cultura original americana constituida por las poblaciones y culturas autóctonas entre las que destacan: Incas, mayas, aztecas, quechuas, chibchas, guaraníes, etc.; la cultura latina, constituida por las poblaciones migratorias provenientes de los países de la Europa Latina, (España, Portugal, Italia y mucho menos Francia) y la cultura africana, que como consecuencia del tráfico de esclavos pobló en mayor o menor medida la mayoría de los países caribeños y las costas y aun regiones enteras de la mayoría de los países del continente americano. Este mestizaje racial y cultural se fue forjando durante más de trescientos años una nueva realidad social y cultural: **la nación latinoamericana**, que permitió a Bolívar decir: "no somos indios, no somos blancos, no somos negros, somos una realidad nueva y distinta". Y es esta nueva realidad sociocultural la que la CLAT lucha por integrar.

En América Latina-Caribe históricamente se han intentado dos vías para lograr la integración latinoamericana: Primero la vía política y después la vía económica.

## 2. LA VÍA POLÍTICA: *HACER DE VARIOS ESTADOS UN SOLO ESTADO, HACER DE VARIOS GOBIERNOS UN SOLO GOBIERNO*

Esta forma de integración se dio en las primeras décadas del siglo XIX, de 1820 en adelante, una vez conquistada la Independencia de España. Sus principales promotores y/o realizadores fueron nuestros próceres: Bolívar, San Martín, O·Higgins, Artigas, Cecilio del Valle, Morazán, etc.

Los principales intentos y resultados fueron:

**La Gran Colombia (1819-1830)**: La unión política y jurídica de Venezuela, Colombia y Panamá y Ecuador en un solo país. Promovida por Bolívar. Fue exitosa, aunque duró poco tiempo, 11 años.

**El Congreso de Panamá (1826)**: Fue el intento más grande de integración política. Participaron la Gran Colombia, Perú y Bolivia, Chile, Centroamérica, y México. Convocado por Bolívar, se realizó entre 1825 y 1826, no tuvo éxito. Esta propuesta ya estaba contenida en su famosa Carta de Jamaica de 1815, donde planteaba "...idea magnífica la de tratar de formar en todo el Nuevo Mundo una Nación única ... " e igualmente en la misma Carta advertía el papel de los Estados Unidos frente a la Guerra de Independencia, al señalar "... hasta nuestros hermanos del norte se han manifestado inmóviles espectadores en esta contienda ..."

**La Federación de los Andes**, para unir México, Guatemala, la Gran Colombia, Perú, Bolivia y Chile. Promovida por Bolívar. No tuvo éxito.

**Las Provincias Unidas de Centroamérica (1823)**: Con Cecilio del Valle y Morazán a la cabeza. Un organismo denominado Congreso Centroamericano declaró la independencia en 1823 y a partir de esta fecha la antigua Capitanía General de Guatemala se denominó **Provincias Unidas de Centroamérica**. Duró pocos años. Las condiciones no estaban dadas.

Las **Provincias Unidas del Sur**, cuyo promotor fue el uruguayo José Gervasio Artigas, que fue el único héroe de la independencia que fundamentó sus luchas en la unidad de la nación, la revolución agraria y el proteccionismo y desarrollo de la industria.

Por comparación y teniendo en cuenta siempre los riesgos de las falsas analogías, podríamos decir que un ejemplo exitoso de integración política fue el de los Estados Unidos que de las famosas 13 colonias lograron

constituir un solo país después de la Guerra de Independencia dada por Jorge Washington.

### 3. LA VÍA ECONÓMICA: HACER DE VARIOS MERCADOS UN SOLO MERCADO, HACER DE VARIAS ECONOMÍAS UNA SOLA ECONOMÍA

La tesis central de esta propuesta fue: **"partir de la integración económica para llegar a la integración política"**, es decir, hacer primero la integración económica de nuestros países para ir creando las mejores condiciones que nos permitan llegar a la integración política. Esta experiencia se inició aproximadamente a finales de la década del 50 del siglo pasado y formó parte de las propuestas de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, de las Naciones Unidas, para promover el desarrollo de América Latina-Caribe.

**Antecedente: La Carta de la OEA**

Como un antecedente importante en materia de integración económica latinoamericana podemos citar **La Organización de los Estados Americanos, OEA**, que a pesar de ser una Organización Panamericana, ya que forman parte de ella los Estados Unidos y Canadá, sin embargo en su Carta Constitutiva establece que "... los Estados miembros reconocen que la **integración de los países en desarrollo del continente** es uno de los objetivos del sistema interamericano y, por consiguiente, orientarán sus esfuerzos y tomarán las medidas necesarias para acelerar el proceso de integración, con miras al logro, en el más corto plazo, **de un mercado común latinoamericano**".

**PRIMERA ETAPA: 1960-1987**

- **1960**: Creación de la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**, cuyo objetivo fue crear una Zona de Libre Comercio para llegar a un Mercado Común Latinoamericano. En el año 1980 se transformó en ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sigue siendo el marco de referencia de los distintos procesos subregionales de integración.
- **1960**: Constitución del **Mercado Común Centroamericano (MCCA).** Libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas más el establecimiento de una tarifa externa común. A partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1994 se transformó en Sistema de Integración Centroamericana, SICA.
- **1969:** Puesta en marcha del **Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino**: Libre circulación de bienes, servicios y capitales, más tarifa externa común, más programación industrial conjunta, más trato preferencial a Bolivia y Ecuador, etc. Con el tiempo se transformó en Comunidad Andina de Naciones, CAN.
- **1968/1973**: Lanzamiento de la **Zona de Libre Comercio del Caribe Inglés, CARIFTA.** En 1973 se transformó en CARICOM, (Caribbean Common Market) o Mercado Común del Caribe.

**SEGUNDA ETAPA: 1988-2001**

Esta es la etapa que actualmente estamos viviendo y que está caracterizada por la coexistencia de cuatro grandes tratados subregionales de integración económica en sus diversas fases y por múltiples convenios o negociaciones para suscribir tratados de libre comercio ya sea entre los organismos subregionales, de países entre sí y entre países y bloques subregionales. Los principales bloques subregionales, que obedecen a razones geopolíticas y de niveles de desarrollo aproximado, son:

- **LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): 1988**

Es la reestructuración del Pacto Andino a través del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena. Entró en vigencia en mayo de 1988, incorporó al Tribunal Andino de Justicia y al Parlamento Andino como órganos principales y ratificó a los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial como órganos auxiliares.

- **El MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR): 1991**

El Mercado Común del Sur es esencialmente un proceso de integración económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se constituyó mediante la firma del Tratado de Asunción, que se firmó en marzo de 1991. El MERCOSUR es un proyecto de mercado común que en 1995 entró apenas en la fase de Unión Aduanera.

- **EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA): 1991**

Mediante el Protocolo de Tegucigalpa, firmado en1991, los Presidentes centroamericanos crearon el Sistema de Integración Centroamericano, SICA, que tiene cuatro subsistemas:

1) El Político: Parlamento Centroamericano y las Reuniones presiden-ciales.

2) El Económico: el Mercado Común Centroamericano.

3) El Social con la firma del Tratado de Integración Social.

4) El Cultural.

- **EL MERCADO COMÚN DEL CARIBE (CARICOM): 1973 Y LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE (AEC): 1994**

  Este Convenio no substituye al CARICOM sino que es complementario, incluye además de los países del Caribe de habla inglesa, a: Cuba, República Dominicana, los países centroamericanos, México, Colombia y Venezuela y **su objetivo es "establecer un espacio económico ampliado que contribuya a incrementar la competitividad en el mercado internacional y a participar coordinadamente en los foros internacionales".**

## VISIÓN SINTÉTICA DE LOS DIVERSOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y DE LOS PAÍSES PARTICIPANTES

| ALADI | COMUNIDAD ANDINA DE | SISTEMA DE INTEGRACIÓN |
|---|---|---|
| Argentina | Bolivia | Costa Rica |
| Bolivia | Ecuador | El Salvador |
| Brasil | Colombia | Guatemala |
| Chile | Perú | Honduras |
| Colombia | Venezuela | Nicaragua |
| Cuba | | Panamá |
| Ecuador | | |
| México | | |
| Paraguay | | |
| Perú | | |
| Uruguay | | |
| Venezuela | | |

| | | |
|---|---|---|
| Bolivia | Belice | |
| Chile | Dominica | |
| | Grenada | |
| | Montserrat | |
| | San Cristóbal – Nieves | |
| | Santa Lucía | |
| | San Vicente | |
| | Las Granadinas | |

---

## 4. LA CONVERGENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA-CARIBE

Como dice Telasco Pulgar, experto del SELA y animador en los eventos de la UTAL, la mayoría de los países latinoamericanos o caribeños participan actualmente en uno o varios esquemas de integración, bien sea zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común. Asimismo los compromisos son de diversa naturaleza y profundidad, de carácter bilateral o plurilateral. Se han modificado y profundizado los esquemas de integración tradicionales iniciados en los 50 y 60, al paso que han surgido acuerdos nuevos denominados de "segunda" y "tercera" generación, dándose el caso de que un mismo país actúe simultáneamente, en varios espacios económicos ampliados.

Puede afirmarse que en la actualidad se pueden distinguir en la región dos grandes espacios económicos y geopolíticos de convergencia de la integración. El primero, es el espacio ampliado derivado de los distintos acuerdos que comprometen a México, Centroamérica y el Caribe. El segundo espacio ampliado es el constituido por la convergencia Comunidad Andina de Naciones (CAN)-Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que tiende a constituir, en su primera fase, la Asociación de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA).

### La convergencia Centroamérica-Caribe

Si bien la situación de economías pequeñas y vulnerables y la vinculación por un mar común compartido podría hacer presumir que históricamente ha existido una fuerte relación económica Centroamérica-Caribe, en la práctica las relaciones y el acercamiento entre Centroamérica y el Caribe han estado condicionadas no solamente por la ausencia de vínculos históricos y la presencia de obstáculos lingüísticos y culturales sino también por algunas situaciones que van más allá del reclamo territorial guatemalteco a Belice. Las diferencias que han separado a dichos grupos en años recientes son:

a) Reticencias de la guerra fría y la firma de convenios de Cuba con Caricom;

b) El acceso preferencial del banano caribeño al Mercado de la Unión Europea.

En 1997 **la República Dominicana impulsó** la idea de una "alianza estratégica" entre Centroamérica y el Caricom con vistas a configurar una posición común frente a los procesos de integración hemisférica y ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y la posibilidad de lograr un acuerdo de libre comercio entre ambas regiones.

En la propuesta original de República Dominicana sobre la "alianza estratégica", se señalaba, entre otros, los siguientes objetivos:

a) Concertar una alianza estratégica entre los países del CARICOM: Haití, Centroamérica, Panamá y República Dominicana, para maximizar el potencial de la región dentro del proceso de integración hemisférica y ante los desafíos extra-regionales.

b) Proponerse, como región, la creación de una zona de libre comercio de bienes y servicios entre los países del Caricom, Centroamérica, Panamá y República Dominicana, estableciendo en ella un mercado libre de 60 millones de personas con la finalidad de comenzar a desarrollar intra-regionalmente el libre comercio en preparación de nuestra inserción en ALCA para el año 2006 y en la economía global y hacer gestiones como región de la Cuenca del Caribe para obtener la paridad en materia comercial y recibir el mismo trato que disfruta México en el TLCAN, como paso intermedio para llegar al ALCA en el año 2006.

Esta iniciativa dominicana de promover una "alianza estratégica" se ha apoyado en:

a) La firma de acuerdo marco de cooperación política, económica, turística y educativo con Belice y los países centroamericanos en noviembre de 1997 y la firma de un acuerdo de libre comercio con Centroamérica en abril de 1998.

b) La reciente discusión para el avance de un acuerdo de libre comercio con el Caricom firmado en agosto de 1998.

c) La realización de la reunión del Cariforum (el Cariforum es el Foro que agrupa a los países caribeños participantes en el IV Convenio de Lomé con la UE que expira en el 2000). A Cariforum pertenecen los países anglófonos, junto con Surinam, Haití y República Dominicana.

**La convergencia México-Centroamérica-Caribe**: Tratado de Libre Comercio entre México-Guatemala y El Salvador, mejor conocido como el "Triángulo Norte" de Centroamérica.

**La convergencia en América del Sur**: Acuerdo Marco CAN-MERCOSUR para llegar a conformar, en una primera fase, la Asociación de Libre Comercio de América del Sur. Negociación de Tratados de Libre Comercio entre Chile-Bolivia; Chile-Colombia y Chile-Ecuador, etc.

**La convergencia norte-sur de la región latinoamericana**: Negociación de Tratados de Libre Comercio entre Chile-México; México-Bolivia; México- Perú; México-Ecuador y México-MERCOSUR.

- **Conclusión**

La característica fundamental de los diversos procesos de integración económica de América Latina-Caribe que están en marcha, aun los más elementales como los Tratados de Libre Comercio, es que se plantean como objetivo llegar a niveles más altos de integración económica y contemplan, además, aspectos de integración social, cultural y política.

## 5. LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Uno de los objetivos explícitos de todos los pactos o tratados de integración económica es elevar el nivel de vida y las condiciones de trabajo de los pueblos involucrados en dichos procesos. Digamos que desde el punto de vista filosófico y político, es su razón de ser. Ningún proceso de integración económica vale la pena si no contribuye a elevar y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y de los pueblos, es por esto que, de diversas maneras y en diversos grados, la mayoría de los tratados y convenios de integración, por no decir la totalidad, contemplan aspectos y mecanismos de integración social.

Quizás un de los ejemplos más acabados en esta materia es el **"Tratado de Integración Social Centroamericano"**, firmado en la Ciudad de San Salvador, en marzo de 1995, y que es uno de los subsistemas del SICA; en el cual los Estados partes se comprometen a alcanzar la integración social de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva.

Veamos ahora en particular algunos de los mecanismos de integración social previstos en los diversos Tratados de Integración Latinoamericana.

### 5.1. La Participación de los Trabajadores y de la Sociedad Civil

Es quizás el aspecto principal de la integración social, pues como ya se dijo en otra parte, una integración que se realice sin la participación del pueblo y de los trabajadores es una integración que se realiza en contra del pueblo y de los trabajadores.

En general los Acuerdos de Integración establecen la participación de dos actores sociales: los empresarios y los trabajadores, pero es una participación de carácter consultivo y solamente sobre determinados aspectos y no sobre todos los aspectos de la integración y ésta es quizá su principal debilidad. Otros Acuerdos, como el SICA y la CAN han incorporado, aunque sea con carácter consultivo, a otras organizaciones de la sociedad civil.

En materia de participación de los sectores sociales la situación hasta ahora es la siguiente:

**a) Participación en la Comunidad Andina de Naciones**

El Pacto Andino fue pionero en la participación social ya que desde sus inicios estableció el Consejo Andino Económico y Social, CAES, conformado con representantes de los trabajadores y de los empresarios y al transformarse el Pacto Andino en Comunidad Andina, reestructuró este mecanismo creando dos nuevos organismos de participación: el Consejo Laboral Andino, CLA, que agrupa a todas las centrales nacionales de trabajadores de los 5 países y el Consejo Empresarial Andina, CEA, que agrupa y representa a todas las Cámaras Empresariales de los 5 países andinos.

La falla principal del CLA es que sigue siendo un organismo de tipo consultivo y no deliberativo. Sin embargo tiene a su favor el hecho de que es un organismo unitario y pluralista y además está dando pasos importantes para incorporar, a través de las denominadas "Cumbres Sociales" a otros sectores sociales tales como comunidades indígenas, mujeres y ONGs. de diversa naturaleza.

**b) La participación en el MERCOSUR**

Mediante la firma del Protocolo de Ouro Preto se ha constituido el **Foro Consultivo Económico-Social** que tiene además secciones nacionales. Este es el primer paso para constituir el Consejo Económico y Social del MERCOSUR. Como su nombre mismo lo indica, sigue siendo un organismo de carácter consultivo.

**c) La participación de los sectores sociales en el Sistema de Integración Centroamericana, SICA**

El inciso f) del Artículo 4 del Tratado que estableció el SICA dice lo siguiente: "La globalidad del proceso de integración y **la participación democrática en el mismo, de todos los sectores sociales"**. Conforme a este artículo del Protocolo de Tegucigalpa que dio origen al SICA, se creó el **Comité Consultivo del SICA**, para dar cabida institucional a la consulta permanente de la Sociedad Civil, es decir de las organizaciones sindicales, empresariales, cooperativistas, universidades, pueblos indígenas, ONGs. y otras expresiones organizativas.

Una primera experiencia alentadoramente positiva fue la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible por parte de los Presidentes centroamericanos, que incorporó aspectos que le fueran solicitados al Comité Consultivo de la Sociedad Civil y que no estaban en el proyecto inicial presentado a los Presidentes centroamericanos.

**d) La Participación en la Asociación de Estados del Caribe, AEC**

Este Tratado tiene como objetivo "aprovechar las capacidades colectivas del Caribe a fin de lograr un desarrollo sostenido en los campos culturales, económico, social, científico y tecnológico" y hasta el momento este organismo se ha limitado a la realización de Reuniones de Jefes de Estado y a la creación de una Secretaría General. Los trabajadores han participado extra-oficialmente cuando han sido incluidos en las delegaciones por invitación y no por derecho propio.

**e) Respuesta-Propuesta del Movimiento de los Trabajadores: Luchar por una participación directa y con poder de decisión**

Hasta ahora la participación de los trabajadores y de los pueblos en los procesos de integración subregional ha sido de carácter consultivo e indirecta. No ha habido ninguna experiencia de participación deliberativa de los sectores sociales para expresar y defender sus intereses y posiciones, en el mejor de los casos la participación ha sido a través de los famosos "lobies", en los cuales los sectores económicos y las empresas transnacionales llevan todas las ventajas.

Es necesario luchar por una participación directa del pueblo y con carácter decisorio. Es necesario que el pueblo decida en los aspectos principales y trascendentes de los procesos de integración. ¡Ojalá!, que más pronto que tarde los pueblos latinoamericanos puedan participar y decidir en materia de integración como lo hicieron los trabajadores y los pueblos europeos a través de un referéndum, para aprobar el Tratado de Maastrich, que creó la moneda única europea, -el Euro- y el Banco Central Europeo, porque como ya dijimos antes, **"una integración sin la participación de los pueblos es una integración que termina yendo en contra de los pueblos".**

**5.2. La armonización de las políticas sociales**

La mayoría de los Convenios de Integración Económica de América Latina y el Caribe, establecen como uno de sus objetivos y mecanismos básicos, "la armonización de las políticas económicas y sociales". Es necesario precisar que se entiende por armonización y que se entiende por políticas sociales y políticas sociolaborales.

**Que es la armonización?**: El Abogado Víctor Alberto Durán, la define como **"el conjunto de cambios en los ordenamientos jurídicos nacionales, con el objetivo de crear una similitud normativa que facilite el proceso de integración."**

La armonización tiende a igualar las cargas en materia de costos y prestaciones laborales a fin de que la competencia entre las empresas de los distintos países se dé sin ventajas o desventajas excesivas. Es decir, la armonización se ha introducido en todos los procesos más por razones económicas que por razones sociales, supuestamente, para evitar desequilibrios perjudiciales en el funcionamiento del mercado.

Es necesario distinguir entre **armonización** y **unificación**. **La unificación** es el grado máximo de igualación, es tener, por ejemplo en el caso de la Comunidad Andina, en lugar de cinco Códigos o Leyes del Trabajo con prestaciones y derechos mas o menos similares, uno solo: El Código Andino del Trabajo.

**¿Qué son "políticas sociales"**: Las políticas sociales son, a nuestro juicio, mucho más amplias y comprenden aspectos tales como la eliminación del desempleo, la erradicación de la pobreza, el mejoramiento de los sistemas de salud, de vivienda, de recreación, la lucha contra la discriminación de la mujer o de minorías, la formación profesional, etc.

**La armonización de las políticas sociales en los procesos de integración**

**a) Comunidad Andina de Naciones:** El ejemplo más avanzado de armonización de las políticas sociales se intentó dar en el Pacto Andino, (ahora Comunidad Andina), cuando se firmaron por los ministros de los sectores respectivos los siguientes Convenios: Convenio "Andrés Bello" para coordinar y armonizar políticas sobre educación, ciencia y cultura; "Hipólito Unánue" para coordinar y armonizar políticas sobre salud; "Simón Rodríguez" para coordinar y armonizar políticas sobre legislación laboral y seguridad social y el "Celestino Mutis", para coordinar y armonizar políticas agrícolas y pecuarias.

**b) Sistema Centroamericano de Integración, SICA:** Un caso interesante es el del SICA, que en su inciso a) del artículo 4 establece que: "La tutela, respeto y promoción de los derechos humanos constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana."

El abogado costarricense Edgar Alfaro, con relación a este inciso nos dice lo siguiente: "En estos principios ya se encuentran las bases fundamentales sobre las cuales puede asentarse la legislación social que un sistema de integración plena requiere."

**c) La armonización de las políticas sociales y los Programas de Ajuste Estructural:** En términos

generales, se puede afirmar que en materia de armonización de las políticas sociales, se ha pasado por dos etapas claramente diferenciadas: antes y después de la implantación de los Programas de Ajuste Estructural, proceso este último que se acelera a finales de la década de los 80.

**Antes de la implantación de los Programas de Ajuste**: Hasta los últimos años de la década de los 80, aún con contradicciones, todavía tenía vigencia la concepción del Estado Social de Derecho y por tanto se le atribuían al Estado responsabilidades en materia de bienestar social, de seguridad social y de protección de los sectores más débiles y vulnerables de la sociedad. En consecuencia con esta concepción, aun cuando la mayoría de los acuerdos sobre armonización de las políticas sociales que se dieron en los procesos de integración quedaron en el papel y sólo por excepción se materializaron, estaban en el marco de esta concepción y en la perspectiva de "igualar hacia arriba". El caso más notorio fue el del Pacto Andino y la firma del **instrumento andino de seguridad social, para garantizar igual trato a los nacionales de todos los países en todas las ramas del seguro social.**

**Después de la implantación de los Programas de Ajuste:** A partir del Consenso de Washington, cuya frase insignia en materia de políticas sociales fue: **"La mejor política social es una buena política económica";** se presionó a los Estados a que no tuvieran políticas sociales amplias sino mínimas y/o restringidas. La orien-tación básica fue que el Estado sólo debía ocuparse de la seguridad interna y externa, la educación y la salud.

Como resultado de la implantación de los planes de ajuste efectivamente ha habido "armonización de las políticas sociales" en los diversos países de América Latina, pero esta armonización ha sido "hacia abajo", privatizando muchos de los servicios públicos como educación superior, salud y seguridad social y encareciendo o eliminando muchos otros servicios públicos como recreación, trans-porte, vivienda, etc.

Esta armonización hacia abajo, ha sido producto de las orientaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario que han deteriorado las condiciones de vida y de trabajo de la población latinoamericana y profundizado la pobreza y la marginalidad.
**La respuesta-propuesta del Movimiento de los Trabajadores:** A la afirmación del Banco Mundial de que **"la mejor política social es una buena política económica"**, que además lleva implícita la afirmación de que la mejor política económica es la que implanta la economía del libre mercado de corte neoliberal, hay que responder que no se trata de negar la política económica ni la política social, **sino que la integración de ambas políticas es una necesidad, pues está suficientemente comprobado que ambas políticas en posiciones antagónicas provocan un gran costo social signado por la injusticia.** La política social y la política económica deben funcionar en estrecha relación. No se pueden realizar auténticos programas sociales que no estén dentro de la capacidad económica de los países, así como tampoco se puede permitir la feroz avalancha de la ideología neoliberal que está dejando la política social en manos de las leyes de la oferta y la demanda del mercado.

### 5.3 La armonización de las políticas sociolaborales

**Las políticas sociolaborales** son los aspectos relacionados con la legislación que regula las relaciones de trabajo y la seguridad social.

#### a) Comunidad Andina de Naciones, CAN

De los distintos procesos subregionales quizás el que más avanzó fue el Pacto Andino, ahora Comunidad Andina de Naciones. Una de las primeras medidas de armonización de la legislación laboral que se recomendó, fue "la ratificación y aplicación común de Convenios 48, 87, 111, 117 y 118 de la OIT", los cuales, una vez ratificados por todos los países debían constituirse en la base de un futuro Derecho Social Andino.

El contenido de los Convenios es el siguiente: **"Convenio 118:** "Igualdad de trato a nacionales y extranjeros en materia de seguridad social"; **Convenio 48:** "Conservación de los derechos de pensión de los trabajadores migrantes"; **Convenio 87**: "Libertad sindical y protección del derecho de sindicalización"; **Convenio 111:** "No discriminación en el empleo y ocupación"; **Convenio 117**: "Normas y Objetivos básicos de la Política social de los Estados".

Otra medida fue la suscripción del "Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral" que contiene normas en materia de seguridad social, migraciones, laborales, prestaciones, etc.

**b) Los Programas de Ajuste y la armonización sociolaboral**

El abogado e investigador de la UCV, Francisco Iturraspe, sostiene: "Actualmente la integración económica regional se desarrolla dentro de un entorno de economías abiertas y se concibe sobre todo como un esfuerzo de complementación de dichas economías para facilitar la inserción de los países de la región en la economía mundial."

Es en el marco de esta concepción y a partir de la generalización de los programas de ajuste estructural de corte neoliberal, que se produce una fuerte ofensiva en materia de **flexibilización y desregulación del derecho del trabajo y de la seguridad social**, que ha dado como resultado que la armonización sociolaboral se diera, pero no hacia arriba, sino hacia abajo. Este proceso se agravó por la drástica caída de la tasa de sindicalización, debido al cierre de empresas producto tanto de la crisis, como de las políticas "aperturistas" a ultranza y a de la privatización, ésta última, atacando fuertemente una de las bases del sindicalismo: el sector público.

**c) La respuesta-propuesta del Movimiento de los Trabajadores**

A esta acción desregularizadora y flexibilizadora hay que responder, como lo dice la abogada argentina, Mabel Rainieri, con un trabajo "en pro de la aproximación de los sistemas sociolaborales, con el afán de igualar hacia arriba los niveles de protección de los trabajadores evitando la homogeneización hacia abajo de las legislaciones. ¿Cómo lograrlo?, Mecanismos: Negociación Colectiva Transnacional, Estatuto del Trabajador Migrante, Carta Social, Armonización de las Legislaciones y ratificación en común de determinados Convenios de la OIT por los países implicados."

**5.4. La suscripción de "Cartas Sociales"**

Frente a los resultados de las políticas flexibilizadoras y des-regularizadoras surgió la corriente de promover la discusión y aprobación de las Cartas Sociales.

La idea de las Cartas Sociales no es nueva y tiene su antecedente más directo en la Carta Social Europea que surgió aproximadamente dos años después que se firmó el Tratado de Roma en 1950, tienen un contenido más global y van dirigidas al establecimiento de políticas sociales comunes en los países que se integran económicamente.

- **Las cartas sociales en los procesos subregionales de integración**

a) En el caso de MERCOSUR se denomina "Carta de Derechos **Fundamentales del MERCOSUR"**, fue incluida en la agenda de trabajo del Subgrupo de Trabajo 11, del Grupo "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social", en la reunión de Las Leñas, de junio de 1992.

b) En el caso del SICA, a partir del Consejo de Integración Social, CIS, organismo que surgió del Tratado de Integración Social de Centroamérica, existe un proyecto denominado **"Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de Centroamérica."**

c) En el caso de la Comunidad Andina, existe la **"Carta Social Andina"** fue adoptada por el Parlamento Andino en septiembre de 1994. Tuvo como antecedente la Cumbre Social Andina celebrada en Caracas en el mismo.

El principal problema de las "Cartas Sociales" es que, en general, son documentos que contienen declaraciones solemnes de buenas intenciones, pero nada más. En los casos en que son firmadas por los Presidentes o Jefes de Estado de los países adquieren el rango de Convención Internacional y comprometen a los Gobiernos a su cumplimiento a condición de que sean ratificadas por los órganos legislativos nacionales correspondientes, cosa que sistemáticamente es diferida.

**Respuesta-Propuesta del Movimiento de los Trabajadores:** El Movimiento de los Trabajadores tiene que luchar porque las Cartas Sociales, además de ser firmadas por los Jefes de Estado como instrumentos complementarios de los Acuerdos Principales en materia de integración, tengan efectos vinculantes con determinados artículos o capítulos de dicho Acuerdo.

### 5.5. Las Cláusulas Sociales y la Organización Mundial del Comercio, OMC

La implantación de las "cláusulas sociales" aun cuando pueden formar parte de los Acuerdos de integración económica, trasciende a los mismos. Se ubican más bien en el área del comercio internacional y en los momentos actuales forman parte del debate que se da en torno a la Organización Mundial del Comercio, OMC.

Las cláusulas sociales tienen como objetivo el promover el respeto de normas mínimas y esenciales de trabajo a fin de que, por causa de la competencia económica, se deterioren las condiciones de trabajo de quienes producen los bienes y servicios que se comercializan en el plano internacional. Algunos países ubican la necesidad de estas cláusulas para evitar lo que se denomina "un dumping social". En esta materia no hay consenso ni entre los gobiernos, ni entre las organizaciones sociales, pues muchos temen que los países ricos, argumentando la violación a este tipo de cláusulas, establezcan normas neoproteccionistas de carácter laboral, además de las ya conocidas "normas ambientalistas".

En cuanto a esto, las normas fundamentales y básicas del trabajo, son los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical (87 y 98), a la prohibición del trabajo forzado (105), a la prohibición del trabajo infantil (138) y a la prohibición a la discriminación en el empleo y a la profesión. (110 y 111).

La CLAT en este caso, coincide y apoya el acuerdo tomado por la CIOSL, la CMT y la Confederación Europea de Sindicatos, CES, en el sentido de reconocer la necesidad de cláusulas sociales en los convenios comerciales y en la cooperación internacional y el cual dice textualmente lo siguiente: "El sindicalismo mundial, cree que las cláusulas sociales pueden constituir un elemento clave para mejorar las condiciones sociales en todos los países y prevenir el proteccionismo comercial, por lo que recomienda la urgente y seria discusión entre los trabajadores y sus organizaciones".

En este aspecto habría que señalar las "cláusulas sociales" dentro de los Acuerdos de Integración, deben contener las sanciones respectivas en caso de su incumplimiento, como por ejemplo, suspensión de asistencia financiera, de cooperación técnica y de ventajas en materia de comercio.

### 5.6. Las interacciones e interrelaciones entre los acuerdos de armonización sociolaboral, las Cartas Sociales y las Cláusulas Sociales

La mayoría de ellos tienen en un alto porcentaje los mismos contenidos. Existen dos posibilidades: Que el que haya sido firmado por todos los países opere como instrumento convencional alternativo mientras los otros no hayan sido ratificados, o bien que sean mecanismos complementarios que se refuerzan entre sí, cuando hayan sido firmados todos por todos los países.

## 6. LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Como dice el XI Congreso de la CLAT realizado en México en noviembre de 1998: "Más allá de las prioridades económicas que han impactado los diferentes procesos de integración latinoamericana... comienzan a redimen-sionarse en la perspectiva de una mayor incidencia, ciertos mecanismos de carácter político." Entre ellos están los Parlamentos Subregionales y Latinoamericano y los Tribunales Subregionales de Justicia.

### 6.1. A nivel latinoamericano

**El Parlamento Latinoamericano, PARLATINO**

Constituido en Lima el 10 de Diciembre de 1964, se formalizó oficialmente a través del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano. Sus principios fundantes son la defensa de la democracia, la integración latinoamericana, la autodeterminación de los Estados miembros y el respeto al derecho internacional.

Está integrado por delegaciones de diputados provenientes de los Congresos Nacionales de los países latinoamericanos, la mayoría de ellos elegidos directamente por sus respectivos pueblos, como por ejemplo, Venezuela. Este no es un organismo que tenga la facultad de elaborar leyes de alcance latinoamericano, pero sí tiene funciones de promoción y de asesoría en materia de elaborar propuestas que sirvan de base a las deliberaciones y acuerdos de las Reuniones de los Presidentes y de los Congresos Nacionales.

### 6.2. A nivel subregional

A nivel subregional se han constituido el Parlamento Andino para el área andina; el Parlamento Centroamericano para Centroamérica y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR para el Cono Sur.

El único que se integra por elección directa y popular es el PARLACEN, (Centroamérica). En los casos del Área Andina y MERCOSUR existen las propuestas de una mayor institucionalización a partir de elecciones directas, pero estas iniciativas no se han concretado todavía.

### 6.3. Los Tribunales de Justicia

Estos organismos, como por ejemplo el Tribunal Andino de Justicia y la Corte Centroamericana de Justicia son, esencialmente, Instituciones para decidir las controversias derivadas de la interpretación-aplicación de los convenios de integración económica, pero también empiezan a decidir sobre otras materias.

## 7. LOS ASPECTOS CULTURALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

La mayoría de los convenios o tratados de integración latinoamericana, sean éstos bilaterales o multilaterales, subregionales o regionales, contienen objetivos en materia de integración cultural referidos no sólo a la formación y capacitación de la mano de abra, sobre todo cuando se contempla la libre circulación de servicios, sino también, en materia de sistemas educativos, de contenidos de la educación, de medios de comunicación social, de desarrollo e investigación científica y sus aplicaciones tecnológicas, etc.

Quizás el ejemplo más acabado de lo que significa la integración de la cultura latinoamericana es el Convenio de Integración Cultural, Educativa y Científica "Andrés Bello", que forma parte de los diversos tratados que conforman la Comunidad Andina de Naciones, CAN.

# EL ALCA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Por: Víctor Manuel Durán
Director Académico UTAL

## Capítulo III

## *LA INTEGRACIÓN INTERAMERICANA o PANAMERICANA*

1. INTRODUCCIÓN.

2. ANTECEDENTES DEL ALCA.

2.1. La Iniciativa Para las Américas, IPLA.

2.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN.

2.3. Resultados del Tratado a casi siete años de vigencia.

3. EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA).

3.1. El Proceso del ALCA.

4. UN INTENTO DE EVALUACIÓN DEL ALCA.

4.1. Los Objetivos Abiertos del Área de Libre Comercio de las Américas.

4.2. Los Objetivos Encubiertos.

4.3. Algunas conclusiones preliminares desde la perspectiva latinoamericana.

## 1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con la teoría de la integración, el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, como su nombre mismo lo indica, está ubicada en la primera fase del proceso de integración económica y como se puede desprender de las Declaraciones de las tres Cumbres Presidenciales celebradas hasta ahora, **no pretende avanzar más en las etapas siguientes de este proceso.** Su objetivo es muy claro: apertura de los mercados hemisféricos y eliminación total de aranceles.

## 2. ANTECEDENTES DEL ALCA

El ALCA fue lanzada oficialmente por el Presidente Bill Clinton, en diciembre de 1994 en la I Cumbre Presidencial de las Américas realizada en la ciudad de Miami, pero tiene dos antecedentes inmediatos: la IPLA y el TLCAN (NAFTA).

### 2.1. La Iniciativa Para las Américas, IPLA

Esta es una iniciativa lanzada por el Presidente Bush (Padre), en el mes de Junio de 1990 y como tal tenía dos tipos de objetivos:

**Objetivos "abiertos" o explícitos**: Contribuir al desarrollo de todos los países del continente americano y muy particularmente de los países de América Latina y del Caribe, a través de tres medidas fundamentales:

a) Ayudar al comercio.
b) Fomentar las inversiones.
c) Alivianar el problema de la deuda externa.

Fue acompañada por "La ley de la Iniciativa para las Américas de 1990", introducida el 14 de septiembre de dicho año, que en su parte sustancial establece que: El Departamento del Tesoro estimulará y respaldará el crecimiento económico de la región y las reformas orientadas hacia el mercado a través de medidas de reducción de la deuda, de la reforma al régimen de inversiones y de protección ambiental".

En general, fue bien recibida por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y algunos hasta suscribieron Acuerdos Marco de tipo bilateral.

**Objetivos encubiertos o implícitos**: Sin embargo, en la Iniciativa no todo era generosidad y altruismo, también tenía objetivos ocultos. En este aspecto seguiremos fundamentalmente el análisis que en su oportunidad hiciera el Sistema Económico Latinoamericano, SELA.

**Primero**: Es necesario reconocer que la Iniciativa del Presidente Bush de junio de 1990, significó un cambio en la política de la administración norteamericana hacia América Latina-Caribe, cambio que podríamos calificar de positivo, ya que hasta esa fecha, las medidas para favorecer el desarrollo de América Latina fueron tomadas debido a factores derivados de la confrontación Este-Oeste (la "guerra fría"), como lo fue por ejemplo, la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy.

A pesar de lo anterior, existe una fuerte corriente de analistas que afirma que el verdadero objetivo de la IPLA fue, desde la perspectiva norteamericana, acelerar y a profundizar las reformas económicas neoliberales que se introdujeron en la región Latinoamérica-Caribe, a través de los denominados "Planes de Ajuste Estructural" y cuyas consecuencias, al menos en los años que llevan de vigencia, han sido la profundización de la pobreza, el desempleo y la exclusión social.

**Segundo:** La IPLA respondió en su momento (inicios de la década de los 90), a las

necesidades económicas y estratégicas de USA por el nuevo marco de las relaciones económicas internacionales, por la caída del muro de Berlín y el derrumbe de la URSS y por el surgimiento de los grandes bloques económicos que le disputaban (y disputan) a USA el **liderazgo** en el plano comercial, financiero y tecnológico. Insistimos: la Iniciativa no fue una iniciativa de altruismo hacia América Latina sino que fue una "Iniciativa" que respondía, más que nada, a los intereses norteamericanos.

**Tercero:** Un aspecto que se destacaba en la Iniciativa era el de **la condicionalidad**, es decir, que USA, en la línea de profundizar los cambios propuestos a través de los Planes de Ajuste, lo que buscaba y sigue buscando, es llegar a través de los incentivos previstos (por ejemplo la constitución de un fondo de 1500 millones de dólares para ayudar a los países en su deuda externa); a que las políticas de los gobiernos otorgasen facilidades a los inversionistas norteamericanos. Las cuatros condiciones básicas de acceso a los beneficios, reales o no, de la Iniciativa, eran:

1) Tener firmado un Acuerdo o Carta de Intención con el FMI.
2) Tener acuerdo estructural con el Banco Mundial, BM.
3) Que los países hayan iniciado el proceso de liberalización.
4) Que los países hayan llegado a un acuerdo en materia de reestructuración de la deuda externa.

En otros términos, si un país de la región latinoamericana no cumplía estos requisitos, no era objeto de los beneficios previstos por la IPLA.

**Cuarto:** Específicamente, el objetivo de promover el desarrollo a través del comercio, era llegar a la creación de una zona de libre comercio y desmantelar las redes arancelarias y no arancelarias, además de otras medidas objetivas a fin de facilitar el libre flujo de comercio entre dos regiones con una gran asimetría: América Latina-Caribe por un lado y los Estados Unidos-Canadá, por el otro.

**Quinto:** Un último aspecto fue el tema de la reciprocidad. En el marco del GATT, (ahora OMC), siempre se aceptó la reciprocidad relativa, es decir, que los países tienen que hacer concesiones en función del nivel de su desarrollo y no se les puede exigir que hagan concesiones que vayan en detrimento justamente de este proceso de desarrollo. Este concepto de reciprocidad relativa no existía en esta IPLA, sino que se trataba de reciprocidad pura y simple y por lo tanto las diferencias en los niveles de desarrollo tecnológico, de tamaño y de poder económico, no gravitaban en esas negociaciones. Es decir, que de haberse dado la IPLA, estaríamos comerciando de igual a igual, en condiciones prác-ticamente desventajosas.

## ™ Conclusiones

Desde sus inicios los norteamericanos le dieron poca importancia a la IPLA. En cambio, los gobiernos latinoamericanos, con enorme entusiasmo y poco espíritu analítico y crítico, se orientaron hacia la negociación de tratados comerciales desconociendo las otras dos propuestas de la Iniciativa: las inversiones y la deuda externa. Por ejemplo, el Secretario del Tesoro siempre dijo que la idea del gobierno norteamericano era conjugar en una sola Iniciativa los tres aspectos más importantes de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina que son, justamente: Deuda, comercio e inversión y que la negociación no se iba a hacer en forma separada sino de manera conjunta.

La IPLA era un proceso, que al decir del Presidente Bush, debería convertirse en una Asociación entre Estados Unidos y los países de América Latina-Caribe. Sin embargo, debido a procesos internos y externos de USA, a esta Iniciativa no se le dio continuidad y con el tiempo fue reformulada por el Presidente Clinton con su propuesta de creación del ALCA.

Inicio

## 2.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN

Para la mayoría de los analistas latinoamericanos la propuesta del ALCA no es más que una extensión del TLCAN al resto de los países de América Latina-Caribe. Es por ello que es importante conocer el contenido del TLCAN y de sus resultados.

Fecha de entrada en vigencia: El 1° de enero de 1994, después de varios años de negociaciones y usando la vía rápida o "fast track", otorgada por el Congreso al Presidente Bush, entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados y Canadá, mejor conocido como TLCAN o sus siglas en inglés, NAFTA.

- **Objetivos**

1) Promover el empleo y el crecimiento económico mediante la expansión del comercio y de la inversión.
2) Aumentar la competitividad de las empresas en congruencia con la protección del medio ambiente.
3) Promover el desarrollo sostenible, proteger y ampliar los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo. (Finalidad última o razón de ser).

Según documentos de divulgación del gobierno mexicano, el TLCAN, tenía y tiene los siguientes objetivos generales:

1) Incrementar el bienestar de la población.
2) Lograr mayor eficiencia de la planta productiva con el mejor uso de las economías de escala.
3) Acceso de los consumidores a productos más baratos.
4) Crear fuentes de empleo, aumentar las inversiones y facilitar la transferencia de tecnología.

Es necesario aclarar que el TLCAN (o NAFTA), no sólo cubre las características conque se define una zona de libre comercio (integración donde ocurre la abolición de aranceles entre países miembros pero que mantiene aranceles individuales hacia terceros países), sino que incorpora rasgos de las otras etapas de la integración, por ejemplo: del mercado común incorpora el elemento libre movimiento de los servicios (que implica libre circulación de profesionales y técnicos, es decir, de personas) y de capitales (las inversiones).

Por otra parte el TLCAN no incorporó el elemento "libre circulación de la fuerza de trabajo". La disposición de establecer un arancel externo común propio de la etapa denominada **"Unión Aduanera"** está implícita en las reglas de origen. Respecto a la etapa de la "Unión Económica", cuya esencia es la armonización de las políticas económicas, monetarias, fiscales y sociales aunque no forma parte explícita del Tratado sí está implícita y en marcha a través de la imposición de los planes de ajuste estructural por el FMI y el BM.

**Contenido:** Es importante conocer el contenido del TLCAN, ya que este es, de alguna manera, el antecedente inmediato y directo del "Borrador Preliminar" del Tratado del Área del Comercio de las Américas" que, como veremos más adelante, fue aprobado en la III Cumbre de Presidentes de América, realizada en Quebec, en abril del 2001.

A grandes rasgos el TLCAN contiene los siguientes Títulos o Capítulos:

**1) Libre Comercio**, mediante el cual los tres países signatarios se comprometieron a eliminar las tasas arancelarias progresivamente, ya fuera inmediatamente (para la mayoría

de los bienes) o de manera gradual en cinco o diez etapas anuales. Para algunos productos sensibles los aranceles se eliminarán en quince años.

**2) Normas Técnicas,** referidas a las disposiciones gubernamentales para proteger y garantizar la salud humana, animal y vegetal; al consumidor y al ambiente. Las reglas técnicas de los gobiernos son especificaciones que determinan las características de un producto en cuanto a: dimensiones, calidad, rendimiento o seguridad y a los procesos utilizados para verificar que estas normas se cumplan.

**3) Medidas de Emergencia,** es decir, medidas de salvaguardia tem-poral a industrias afectadas desfavorablemente por las importaciones.

**4) Medidas Antidumping,** es decir, el establecimiento de tribunales especiales para revisar las medidas antidumping de los gobiernos nacionales.

**5) Compras del Sector Público,** para que no haya discriminaciones en el mercado de compras del sector público.

**6) Comercio Transfronterizo de Servicios.**

**7) Transporte Terrestre,** para el establecimiento de un calendario a fin de que no existan barreras a la prestación de servicio de transporte entre México, Estados Unidos y Canadá.

**8) Telecomunicaciones,** para que el uso de "redes públicas" y de servicios de telecomunicaciones esté disponible en términos y condiciones razonables y no discriminatorias.

**9) Inversión,** para establecer garantías básicas a los inversionistas de cualquiera de los tres países.

**10) Competencia, Monopolios y Empresas Estatales,** para evitar prácticas comerciales no competitivas; servicios financieros, medidas aplicables a instituciones financieras de banca, seguros, valores y otros servicios.

**11) Servicios Financieros:** medidas que se aplican a las instituciones financieras que presten servicios bancarios, de seguros, de valores y otros.

**12) Propiedad Intelectual,** basada en la OMC y en tratados internacionales para proteger adecuadamente los derechos de pro-piedad intelectual.

**13) Entrada Temporal de Personas de Negocios,** para agilizar la entrada temporal a las personas que sean nacionales de México, Canadá y Estados Unidos.

- **Organismos Institucionales**

**Comisión de Comercio,** es la institución central del TLC y está integrada por Ministros o funcionarios en el ámbito de gabinete de cada país. Tendrá sesiones anuales pero su trabajo cotidiano lo llevará a cabo funcionarios de los tres países que participen en comités y grupos de trabajo que se hayan establecido.

**Secretariado:** para apoyar a la comisión y tribunales para la solución de controversias.

- **Otros acuerdos**

1) El Tratado en su capítulo disposiciones finales está referido a las normas de protección

del medio ambiente.

2) Asimismo hay un Acuerdo Paralelo sobre disposiciones laborales.

**2.3. Resultados del Tratado a casi siete años de vigencia**

En relación con los resultados del TLC MEXICO-USA-CANADÁ, como en la mayoría de los casos para México, estos no han sido muy positivos.

Desde la perspectiva mexicana tanto el gobierno como las cúpulas empresariales han elaborado balances positivos, sobre todo en términos macroeconómicos y en materia de balanza comercial que, en general, han tenido saldos favorables para México.

Se cita además, que cuando la crisis mexicana del 95, que trajo como consecuencia el denominado "efecto tequila", el TLC había sido un mitigador de los efectos de dicha crisis y que, de no haber existido este, probablemente los efectos hubieran sido irremediables para México y de profundas consecuencias para las economías latinoamericana y mundial.

Sin embargo, con relación a los objetivos últimos y a la razón de ser del Tratado tales como "crear nuevas oportunidades de empleo" y "mejorar las condiciones laborales y niveles de vida", "promover el desarrollo sostenible", "proteger y conservar el ambiente", "eliminar los obstáculos al comercio", etc., estos no se han alcanzado.

Como dice una evaluación realizada por la "Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio" tres años después de entrado en vigencia el Tratado: "Una somera evaluación... pone de manifiesto que no se produjeron las inversiones generadoras de los "más y mejores" empleos productivos ni se crearon las condiciones estables y permanentes para el acceso de los productos mexicanos a los mercados norteamericanos como oficialmente se aseguró".

Sin embargo, no podemos afirmar que el TLC solo haya producido efectos negativos, lo que sí podemos afirmar es que los efectos negativos han sido mayores que los positivos. Como en todo proceso hay perdedores y ganadores y es por ello que desde la perspectiva mexicana ha habido actividades económicas realizadas por empresas transnacionales tanto extranjeras como mexicanas, el capital especulativo y el gran turismo, que han salido ganando. También hay regiones donde se han tenido mejores resultados que en otras. Pero la realidad es que se trata de segmentos relativamente pequeños en comparación con los impactos negativos en la gran mayoría de la población y de los sectores económicos que han sido afectados negativamente. "No podemos olvidar que el TLCAN no es un simple acuerdo comercial de libre comercio de bienes, sino que es un acuerdo de nueva generación que incluye, además, servicios, inversión y propiedad intelectual. Por lo tanto la evaluación del Tratado no puede hacerse solo en términos de apertura económica y de balanza comercial, sino también en impactos en la planta productiva y la vulnerabilidad ante el capital especulativo".

Un punto especial en la evaluación de los resultados iniciales del TLCAN es que en la mayoría de sus capítulos se insiste en la aplicación del principio denominado "trato nacional", que no es otra cosa que la aplicación del principio leonino de trato igual entre desiguales. Cierto que se tomaron algunas medidas para reducir los impactos negativos en México de las asimetrías existentes, sin embargo, la invocación y aplicación constante del principio "trato nacional" en todas las áreas de aplicación del Tratado, establece una desigualdad notoria para los inversionistas, los empresarios y el mismo gobierno mexicano.

Por esto, tanto en México como en Estados Unidos y en Canadá hay grupos y movimientos que están clamando por una revisión del TLCAN y por lo menos en el caso

mexicano, están pidiendo:

a) Trato diferenciado entre naciones jurídicamente iguales pero desiguales en desarrollo. b) Trato preferencial consistente en la no-reciprocidad, justificado por las asimetrías. c) Acceso equivalente, esto es, el "quid pro quo" en una relación. Para ello, tener en cuenta la Carta de los Deberes y Derechos de los Estados de la ONU, 1974.

Una propuesta alternativa para enfrentar las abismales desigualdades existentes entre los países del TLCAN, es la creación de Fondos Compensatorios de Desarrollo para estimular el desarrollo regional, el empleo productivo, el medio ambiente, el ahorro de energía y la promoción de nuevas fuentes de energía, la creación de infraestructura social y productiva, la transferencia de tecnología y la reconversión industrial, así como de Fondos Sociales, para todo lo que es la formación profesional, programas de empleo y calificación de la mano y de obra.

## 3. EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

### 3.1. El Proceso del ALCA

La promoción y constitución del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, es un proceso que tiene una duración prevista de catorce años. Se inició en 1992 con la Iniciativa para las Américas, IPLA, del Presidente G. Bush (Padre) y espera terminar, según los últimos acuerdos y determinaciones tomados en la Reunión de Quebec, en el año 2005. Es un proceso que hasta los momentos ha tenido tres Cumbres de Presidentes de las Américas (Miami en 1994, Santiago en 1998 y Quebec en el 2001), y múltiples reuniones ministeriales y de equipos técnicos y de trabajo.

En cada una de las Cumbres Presidenciales se ha terminado con sendas Declaraciones y sus respectivos Planes de Acción, cuyas principales características han sido las siguientes:

**a) I Cumbre de las Américas**, como en todas las demás, los Presidentes acordaron dos extensos documentos: **la Declaración de Principios** que incluyó los siguientes puntos:

1) Preservar y fortalecer las democracias de las Américas.
2) Promover la prosperidad a través de la integración económica y el Libre Comercio.
3) Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro Hemisferio.
4) Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para generaciones futuras.

De esta Declaración de Principios hay que destacar la concepción que se tiene de la integración económica, que se identifica única y exclusivamente con "la eliminación de obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países (la cual) promoverá nuestro crecimiento económico". ..."El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente."

**El Plan de Acción** aprobado desarrolla, a través de un conjunto de políticas, cada uno de los puntos de la Declaración de Principios y termina con un Apéndice que contiene orientaciones para el BID, la OEA, etc., y una propuesta de reuniones de distinto tipo.

Dado que nuestro tema es el ALCA, veamos como desarrollaron el punto relativo a la integración económica y al libre comercio: Da orientaciones para tomar en cuenta los acuerdos del GATT/OMC, lineamientos para el comercio de bienes y servicios, la solución de controversias, la agricultura, la propiedad intelectual, etc. Estableció una agenda para los Ministros del Comercio, dio orientaciones para el desarrollo y liberalización del mercado de capitales; y enfatizó la importancia de la infraestructura, de las

telecomunicaciones y la informática y de la estructura energética.

Al decir de algunos analistas, "... de esta I Cumbre muy pocas cosas llegaron a concretarse y/o a implementarse". Es decir, estos documentos quedaron ahí.

**b) La II Cumbre de Santiago de Chile:** Esta Cumbre realizada en abril de 1998, tuvo como contenido central "la educación como factor de desarrollo y crecimiento". Fue a partir de la misma que se empezaron a concretar a través de políticas los acuerdos genéricos. Sobre la base de la Declaración Ministerial de San José de marzo de 1998, se acordó: "Iniciar las negociaciones correspondientes al ALCA, que tienen que concluir a mas tardar en el año 2005. El Acuerdo constituirá un compromiso único."

En muchos aspectos la Declaración de Santiago reiteró los puntos de la I Cumbre, la democracia fue enfatizada en su aspecto de representativa y se hizo mención a la importancia que tiene la reestructuración del poder judicial en la construcción de sociedades democráticas; se incluyeron nuevos temas como la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción, etc.

**Por su importancia y más en relación con el ALCA destacamos los siguientes párrafos:**

*"Redoblaremos nuestros esfuerzos por continuar las reformas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos de las Américas y lograr una comunidad solidaria. Por este motivo, hemos decidido que la educación sea el tema centro y de particular importancia de nuestras deliberaciones. Aprobamos el Plan de Acción anexo, comprometiendo nuestro esfuerzo para llevar adelante las iniciativas en él contenidas."*

*"La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos educación para la democracia y promoveremos lo necesario para que las estructuras de gobierno se vuelvan más participativas."*

*"Se han formado nuevas asociaciones mientras que las ya existentes se han fortalecido y ampliado. Los acuerdos subregionales y bilaterales de integración y de libre comercio están desempeñando un papel positivo. Tenemos confianza que el ALCA mejorará el bienestar de nuestros pueblos, incluyendo las poblaciones en desventaja económica en nuestros respectivos países."*

*"Hoy instruimos a nuestros Ministros de Comercio para que inicien las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo a la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998."*

*"El proceso de negociación del ALCA será transparente y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países."*

Por lo que toca al **Plan de Acción** derivado de esta II Cumbre, contiene cinco títulos:

1. Educación: la clave para la prosperidad.
2. Preservación y fortalecimiento de la democracia: En la que se destaca el tratamiento de la justicia y los derechos humanos, de los trabajadores migrantes, el fortalecimiento de las adminis-traciones municipales y regionales y la modernización de las administraciones laborales.
3. Integración económica y libre comercio: en la que destacan los puntos ciencia y tecnología, cooperación energética e infraes-tructura.
4. Erradicación de la pobreza y la discriminación, a través de fomento de la micro,

pequeña y mediana empresa, de la protección de la mujer, de las poblaciones indígenas y de los derechos básicos de los trabajadores.
5. Seguimiento: Para lo cual se crea el Grupo de Revisión de Implementación de las Cumbres, (GRIC), integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores.

**c) La Cumbre de Quebec**: Tanto en la Declaración de la Ciudad de Quebec como en el correspondiente Plan de Acción se reiteran pero a su vez se les da una interpretación a algunas de las cuestiones señaladas en las anteriores Cumbres. Por ejemplo, se enfatiza la necesidad de fortalecer "la democracia representativa" y no formas más avanzadas de democracia; se establecen sanciones para aquellos países que se salgan de la democracia representativa; se hace referencia a la globalización (*"No tememos a la globalización, ni estamos cegados por su brillo")* y se instruye a los Ministros del Trabajo para que sigan considerando los aspectos de la globali-zación que afectan al empleo y al trabajo. Quizá la novedad está en el desarrollo de la conectividad basado en el uso intensivo de la información y la comunicación y que dio origen a un documento específico denominado "Conectando las Américas".

**En relación con el ALCA, entresacamos las siguientes frases:**

*"Debemos enfrentar los retos inherentes a las diferencias de tamaño y de niveles de desarrollo social, económicos e institucional en nuestros países y en nuestra región".*

*"Acogemos el progreso significativo logrado hasta la fecha para el establecimiento del ALCA, incluyendo la elaboración de un borrador preliminar del Acuerdo ALCA. Tal como se acordó en la Cumbre de Miami, el libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado de flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica favorecerá la prosperidad regional, permitiendo elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos y proteger mejor el medio ambiente."*

El **Plan de Acción,** por su parte contiene los siguientes capítulos:

1) Por una democracia más eficaz.
2) Derechos humanos y libertados fundamentales.
3) Justicia, estado de derecho y seguridad de las personas.
4) Seguridad hemisférica.
5) Comercio, inversión y estabilidad financiera, infraestructura y ambiente normativo.
6) Manejo de desastres.
7) Base ambiental para el desarrollo sostenible.
8) Trabajo y empleo.
9) Crecimiento con equidad.
10) Educación.
11) Salud.
12) Igualdad de género.
13) Pueblos indígenas.
14) Diversidad cultural; Infancia y juventud.
15) Seguimiento.

En el intermedio de cada una de estas Cumbres Presidenciales se han realizado diversas reuniones de Ministros de Comercio con la finalidad de ir avanzando en el proceso de negociación, todo con la finalidad de tener firmado un Tratado de Libre Comercio de las Américas a principios del año 2004 con la finalidad de que entre en vigencia el 1º de enero del 2005. Es decir, que según lo previsto en estas Cumbres Presidenciales, el proceso de negociación, si todo marchara bien, tendría una duración de diez años a partir de la Cumbre de Miami.

## 4. UN INTENTO DE EVALUACIÓN DEL ALCA

Cuando se trata de emitir un juicio sobre una propuesta de Integración hay que tomar en cuenta no solo los objetivos abiertos o explícitos, (los que se proclaman y buscan tener el apoyo y el respaldo de la opinión pública), sino también es necesario tratar de detectar que es lo que hay detrás de dicha propuesta, es decir, cuales son los objetivos encubiertos o no proclamados.

Con relación al ALCA, haremos lo mismo que hicimos con relación a la Iniciativa Para las Américas.

### 4.1. Los Objetivos Abiertos del Área de Libre Comercio de las Américas

En la Declaración final de los presidentes de los 34 países integrantes de América Latina-Caribe, con excepción de Cuba por no ser un país democrático, se encuentran las siguientes frases que resumen el espíritu y la razón de ser de la Asociación de Libre Comercio de las Américas, (ALCA):

- *"Por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de naciones democráticas".*
- *"Si bien nuestros países enfrentan diferentes desafíos en materia de desarrollo, están unidos en la búsqueda de la prosperidad a través de la apertura de mercados, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible".*
- *"Reconocemos la heterogeneidad de nuestros recursos y culturas. Asimismo estamos convencidos de que podemos promover los intereses y valores que compartimos a través de la creación de pactos firmes".*
- *"Reafirmamos nuestro compromiso de preservar y fortalecer nuestros sistemas democráticos en beneficio de todos los pueblos del hemisferio".*
- *"La democracia se fortalece a través de la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales". ü "Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio".*
- *"Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas injustas y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá el crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos y proteger mejor el medio ambiente". (Pág. 119).*
- *"Por consiguiente,* ***decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del "Área de Libre Comercio de las Américas" en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión****. Asimismo resolvemos concluir las negociaciones del "Área de Libre Comercio de las Américas" a más tardar el año 2005".*

### 4.2. Los Objetivos Encubiertos

#### a) El Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, es un intento de los Estados Unidos para recuperar su influencia en América Latina-Caribe

Aun cuando hoy hay un nuevo contexto caracterizado por la profundización en la globalización del sistema capitalista basada en el avance científico y en el cambio tecnológico y por la recuperación parcial de la hegemonía económica norteamericana debido a casi diez años de crecimiento sostenido, consideramos que los objetivos que le dieron base al IPLA, siguen manteniendo su vigencia: La propuesta ALCA es, en el fondo,

un intento más para recuperar el terreno perdido por los Estados Unidos "en su espacio de influencia natural", su "patio trasero", como generalmente se ha calificado a la región América Latina-Caribe.

Es por ello, que primero Clinton, en 1994 y después el Presidente Bush Jr.(h), en el 2001, retomaron la Iniciativa Para las Américas, IPLA, ahora con el nombre de "Area de Libre Comercio de las Américas", ALCA.

Como dice Eduardo Lucita, ("ALCA: Un Proyecto Hegemónico"): "No es posible comprender el complejo significado del ALCA si no hay una cabal comprensión del escenario mundial que se abrió con el colapso de los países del Este y el fin del enfrentamiento Este-Oeste. Este proceso no solo dio nuevo impulso al neoliberalismo mundial sino que concluyó con la profundización del enfrentamiento de bloques. En este escenario, las grandes naciones buscan disputar, recuperar y ampliar viejas y nuevas zonas y formas de dominación".

**b) El ALCA es solo una pieza más en el ajedrez global de los Estados Unidos**

Como dice el Dr. Craig Van Grasstek, consultor permanente del SELA, "De las declaraciones de las principales autoridades (norteamericanas) pueden transmitir la falsa impresión de que el ALCA se transformará en la piedra angular de un nuevo orden mundial, en el cual los países latinoamericanos y caribeños ocuparán un lugar de gran importancia. Tan es así que uno de los asesores del Presidente Bush cuando era candidato, llegó a decir que: "así como el siglo XX fue el "siglo de América" (los EE.UU), el siglo XXI, impulsado por el auge de un mercado común hemisférico, será el siglo de las Américas.

Un análisis más realista de las actuales tendencias económicas y políticas revela que para los Estados Unidos estas negociaciones son simplemente un elemento más dentro de un enfoque más amplio y global."

Según un reporte de la agencia IPS fechado en septiembre de 1998, la construcción de un Área de Libre Comercio de las Américas, (ALCA) es para los Estados Unidos solo una pieza más de su ajedrez global para remover barreras a sus exportaciones, ya que la propuesta ALCA coexiste con doce grandes negociaciones y otras muchas iniciativas de menor tamaño. De estas doce, seis involucran a igual número de países latinoamericanos o caribeños.

Una de estas doce negociaciones es una iniciativa similar al ALCA, pero en la región Asia-Pacífico: el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC, que cuando se constituyó tenía doce países, entre ellos: Australia, Japón, Canadá y Estados Unidos pero que después se fue ampliando hasta llegar a veintiún países, incluyendo en ellos a: Rusia, República Popular China, México y Perú. Estas veintiuna economías representan alrededor de la mitad de la producción mundial y el 42 % del comercio global.

**c) El ALCA intenta revertir la balanza comercial con América Latina y el Caribe**

Estados Unidos tuvo, en 1997, un déficit con los países latinoamericanos y caribeños de 16.200 millones de dólares, debido a las importaciones petroleras desde México y Venezuela.

Pero si no fuera por el factor petrolero, el superávit de Washington sería determinante. En el intercambio con Brasil tuvo un saldo favorable de 6.300 millones de dólares y con Argentina unos 3.600 millones.

**d) Los aspectos paracomerciales**

Estados Unidos va a insistir, a lo largo del proceso, en sumar temas "paracomerciales" como nuevas formas de proteccionismo estadounidense. Del contenido de las Declaraciones Finales de las Cumbres, sobre todo de la última, se puede afirmar que así como en el pasado los aspectos ambientales y laborales se transformaron en herramientas proteccionistas, se corre un alto riesgo que ahora aspectos como: democracia participativa, lucha contra la corrupción, lucha contra el narcotráfico, etc., se conviertan en nuevos argumen-tos para imponer sanciones en materia comercial.

**e) Las asimetrías**

Estados Unidos contribuye con el 78 % del PIB regional, además posee una posición dominante en el exterior, es el mayor mercado de exportación y la principal fuente de inversiones extranjeras y tecnología para la mayoría de los países de la región. Sin embargo, desde el Río Grande hacia el sur se encuentran una serie de países con economías pequeñas y bajos niveles de desarrollo, además de una alta dependencia de los mercados externos y una limitada diversificación productiva y regional, situación que de no tomarse en cuenta lo que va a producir es más subdesarrollo.

Es cierto que en las Declaraciones Finales de las Cumbres Presidenciales se ha mencionado que se va a tomar en cuenta la diferencia en tamaños de la economía a la hora de firmar el Tratado que de origen al ALCA, pero en el borrador preliminar casi no se contempla este aspecto.

Lo que es igual, no es justo. Esta es la premisa que llevó Venezuela, junto con el resto de los países andinos a la mesa donde se discute la creación del ALCA. En los ocho grupos de negociación los representantes venezolanos han dejado claro que se deben respetar las diferencias de desarrollo económico que tienen los países del continente. Los más débiles comienzan a luchar juntos para que sus criterios no se diluyan ante USA, Canadá y México. La comunidad andina decidió sentarse con una vocería única, al igual que MERCOSUR y CARICOM y además "muchas veces hay consenso entre CAN y MERCOSUR".

### 4.3. Algunas conclusiones preliminares desde la perspectiva latinoamericana

- El ALCA no constituye un proyecto de integración propiamente dicho, en todo caso es la fase inicial de un largo proceso de integración económica.
- El ALCA no es otra cosa que una manifestación más del proceso de liberalización y apertura en el ámbito mundial. Es un acuerdo de liberalización comercial que implica la extensión del NAFTA a todo el continente.
- El ALCA es un proyecto que se está decidiendo a espaldas de la sociedad civil, (los únicos que realizan foros paralelos son los sectores empresariales), y esto profundizará la debilidad de nuestros Estados frente al poder reforzado de las grandes corporaciones transnacionales.
- El ALCA es parte constituyente de la hegemonía política de los Estados Unidos en el continente y debe ser visto como un momento más en el proceso de mantenimiento y extensión de la hegemonía mundial.
- De ser firmado tal como está perfilando en el "Borrador Preliminar" discutido y aprobado en la Cumbre de Quebec, constituirá una verdadera barrera que limitará la posibilidad de revertir las políticas neoliberales en curso y que obstaculizará fuertemente la integración de América latina-Caribe, es decir, la construcción de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, CLAN.

# EL ALCA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Por: Víctor Manuel Durán
Director Académico UTAL

## Capítulo IV

## *AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ALCA o CLAN*

1. LA CLAT ES UNA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA

2. LA CLAT TIENE UN CUERPO DOCTRINARIO EN MATERIA DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

2.1. La integración es total o no es integración.

2.2. La integración debe ser latinoamericana.

2.3. La integración debe ser hecha por los pueblos y por los trabajadores como componente esencial de dichos pueblos.

3. AMÉRICA LATINA ENTERA EXISTE EN NACIÓN.

4. EL ALCA NO ES LA SOLUCIÓN PARA LOS PUEBLOS DE AMÉRICA LATINA

4.1. El ALCA no es la solución porque en el mejor de los casos es solo el paso inicial de la integración económica y no pretende ir más allá de eso.

4.2. El ALCA no es la solución porque se está negociando y tratando de introducir sin la participación de los pueblos.

4.3. El ALCA no es la solución porque es una réplica del TLCAN.

5. LA ESTRATEGIA DE LA CLAT: ACELERAR Y PROFUNDIZAR LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y RENEGOCIAR EL ALCA.

5.1. Lineamientos frente al proceso de negociación del ALCA.

5.2. La Comunidad Latinoamericana de Naciones, CLAN es la alternativa frente al ALCA.

5.3. Profundizar y ampliar los procesos de integración latinoamericana.

6. LAS LECCIONES DE LA HISTORIA.

7. TENEMOS QUE ESTAR PREPARADOS PARA EL 2005.

---

## 1. LA CLAT ES UNA ORGANIZACION LATINOAMERICANA

La CLAT es una organización latinoamericana por dos razones:

**Primero:** Porque únicamente afilia organizaciones de trabajadores de los países y territorios de América Latina, es decir del conjunto de países ubicados en el continente americano que van desde el Río Grande o Río Bravo en el norte, hasta la Tierra del Fuego en el sur, incluyendo el Caribe.

**Segundo:** Porque **uno de sus objetivos fundamentales es luchar por la integración de América Latina y del Caribe**. La CLAT considera que la promoción de los trabajadores y de los pueblos latinoamericanos, la solución de sus problemas y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo no será posible en el actual contexto internacional si todos estos países y territorios no se unifican y se constituyen en uno solo.

Esta unidad de América Latina-Caribe es una cuestión de simple sobre-vivencia. Si los países que son desarrollados y poderosos, como por ejemplo Alemania o Francia, se unen con otros, (el caso de la Integración Europea), con más razón tienen que unirse aquellos países que son débiles y subdesarrollados. Definitivamente el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y de los pueblos latinoamericanos pasa por "el camino de la integración latinoamericana" y en la terminología del XI Congreso de la CLAT, realizado en México en 1998, por la construcción de **la Comunidad Latinoamericana de Naciones, CLAN.**

---

## 2. LA CLAT TIENE UN CUERPO DOCTRINARIO EN MATERIA DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

De ese cuerpo doctrinario, a los efectos de la brevedad, solamente mencionaremos tres (3) principios:

### 2.1. La integración es total o no es integración

La integración es un proceso integral y debe ser no sólo económica, sino también social, cultural, política y fundamentalmente humana. Esta integración latinoamericana debe darse a través de un proceso simultáneo, interrelacionado, convergente y complementario.

### 2.2. La integración debe ser latinoamericana

La integración debe ser pensada, realizada y controlada por los latinoamericanos y entre los latinoamericanos y por lo tanto, exige realizar todo el proceso de integración a través de instituciones latinoamericanas.

### 2.3. La integración debe ser hecha por los pueblos y por los trabajadores como componente esencial de dichos pueblos

Esto exige que los pueblos participen y se expresen constante y sistemáticamente en las distintas fases o aspectos de la integración y que los sectores sociales organizados (movimiento de trabajadores, sociedad civil, universidades e instituciones académicas,

Iglesias, etc.), participen y participen cada vez más, con poder de decisión.

Demanda que los gobiernos que celebran los diversos convenios representen realmente las aspiraciones de los pueblos y no intereses monopólicos, oligárquicos o de empresas transnacionales porque, como muy bien lo decía el Cro. Emilio Máspero: "Un proceso de integración sin la participación de los trabajadores y de los pueblos, es un proceso que finalmente termina yendo en contra de los trabajadores y de los pueblos"

## 3. AMÉRICA LATINA ENTERA EXISTE EN NACIÓN

Una sociedad deviene en nación cuando su población adquiere y desarrolla características que le son comunes. Estas características son: un mismo territorio, un mismo pasado histórico, una misma lengua, una misma religión, una mismas costumbres, valores y creencias, una misma comunidad de sangre, una misma conciencia de tener los mismos problemas en el presente y de tener un mismo destino hacia el futuro.

"Una nación, según el sociólogo español Recasens Siches, es una comunidad total donde se cumplen todas las funciones de la vida social, dotada de una gran autonomía dentro de la cual se desarrollan la conciencia de un mismo pasado y de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida y de un común destino en el presente y en el futuro."

Con relación a la existencia de la nación latinoamericana, Bolívar habló de que en la América había "una nación de repúblicas". Llamamos la atención de que afirmó "una nación de repúblicas" y no "una república de naciones".

Pero además, como se dice en la exposición de motivos del Proyecto sobre Comunidad Latinoamericana de Naciones, América Latina es una comunidad de Naciones...

**"Porque los pueblos que la constituimos nos identificamos entre sí** y también porque el resto del mundo nos percibe y reconoce no solo como una región geográfica, sino como una comunidad con características similares.

**Nos une la geografía:** Habitamos el mismo continente, compartimos fronteras terrestres y marítimas, conformamos cuencas y subregiones, nos rodean los mismo mares y océanos, nuestras costas nos enlazan.

**Nos une la historia:** Tenemos el mismo origen precolombino, fuimos colonias, nuestras independencias se dieron en el mismo momento histórico. Nuestra forma de organización política es semejante. Compartimos las mismas preocupaciones por presencia hegemónicas en la región.

**Nos une la economía:** Hemos abierto nuestros mercados, tenemos procesos de transformación económica y de producción similares y algunas de nuestras actividades están estrechamente vinculadas. Pero también compartimos problemas semejantes: la polarización de la riqueza, la pobreza e incluso la pobreza extrema y la deuda externa.

**Nos unen nuestras coincidencias de política internacional:** Hemos formado frentes comunes para concertar iniciativas importantes a favor de Latinoamérica, defender los principios del derecho internacional, salvaguardar nuestras soberanías y promover la distensión y el desarrollo.

**Nos unen el idioma y la cultura común:** Nuestra música, nuestra literatura y nuestro arte encuentran raíces, imágenes, formas y mensajes similares. Compartimos costumbres y usos cotidianos. Unos estudiamos en las universidades de los otros. Todo eso sucede a pesar de que entre la parte más septentrional de América Latina y la Tierra del Fuego existe una distancia de 12 mil kilómetros."

## 4. EL ALCA NO ES LA SOLUCIÓN PARA LOS PUEBLOS DE AMERICA LATINA

Antes de expresar algunas razones que fundamentan la posición de la CLAT, es necesario precisar que con la crítica al ALCA no pretendemos volver al pasado de la política de substituir importaciones y para ello cerrar y someter la economía latinoamericana a una especie de aislacionismo. No. Nuestra crítica al ALCA no es desde una postura proteccionista tradicional, ni nuestra propuesta es la de volver al pasado. Reconocemos que sí hay críticos del ALCA -tanto al interior de los EE.UU como de sectores empresariales latinoamericanos-, que no solo tienen posturas proteccionistas y conservadoras sino hasta antilatinoamericanas.

Con la crítica al ALCA no estamos predicando el aislacionismo. No se puede volver atrás y crear un mundo abstracto de fronteras cerradas, ajeno al proceso de mundialización y de globalización capitalista, justamente, la integración puede ser una forma para no sufrir las consecuencias negativas de estos fenómenos. Al contrario, sostenemos que se deben construir nuevas alianzas, mecanismos de concertación y debate internacional que permitan enfrentar en forma propositiva y sobre todo activa, los problemas que plantea el actual orden global.

No estamos en contra de comerciar con los EE. UU, Canadá, Japón, la Unión Europea o con lo que más convenga a los intereses latinoamericanos. El problema es, a partir de cual proyecto y de que estrategia es mejor desarrollar las relaciones comerciales y económicas. No es tampoco una nueva forma de ir contra los EE.UU. o de alimentar los conceptos y prácticas antiamericanas del pasado.

✓ **Hechas estas aclaraciones, pasemos a fundamentar nuestra posición:**

### 4.1. El ALCA no es la solución porque en el mejor de los casos es solo el paso inicial de la integración económica y no pretende ir más allá de eso

El ALCA, como lo indica su propio nombre, pretende ser fundamentalmente un acuerdo comercial y por tanto, no es un proyecto de integración total. Es más, ni siquiera se plantea llegar a la fase de mercado común, mucho menos, a la integración total que contemple los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales. En el marco del fundamentalismo neoliberal, el ALCA se sustenta en la afirmación de que el libre mercado de bienes y servicios resuelve todos los problemas habidos y por haber de América Latina-Caribe.

Para la CLAT, la integración de los pueblos de Latinoamérica y el Caribe no puede limitarse a la libertad de los intercambios comerciales sino que debe ir mucho más lejos y proponerse alcanzar un mayor y mejor desarrollo, lo que significa modernizar la infraestructura productiva, llevar la industrialización a planos superiores, elevar y reorientar la inversión, preparar conjuntamente la fuerza de trabajo necesaria, apoyarse para introducir nuevas tecnologías, promover el turismo hacia toda la región, ayudarse para facilitar el acceso a mercados financieros internacionales y todo esto, debe ser producto de un acuerdo concertado.

En el marco de la filosofía que sustenta al ALCA. afirmamos que no cualquier clase de comercio constituye un intercambio mutuamente ventajoso. No cualquier tipo de inversión va a transformar nuestras bases productivas y crear los empleos y los ingresos que queremos para nuestra gente; no cualquier industria va a optimizar el uso de nuestros recursos y proteger nuestro ambiente; no cualquier negocio es una empresa responsable. La liberalización económica y la apertura de nuestros mercados no deben ni puede ser el único objetivo de un proceso de integración, debe ser solo una herramienta en la cual el desarrollo, la justicia social y un ambiente limpio deben ser sus objetivos.

Para la CLAT desarrollo no es puro y simple crecimiento económico derivado de la apertura de los mercados. La CLAT comparte y defiende la Declaración de Derecho al

Desarrollo que aprobó la Asamblea General de la ONU en 1986 y que al efecto dice: "El Desarrollo es un proceso global, económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante de la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se deriven."

### 4.2. El ALCA no es la solución porque se está negociando y tratando de introducir sin la participación de los pueblos

El ALCA se está introduciendo en América Latina, primero, a espaldas del pueblo, segundo, en contra del pueblo. Hasta la Cumbre de Quebec, todas las negociaciones fueron sin la participación de representantes de la sociedad civil. Es cierto que se han realizado "Cumbres" paralelas, pero con la excepción de las reuniones de la CAMACOL (Cámaras de Comercio e Industria de Latinoamérica), el resto no han sido bien vistas por los gobiernos y no ha habido la menor preocupación ni tan siquiera de escucharlas. Por esto creemos que con el ALCA no se va a reducir la pobreza de nuestros pueblos, sino que hay una fuerte probabilidad, por no decir certeza, de que se va a hacer más ricos a los ricos.

Es necesario señalar que como una demostración de generosidad inusitada, en la Cumbre de Quebec los Presidentes acordaron dar a conocer "el borrador preliminar" del Tratado del ALCA, "para dar una sensación de mayor transparencia".

### 4.3. El ALCA no es la solución porque es una réplica del TLCAN

Hasta ahora tanto el proceso de negociación como lo acordado ("el borrador preliminar" del Tratado) han sido, a pesar de las declaraciones de tomar en cuenta las asimetrías, una réplica del TLCAN y éste, por lo menos desde la perspectiva de solución de los grandes problemas sociales de los trabajadores y de los pueblos; no ha producido efectos positivos.

En el ALCA no se visualizan reglas claras que indiquen las inversiones sociales y las condiciones de las mismas.

## 5. LA ESTRATEGIA DE LA CLAT: ACELERAR Y PROFUNDIZAR LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y RENEGOCIAR EL ALCA

Con la aceleración de las negociaciones del ALCA, a los países latinoamericanos se les plantea una seria disyuntiva: profundizar sus procesos de integración subregional, al estilo europeo, para avanzar hacia formas superiores de integración económica, social, cultural y política; o, por el contrario, establecer nuevos acuerdos, generadores de zonas de libre comercio, que finalmente serán absorbidas por el ALCA.

En el Movimiento de los Trabajadores estamos claros que la correlación de fuerzas no favorece, por los momentos, a los trabajadores y a los pueblos y que por tanto, si nuestros gobiernos no amplían su base social de sustentación en las negociaciones, existen fuertes probabilidades de que el Tratado del ALCA sea firmado en los términos hasta ahora negociados.

Por ello es necesario plantearse una doble estrategia: Una estrategia de corto plazo relativo, para enfrentar el proceso de negociación del ALCA y otra simultánea y de mayor aliento que tiene que ver con la construcción de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, CLAN.

### 5.1. Lineamientos frente al proceso de negociaciones del ALCA

a) Proponemos una renegociación que modifique la lógica y objetivos del Tratado,

asumiendo con todas sus consecuencias las asimetrías. Planteamos un acuerdo que conceptúe el comercio como un medio y no como un fin en sí mismo.

b) La negociación requiere no solamente de la participación de los trabajadores y de los demás componentes de la sociedad civil sino también de los demás órganos de los Estados como los parlamentos nacionales y los gobiernos regionales y locales. Esto, además, de los parlamentos subregionales y latinoamericano, aunque sea con carácter consultivo.

c) En consecuencia con lo anterior hay que denunciar y no aceptar las negociaciones secretas y luchar por una discusión pública y abierta y con participación de los diversos sectores sociales y no solo de las "cúpulas empresariales" que muchas veces ni siquiera representan cabalmente a su sector.

d) Mientras que los Estados Unidos han dicho que el ALCA es esencial para su seguridad nacional, (es por ello que junto al comercio incluyen a los tres nuevos jinetes del Apocalipsis: Narcotráfico, migración y terrorismo, los gobiernos latinoamericanos, con honrosas excepciones, lo han reducido a un asunto simplemente comercial y en el mejor de los casos a una cuestión relacionada con el crecimiento económico de sus respectivos países.

e) Junto con el Tratado de Libre Comercio debe suscribirse un Pacto de Desarrollo a largo plazo y de alcances continentales, que tenga como propósito disminuir las diferencias en las condiciones sociales y económicas de los países de la región, pues es obvio que los esfuerzos de integración de América Latina-Caribe serán dificultados mientras se mantengan las grandes desigualdades existentes en la distribución del ingreso, la marginación de vastos sectores de la población y las brechas culturales y económicas que impiden la cohesión social.

f) Apoyamos la realización de referéndums y plebiscitos sobre el ALCA, precedidos de amplios y democráticos debates en cada país ya que la integración compete al voto directo de los pueblos no a los gobiernos, tecnócratas y grandes empresarios. Reclamamos el derecho de definir nuestro propio desarrollo.

g) Luchar para que existan controles: Ser opositores al neoliberalismo no significa que no creamos en la eficacia del mercado como un instrumento eficaz de producción de bienes y servicios. Pero es necesario advertir que para nosotros el mercado debe tener limitaciones y controles por parte de la sociedad representada por el Estado, depositario de bien común.

h) Aunque es muy difícil que el "megamercado" reconozca estos aspectos, exigimos el establecimiento en los acuerdos comerciales de cláusulas sociales, laborales y ecológicas, en la medida que sena aprobados democráticamente por las partes y garantizados por organismos multilaterales (como el comité conjunto OIT-OMC) para evitar que dichas cláusulas puedan ser utilizadas como nuevos instrumentos proteccionistas a favor de los países más desarrollados.

i) Si el resultado de las negociaciones del ALCA fuera un compromiso único comprensivo, podría ocurrir lo siguiente:

**Primero:** que los países que no se incorporen plenamente al Tratado, se queden marginados de una nueva realidad económica, afectando el actual equilibrio en las relaciones económicas hemisféricas.

**Segundo:** el acuerdo único impactaría el alcance de los acuerdos regionales existentes en el marco de referencia dentro del cual se deberían inscribir las acciones futuras de

cada uno de ellos.

**Tercero:** el ALCA coexistiría con los acuerdos subregionales existentes en la medida en que estos excedan los derechos y obligaciones de aquél. Ello implicaría que el ALCA, como ámbito más amplio que es, prevalecería sobre los acuerdos bilaterales y subregionales existentes en las materias cubiertas en el mismo.

### 5.2. La COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES, CLAN, es la alternativa frente al ALCA

Frente a la propuesta del ALCA, basada en una filosofía individualista, de competencia desmedida y de absolutización del mercado, la CLAT presenta una opción de índole comunitaria, de identidad propia, que busca asegurar un mejor futuro para los pueblos latinoamericanos: **La Comunidad Latinoamericana de Naciones, CLAN:**

La CLAT viene proclamando este proyecto como el instrumento para lograr el protagonismo de los pueblos de América Latina-Caribe. La CLAN es la expresión de una muy sólida unidad económica, social, política, ética y cultural de América Latina.

Es un proyecto donde nuestros pueblos podrán preservar, hacer respetar y profundizar y enriquecer sus identidades y sus verdaderas soberanías nacionales y populares.

Es además **una concepción estratégica,** ya que América Latina, convertida en un solo megabloque tendrá el poder, la posibilidad y la capacidad para relacionarse con los otros megabloques en que se está conformando el mundo de hoy.

El fenómeno de la globalización capitalista y neoliberal atropella y aplasta a todos los Estados y naciones con grave pérdida de sus identidades culturales y de autoestima como pueblos y como naciones. La globalización hasta ahora nos somete a procesos de descomposición social y política que ponen en grave riesgo nuestra supervivencia como naciones y como pueblos.

Como dice el compañero Emilio Máspero: "No hay posibilidad de responder a estas situaciones y retos con destinos nacionales, aislados y solitarios. Estamos enfrentados al mismo problema: no morir, no desaparecer -no solamente desde el punto de vista biológico-, sino también, desde el punto de vista social, político, cultural y espiritual. Los latinoamericanos hemos llegado a una verdadera encrucijada: O salimos adelante todos unidos y solidarios o desaparecemos sin pena ni gloria, arrojados al planeta de los simios".

En definitiva es la comunidad de destino la que a una nación, a un pueblo, le da su identidad, su voluntad de progresar y desarrollarse más allá de todas las diversidades humanas y sociales. Es necesario que los pueblos latinoamericanos profundicen (porque ya la asumen) su comunidad de destino. Y como toda comunidad de destino supone y exige un proyecto de sociedad, es necesario decirle que este proyecto ya está en marcha: la Comunidad Latinoamericana de Naciones, CLAN.

### 5.3. Profundizar y ampliar los procesos de integración latinoamericana

Del proceso de negociaciones del ALCA puede resultar la consolidación de la región latinoamericana que permita enfrentar el doble desafío de la globalización y de la conformación de bloques, o su desintegración.

Para que ocurra lo primero es necesario profundizar los esquemas de integración existentes y los procesos de articulación y convergencia de los mismos, en busca de alcanzar el mercado común latinoamericano, como expresión de un grado más avanzado de integración, superando la simple interdependencia de mercados abiertos.

De no hacer esta profundización-ampliación, la región latinoamericana podría desdibujarse progresivamente y diluirse dentro del escenario más amplio de la globalización y de los diferentes compromisos para liberalizar el comercio a escala hemisférica e interregional.

Un ejemplo de lo que se puede hacer en materia de profundizar la ampliación de la integración latinoamericana es el MERCOSUR, el cual está trabajando cinco grandes líneas:

1. Profundizar su propio proceso de integración, aumentando su cohesión interna.

2. Acordar la ampliación del esquema, sobre todo a escala sudamericana.

3. Avanzar unificadamente en las negociaciones del ALCA.

4. Negociar una zona de libre comercio interregional con la Unión Europea.

5. Establecer una red de interacciones comerciales y económicas con los países del Asia-Pacífico.

En el marco de la profundización, ampliación y extensión de la integración latinoamericana hay que tomar en cuenta las siguientes líneas de trabajo:

a) Es cierto que la región ha avanzado notablemente en su proceso de integración. Diversos organismos como ALADI, han acumulado positivas experiencias y poseen capacidad e gestión para mejorar la cooperación entre sus miembros. Los acuerdos subregionales aun cuando tienen sus crisis, revelan consistencia y fuerza. Las grandes organizaciones sociales (iglesias, sindicatos, gremios empresariales, instituciones académicas y organismos de la sociedad civil), siguen trabajando en forma cada vez más integrada, tanto en el ámbito regional como subregional, para considerar asuntos de interés común y concertar políticas y estrategias.

b) Señalamos que hasta ahora en los procesos subregionales de in-tegración en América Latina-Caribe, han prevalecido los aspectos comerciales y mercantiles y aunque contemplan aspectos sociales, culturales y políticos, es urgente comenzar a desarrollar estos acuerdos y espacios profundizando y consolidando la integración latinoamericana.

c) Los procesos de integración latinoamericana no deben limitarse a los impulsos de los gobiernos ni tampoco a la sola dinámica comercial, lo cual los hace muy vulnerables y precarios. Es indispensable la participación determinante de la sociedad civil y de los trabajadores organizados.

d) Es fundamental compatibilizar la integración latinoamericana con un proyecto de desarrollo integral, eficiente y sustentable, basado en la cooperación entre las naciones para lograr grados mayores de justicia social. Integración, democracia, desarrollo y justicia social deben ser las bases de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

## 6. LAS LECCIONES DE LA HISTORIA

Analizar el pasado, para interpretar el presente y proyectar el futuro es un ejercicio de que pueden desprenderse múltiples enseñanzas para los latinoamericanos.

La experiencia europea fue exitosa y pasó de grados menores a mayores de integración porque **las pretensiones unificadoras europeas tenían una motivación política.**

La experiencia latinoamericana ha ido con avances y retrocesos, pasando de uno modelos a otros, porque han tenido un reduccionismo comercialista, carente de un valor político

propio, y como un instrumento (sustituible por otros) de la política de desarrollo económico. Se ha subestimado la dimensión política y por lo tanto, ha minado las bases y garantías político-insititucionales.

## 7. TENEMOS QUE ESTAR PREPARADOS PARA EL 2005

Por su significado y trascendencia, transcribimos parte de la intervención del Compañero Emilio Máspero, en la sesión de clausura de la Cumbre Social realizada por la CLAT, en 1998, días antes de la celebración de la II Cumbre de Presidentes de las Américas, en Santiago de Chile: "... hay una fecha que sí nos preocupa, el año 2005. El proceso más antiguo es el andino y el más joven el Mercosur. En el año 2005 los americanos aspiran a poner en marcha a todo motor, el Area del Libre Comercio de las Américas. Por eso nosotros tenemos unos siete años apenas, en los cuales no es que vamos ya a poner en marcha la Comunidad Latinoamericana de Naciones, esto es un proceso más largo, pero si para el año 2005 nos encontramos dispersos, no articulados, no bien concertados, si no logramos apresurar la articulación de los procesos subregionales que son procesos previos a la CLAN, nos vamos a encontrar en malas condiciones. Por eso nos importa mucho que se firme el Convenio CAN-MERCOSUR, pero también tenemos que avanzar en Centroamérica, México y el Caribe.

Si en el 2005 los latinoamericanos nos encontramos con el máximo de unidad, de estrategia común, de concertación y de cooperación, cuando se ponga en marcha el ALCA, estaremos en mejores condiciones, no sólo para no dejarnos avasallar por ese proyecto mercantil sino para sobrepasarlo, a fin de continuar con firmeza y sistemáticamente la marcha hacia la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Esto nos reta a todos, nos desafía para que todos nos articulemos mejor para enfrentar esa fecha del 2005."

**CAPITULO I:**
Equipo de Investigación-Lic. Juan Carlos Peña

**CAPITULO II:**
Aporte-Revista Políticas Internacionales (Universidad de Brasilia, traducción G.A.)

**CAPITULO III:**
Equipo de Investigación-Lic. Carlos Mastieri.

**CAPITULO IV:**
Lic. Carmelo Grisi.

**CAPITULO V:**
V.I. Dr. Aníbal Binasco
V.II. Dra. Irma De Filippis
V.III. Lic. Alicia Radisic
V.IV. Lic. Ester Moretti
V.V. Aporte Dr. Roberto Lavagna (Ministro de Economía Argentino), análisis Lic. Alicia Radisic.
V.VI. Lic Carlos Mastieri
V.VII. Dr. Celso Lafer (Canciller República Federativa de Brasil)

**ANEXOS**
Lic. Carlos Mastieri