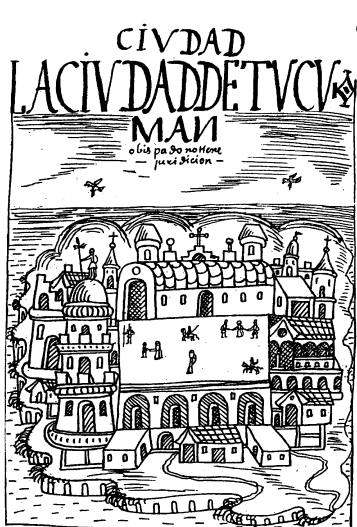


Integración en Ideas

Una publicación del IDELA/UNT



MERCOSUR – ALCA: ¿CONFRONTACIÓN O NEGOCIACIÓN?

María Teresa Moya Domínguez

El autor: **MARÍA TERESA MOYA DOMÍNGUEZ** es Profesora Estable de la Carrera de Postgrado de Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Universidad Nacional de Tucumán (IDELA/UNT).

El trabajo: corresponde a la ponencia elaborada para el XVII Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI) y XIII Congreso Argentino de Derecho Internacional, celebrados en la Universidad Nacional de Catamarca, del 23 al 25 de octubre de 2003.

Octubre de 2003

MERCOSUR – ALCA: ¿CONFRONTACIÓN O NEGOCIACIÓN?

INTRODUCCIÓN

Cuando mandé el abstract correspondiente al Relato que debía elaborar sobre el tema, todavía no se había producido el traspaso Presidencial de Duhalde a Kirchner. Pero la dinámica política es muy veloz. En el caso que nos ocupa los cambios son positivos. Apreciamos con agrado que tanto el Presidente Luiz Ignacio da Silva (Lula) de Brasil como Kirchner en Argentina han puesto al MERCOSUR en el primer plano no sólo de su política exterior, sino inclusive de su modelo nacional, ya que las proyecciones de ambos países se hacen desde una perspectiva de reafirmación de pertenencia a la región. Es cierto que estamos lejos de haber superado todos los problemas que nos produjo el estancamiento económico, particularmente la recesión argentina, que lleva más de 4 años, y la falta de voluntad política para profundizar el proceso integrador, agravado por el abuso de toma de decisiones individuales que empeoraron la situación, como ocurrió con la alteración de la política cambiaria brasilera en febrero de 1999.

Luego vinieron sucesivos percances en la vida democrática paraguaya, y Argentina sufrió una grave crisis institucional que culminó con el derrumbe del Gobierno de Fernando De la Rúa el 20/12/2001, a lo que se sumó la declaración de default, que ya se había producido de hecho desde los tiempos de Cavallo. Uruguay, Paraguay y Brasil fueron asistidos por el FMI a fin de prevenir el efecto contagio de nuestros males. La gestión Duhalde – Lavagna tuvo que afrontar una larga, penosa y humillante negociación con el FMI, que condicionaba cada vez con mayor rigor la no exclusión de la Argentina del sistema financiero internacional.

En ese contexto, cuáles eran y son las posibilidades reales de reinserción de Argentina en el mundo? Nuevamente, como en los tiempos fundacionales de 1991, se presenta el Mercosur como la vía natural para fortificar nuestra posición. Sobre las relaciones creadas tanto entre los operadores, como a nivel de los pueblos, el Mercosur constituye por si

mismo un proceso de no retorno. Por más que algunos agoreros hayan querido minimizarlo y retrotraerlo a una etapa de mera Zona de Libre Comercio, no han podido hacerlo.

En medio de la crisis argentina, se firmó el Protocolo de Olivos que fortalece el mecanismo de solución de controversias, aunque sea a través de la vía arbitral. Se decidió favorecer y facilitar la libre circulación de las personas y de los trabajadores. Se tomaron decisiones en cuanto a establecer plazos para la incorporación a los respectivos derechos internos de la normativa mercosureña y se establecieron criterios para facilitar su incorporación automática. Se ampliaron los temas de confluencia de intereses en el Mercosur.

Mientras tanto, el ALCA sigue avanzando con paso firme, en todos los frentes, y con todo el conjunto de la comunidad americana, desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Pero el sentido de este compromiso, es el de constituir una Zona de Libre Comercio, bajo el predominio norteamericano, la libertad de competencia entre desiguales, el mantenimiento de los subsidios norteamericanos a su producción agrícola y a otras áreas importantes.

Siendo sensatos, el criterio común nos indica que en esta nueva etapa imperial¹ que estamos transitando, mal nos iría si nos oponemos como una cuestión de principio a la pertenencia al ALCA. Lo que debemos hacer en defensa de nuestro interés nacional es fortalecernos en el Mercosur, y continuar con la estrategia conjunta de negociar grupalmente para no ser avasallados, y para profundizar el proceso regional del Mercosur, esmerándonos en alcanzar un verdadero Mercado Común.

Nuevamente la política tiene la iniciativa, y el derecho es el instrumento que brinda el marco normativo para fijar las leyes de juego en la relación de los socios.

¹ Hasta los académicos norteamericanos así lo admiten.

CAPITULO I

IMPORTANCIA DEL MERCOSUR PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Todo movimiento regional, no es más que una coraza frente a los avances de la globalización y en especial cuando ella arrasa lo que tiene delante.-

Para James Petras², Oman (1997) y Reich (1992), teóricos de la globalización, es inevitable que el desarrollo económico, tecnológico y político converjan para excluir cualquier otra forma de crecimiento económico excepto el que se basa en el flujo transnacional. En cambio, los teóricos globalizadores más reflexivos como Krugman, consideran que la expansión globalizadora se ha limitado y desarrollan una línea de investigación diferente, señalando la singularidad del actual “orden mundial global”.

Por eso, para no perder la identidad, y para estar en condiciones de ser tenidos en cuenta en nuestra inserción en el mundo es necesario profundizar el proceso de integración que hemos creado para nuestra región.

El art. 1 del Tratado de Asunción prevé la libre circulación de bienes, servicios y demás factores de la producción, la eliminación de derechos aduaneros y de restricciones no arancelarias, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales de servicios, aduanera, de transportes, de comunicaciones, y finalmente el compromiso de armonizar la legislación, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración .-

² Petras, James: “La Globalización: un análisis crítico”, en “Globalización, Imperialismo y Clase Social”, Grupo Editorial Lumen Humanitas, Bs. As. Argentina, 2001

Es momento de preguntarse por que no se cumplen esos objetivos.-No vamos a entrar en la crítica al sistema institucional del MERCOSUR, sobre lo que hay abundante bibliografía, simplemente nos remitimos a la evidencia del estancamiento de la negociación interna regional producido a partir de febrero de 1999, causada por la devaluación de la moneda brasilera, y una serie de decisiones unilaterales por parte de Argentina, Brasil y Uruguay que evidenciaban un desentendimiento profundo, que resintió la “*affectio societatis*” que debe acompañar la marcha de procesos de corte integrador³.

Desde entonces, primero de manera encubierta y luego en forma pública, se viene planteando entre los políticos y los economistas argentinos, la antinomia MERCOSUR o ALCA, o dicho de otra forma: ¿es conveniente seguir con la profundización del MERCOSUR, o es preferible cristalizar el proceso como Zona de Libre Comercio?. El debate se dio entre los que quisieron superar la crisis, mediante acciones políticas conducentes a “más Mercosur”, proponiendo para ello el cumplimiento de las etapas que permitieran culminar la unión aduanera y debatir los problemas puntuales de los sectores críticos, para avanzar, luego, en la profundización y perfeccionamiento del sistema institucional, y los que preferían que nuestro país intentara en forma individual su acercamiento a EE.UU y su incorporación al ALCA.

Así, sin pena ni gloria, al menos *en el campo macroeconómico sobre el que no se avanzó, y en el plano político en el que se desgastó los recursos de los Jefes de Estado* (Cardozo – Menem) para solucionar personalmente los problemas coyunturales, se fue llegando al final del mandato presidencial de Menem. Quedaban por resolver varios temas, pero los más cruciales eran sin duda la convergencia macroeconómica, y la consolidación de un esquema institucional, que le brinde seguridad jurídica no sólo a los socios regionales, sino también a los inversores extranjeros ante las ventajas de un mercado ampliado⁴.

³ Causas de este malestar fueron el estancamiento de la negociación cuatripartita, y la pérdida de beneficios comerciales netos alcanzados durante los primeros cinco años del MERCOSUR para nuestro país, y la falta de flexibilidad para dar solución a los problemas sectoriales.

⁴ No obstante hay que rescatar, que en esos 7 años de vigencia del Mercosur, desde 1991 hasta 1998, la balanza comercial entre Argentina y Brasil fue notoriamente favorable a nuestro país.

La administración de De la Rúa propuso el Relanzamiento del MERCOSUR, pero pese a la inspiración inicial, no se profundizó en la propuesta. Si hay que reconocer que se hicieron avances en el tema de incorporación de normas, y se formó un Grupo para elaborar un proyecto destinado a la creación de un Tribunal Arbitral Permanente. Esta última idea se logra plasmar con la firma del Protocolo de Olivos en febrero de 2002, apenas superada la crisis argentina de diciembre de 2001.

El gobierno de Duhalde se respaldó fundamentalmente en el MERCOSUR, y en el Gobierno brasileño ante los embates del FMI y del Tesoro Norteamericano, que fueron sumamente duros en las negociaciones de la deuda argentina.

Algunas consideraciones sobre nuestro país. Debemos admitir, que históricamente no hemos sido un país con experiencia exportadora. Después del intento de tener una Flota Mercante en la década de los cincuenta, luego de implementar distintos sistemas de reintegros para estimular las exportaciones y diversificarlas a fin de incluirles valor agregado, la Argentina pasó por una serie de problemas políticos y económicos que agudizaron su falta de crecimiento y la pérdida de su competitividad.

La década de los años ochenta, que dio vuelta la página de los gobiernos militares y significó la sana restauración de la democracia, nos encontró con un país que no estaba integrado al mundo, y sobre todo que no tenía un auténtico plan de desarrollo nacional que le permitiese insertarse en mejores condiciones a nivel planetario. La Declaración de Iguazú de los Presidentes Alfonsín y Sarney, comenzó un encomiable proceso de entendimiento y cooperación con Brasil, que culminó en el comienzo de los años noventa con la firma del Tratado de Asunción por el que se creó el MERCOSUR.

El gobierno de la década de los noventa, insertó el país en el mundo, se alineó con EE.UU, e inició el tránsito del aislamiento a la apertura, conjuntamente con el saneamiento de la moneda y el logro de su estabilidad, lo que le permitió alcanzar un interesante crecimiento anual y el ingreso a puertas abiertas del capital financiero. La Reforma del Estado, inspirada en el Consenso de Washington, propició la privatización de las empresas del Estado, proceso en el que se

cometieron desprolijidades rayanas en lo ilícito, como en el caso de ENTEL, o se vendieron a un costo casi ridículo, prestigiosas empresas estatales que daban superávit como Aerolíneas Argentinas.

¿Qué nos pasó después de alcanzar ese logro tan importante, como fue la estabilidad monetaria? En el más benévolo de los casos, simplemente no tuvimos en claro qué país queríamos y en consecuencia, nuestra falta de definición en ese terreno, fue sustituida por la máxima ultra liberal de dejar que operen los mercados. Y así fue. La apertura del país al capital fue exponencial, sin intervención alguna para dirigirlo a las fuerzas productivas, salvo en cuanto a las privatizaciones, y sin el resguardo de algunas medidas restrictivas a la salida del país del capital invertido, con controles, tiempos e impuestos que impone el más liberal de nuestros vecinos, como es el caso de Chile.

De esta manera se permitió que las libres fuerzas del mercado determinen que empresas subsistían porque estaban en condiciones de competir, las que en su inmensa mayoría fueron adquiridas por inversores extranjeros, produciéndose adicionalmente una desnacionalización de la fuerza productiva del país. La empresa no competitiva, endeudada, no modernizada, no tuvo otra salida que cerrar. Una medida dura, aleccionadora, sin anestesia para todo aquel que no advirtió la necesidad del cambio, y que ya no estábamos en un país proteccionista. El cierre de cada empresa significó la creación de desempleo. A su vez, la Reforma del Estado, también significó su lógico achicamiento, la prescindibilidad de empleados, y más desempleo.

Así como no hubo crédito para la industria, tampoco la hubo para el agro, y nuestros productos primarios destinados a la exportación tuvieron que competir con los excedentes productivos de los sectores agrarios protegidos de Europa y EE.UU. Este fue el verdadero drama de la convertibilidad forzosa en tiempos de la dupla Menem- Cavallo.

Corolario: No se tejieron medidas de contención social. No se acompañó la transformación con salvaguardas para prevenir y proteger al pueblo de un amargo costo que a muchos llevó a la pobreza y a la marginación sin retorno. El proceso de desnacionalización alcanzó inclusive a la propiedad de la tierra. Propongo que se

efectúe un relevamiento de las ventas de campos y estancias de toda la Nación, producidas desde 1976 a la fecha, y se advertirá como se enajenaron a extranjeros áreas productivas del campo argentino, bosques y lugares aptos para la explotación turística, inclusive en zonas de frontera.

SITUACIÓN ACTUAL DE ARGENTINA, BRASIL Y EL MERCOSUR

El año 2002 comenzó para la **Argentina** con una profundización de la recesión, y por un aislamiento casi completo a partir del default. La devaluación y el fin de la paridad cambiaria 1\$ = 1US\$, aunque traumática, superó el obstáculo de la sobrevaluación del peso y eliminó la asimetría cambiaria con el Brasil, factor de complicaciones e incluso de irritación en la relación bilateral, con consecuencias para el Mercosur. De esa forma, no sólo surgieron las condiciones para una mayor competitividad de nuestros productos en el comercio regional y mundial, sino que se abrió paso a una mayor coordinación de políticas entre los socios principales de la región.

Pero como ya dijera, las situaciones no son estáticas, actualmente, en agosto de 2003, es **Brasil** el que atraviesa los efectos de la recesión lo que repercute en una fuerte disminución de sus importaciones desde nuestro país. Sin embargo, ese escenario negativo fue compensado con una fuerte aproximación política de Lula y Kirchner.

Entre los hechos positivos, que mostraron la confianza brasileña en la Argentina, además de la prioridad sin igual atribuida a la relación bilateral en el 2002 y ya en el inicio de 2003, vale la pena mencionar las inversiones de envergadura de Petrobras⁵ y de AmBev⁶.

En el **MERCOSUR**, a modo de antecedente, cabe citar la solidaridad regional demostrada en la XXII Reunión del CMC del Mercosur, (Buenos Aires, julio/2002) con la presencia de los presidentes de los EP, Bolivia y Chile. También

⁵ Petrobras compro a EG3 y Pecom Energía.

⁶ Esta empresa fusionó a Cervecería Quilmes.

participó el Presidente de Méjico, Lic. Vicente Fox Quesada.- La crisis argentina dominó los aspectos económicos del temario, así como el análisis del sistema económico y financiero internacional, que contribuyó a la severa inestabilidad de la región. Se comprometieron a coordinar posiciones vinculados a los temas más relevantes de la nueva agenda internacional, que comprende: el terrorismo, la corrupción, el narcotráfico, el lavado de dinero, la discriminación, la intolerancia y el racismo, el pleno respeto de los derechos humanos.-

Hoy tenemos que tener en cuenta que no es un proceso que se inicia de cero. Se trata simplemente de retomar la construcción del Mercosur y de la alianza estratégica Brasil-Argentina.

PERSPECTIVA ACTUAL DEL MERCOSUR

A. Desde lo institucional hubo consenso en:

1) Transformar la SAM en una **Secretaría Técnica** con funciones y responsabilidades mas complejas, y con una estructura más eficiente sobre la base del aporte por igual de criterios jurídicos y económicos.

Como destaca nuestra Cancillería, la intención es que la Secretaría cumpla un rol dinámico-racional en el proceso, actuando como centro articulador de las actividades de los demás órganos institucionalizados. Sus funciones serán las de: a) servir como archivo oficial de la documentación; b) publicar y difundir las normas adoptadas; c) organizar los aspectos logísticos de las reuniones; d) informar a los EP sobre las medidas adoptadas por los demás miembros para la incorporación de las normas emanadas de los órganos en cada ordenamiento doméstico; e) registrar las listas de árbitros; f) desempeñar las tareas que le soliciten el GMC, el CMC y a la CMC; y g) elaborar su presupuesto y rendir cuentas anuales.

2) Implementar el Protocolo de Ouro Preto que crea el **Tribunal de Arbitraje Permanente**.

3) También hubo acuerdo en la idea de crear un **Instituto Monetario**, para alcanzar el objetivo político de una moneda común, y

4) Se decidió establecer una fecha para la creación del **Parlamento** del Mercosur, órgano que servirá para: a) el fortalecimiento de la arquitectura institucional, política y jurídica del MERCOSUR, b) el ordenamiento de la normativa, c) la aceleración del proceso de internalización de normas, d) el debate más profundo de los temas que interesan a las variadas regiones y países que componen la región; e) un mayor acercamiento y compromiso de la opinión pública con nuestro proceso de integración.

Se deberá encarar la tarea con creatividad, de manera gradual y teniendo en cuenta las diversidades en lo constitucional, geográfico y demográfico existente entre los EP, así como las posibilidades de ampliación al resto de América del Sur.

5) Se propuso la eliminación de "perforaciones" en el **arancel externo común**.

B. Desde lo político:

A partir de la firma del Tratado de Asunción, siempre hubo una fuerte inclinación de los EP por cooperar entre sí en términos políticos, lo que surge del preámbulo del Acuerdo, y de sus antecedentes como la Declaración de Iguazú y otros. Esa tendencia aumenta y se cristaliza, como compensación frente al freno que sufre la región en sus aspectos económicos e institucionales a partir de 1998, con la creación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), por la CMC/Dec. Nro. 18/98. El FCCP es el principal órgano auxiliar del CMC para temas políticos intra-MERCOSUR, incluidos Bolivia y Chile en calidad de asociados y para el diálogo político con otros países o regiones. También coordina a varios grupos de trabajo como Asuntos Consulares y Jurídicos; Armas de Fuego y Municiones y otros, y controla Reuniones de Ministros de Áreas Políticas y Sociales: Interior, Justicia, Educación, Cultura y Desarrollo Social.

Con su tarea se ha logrado: 1) intensificar la consulta entre los EP para fijar posiciones en materia de política internacional y en las grandes rondas de

negociaciones económicas a nivel universal, en la OMC, o en el orden hemisférico con el ALCA, y 2) avanzar hacia la democratización plena del proceso de integración, conformando el Parlamento del MERCOSUR, elegido directamente por los ciudadanos del bloque. En ese sentido la experiencia europea y la cooperación negociada entre el Parlamento Europeo y la CPC van a contribuir a que las propuestas sean viables, aunque deba adaptarse a las características de nuestra región y de cada uno de sus EP.

En la Cumbre Presidencial del MERCOSUR celebrada en Potrero de los Funes, San Luis, Argentina, el 25/6/1996, se creó el Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Mercosur y se firmaron las Declaraciones Presidenciales sobre “Compromiso Democrático” y sobre Malvinas. El mecanismo se estableció a nivel de Cancilleres o Altos Funcionarios y cuando “*la naturaleza y el alcance de los temas lo sugieran...a nivel de Presidentes*”, con los objetivos de ampliar y sistematizar la cooperación política. Bolivia y Chile se incorporaron al Mecanismo el 23/7/97 como miembros plenos.

El remozamiento del MERCOSUR producido a partir de las nuevas gestiones en Brasil y Argentina, se advirtió con los avances de la Cumbre de Asunción del 18/06/03 que propone mayor profundización, del MERCOSUR con objetivos que agilizan lo comercial y la coordinación macroeconómica, e incluye temas políticos, sociales, educativos y culturales, lo que se expresa en el **Documento “Objetivos 2006”**, cuyos programas son :

- **Programa Político, Social y Cultural:** sociedad civil; Parlamento MERCOSUR, cuestiones culturales, Instituto Social, MERCOSUR ciudadano.
- **Programa nueva integración:** educación, ciencia y tecnología, integración fronteriza

El FCCP se ha trazado su propia agenda, recomendando:

1. A nivel nacional profundizar la “cultura de la integración” entre los organismos del Estado entre sí y con la sociedad civil.
2. A nivel MERCOSUR a través de una mayor coordinación entre sus órganos institucionales, alcanzar un *mejor aprovechamiento* de la labor de los Grupos

de Trabajo, Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas y de los aportes de la sociedad civil.

3. *Fortalecer institucionalmente al MERCOSUR*, en particular en materia de fuentes y sus efectos en aras a la seguridad jurídica.

4. *Cooperar y coordinar posiciones políticas comunes en foros internacionales y frente a temas* y acontecimientos de orden regional o mundial que fortalezcan la imagen del MERCOSUR como actor responsable y comprometido.

El Mecanismo impulsó la concertación de posiciones de sus miembros sobre temas de la agenda regional (Grupo de Río, Cumbre América Latina y Caribe - U.E.) e internacional (crisis de Irak, etc). Por su intermedio se logró:

- Sistematización de la cooperación política. (Asunción 17/06/97).
- Reafirmación de la importancia del “Comité de los 24” de la AG de la ONU⁷. Montevideo, Uruguay, 29/08/97.
- Cláusula sobre Fortalecimiento de la Democracia, Montevideo, Uruguay, 14/12/97.
- Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz; Ushuaia, Argentina, 24/07/98.
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Ushuaia, Argentina, 24/07/98.
- Declaración de Apoyo a la Democracia Paraguaya y a su Proceso de Formalización y Fortalecimiento Institucional.
- Declaración sobre Malvinas, Asunción del Paraguay, 13/06/99.
- Memorándum de Entendimiento sobre Intercambio de Información y Asistencia Recíproca sobre Vehículos Automotores y Conductores de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, elaborado en el marco del Grupo Ad-Hoc sobre Registro Común de Automotores. Montevideo, Uruguay, 06/12/99.

⁷ Oposición a que la Unidad de Descolonización pasara de la Secretaría de la División de Asuntos Políticos al Departamento de Asuntos de la Asamblea General y Servicios de Conferencia, debido a que esto sería un menoscabo del mandato político del Comité -

- Carta sobre Compromiso Social en el Mercosur, Bolivia y Chile, iniciativa argentina con el objetivo primordial de erradicar la pobreza extrema y los otros flagelos sociales que afectan a nuestros países - Buenos Aires, Argentina, 30/07/00⁸.
- Instauración de un Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países Miembros en territorio de terceros Estados, en beneficio de los nacionales de países del Mercosur, Bolivia y Chile en situación de emergencia a partir de agosto de 2000.

Se han creado además los siguientes Grupos de Trabajo:

- **Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos** CMC/Dec. N° 34/00, para la cooperación consular entre los EP. Durante el segundo semestre de 2000 se puso en marcha un Mecanismo de Asistencia Consular para los ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile en terceros Estados en el que su país de origen no tenga representación diplomática o consular.

- **Grupo de Trabajo sobre Circulación Vial No Comercial**, creado por CMC/Dec. N° 35/00, para armonizar y difundir en el ámbito del MERCOSUR, Bolivia y Chile las normas de tránsito para vehículos y conductores particulares, excluyendo el transporte comercial.

- **Grupo de Trabajo ad hoc sobre Registro Común de Automotores y Conductores**. A principios de 2002 se completó la interconexión de los organismos competentes de los seis países.

- **Grupo de Trabajo sobre Armas Pequeñas y Ligeras**, para coordinar las posiciones de los Países miembros ante la Conferencia de las Naciones Unidas en la materia.

⁸ En el marco de este instrumento se creó la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

C. Desde lo normativo:

Hay que hacer efectiva la **CMC/Dec del 07/03/2003: “Aplicación directa de la normativa Mercosur a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes”**, por la que se le reconoce aplicabilidad inmediata las decisiones Mercosur. Las normas emanadas de los órganos institucionales del MERCOSUR deben tener un procedimiento sencillo y rápido que permita la entrada en vigencia simultánea. Esta cuestión urge, ya que en el proceso del ALCA, se exige la adecuación de los derechos internos a los contenidos del Acuerdo, por lo que el EP que no cumpla incurrirá en responsabilidad internacional. En consecuencia, en el MERCOSUR ya no caben las excusas. Creo que ni siquiera hay que plantearse si es necesario o no proceder a una Reforma Constitucional en Brasil o Uruguay, lo que brindaría sin duda más seguridad jurídica a la normativa regional. El argumento final de la responsabilidad por incumplimiento de los compromisos contraídos, es lo suficientemente disuasivo como para esperar nada más que el cumplimiento de los acuerdos, no sólo en el orden hemisférico (ALCA) sino, particularmente en el MERCOSUR.

VISIÓN CRÍTICA DEL MERCOSUR

Al analizar el Mercosur con visión crítica, salta a la vista que sus conductores políticos no le han dado al proceso la misión de una alianza estratégica o no coinciden con la misma idea de porqué y para qué hacer del Mercosur un instrumento estratégico.

1. En el plano de la economía real y en el orden regional, al Mercosur le hace falta o recién está intentando hacer:

a) Una *propuesta para intensificar y optimizar la producción alimentaria, con la finalidad de combatir la desnutrición de su población, y conquistar en forma conjunta nuevos mercados*. En lo interno, hay que tener en cuenta el programa de Lula para Brasil en la lucha contra el hambre. Argentina tiene problemas semejantes con el

50% de su población. En lo externo, observamos que, en los sectores cerealero, de carnes, lácteos, y cítricos, nos empeñamos en ser competidores más que complementarios, y carecemos de un programa como fue el de la "Europa Verde", aunque tengamos que adaptarlo a los requerimientos de esta época.

b) Se están haciendo esfuerzos por lograr una **integración energética**, pero con un enfoque binacional: Argentina-Brasil, ya tienen su Protocolo, pero falta incentivar la interconexión regional incluyendo a Paraguay, lo que es imprescindible y a Uruguay. Dicha decisión beneficiaría a las regiones nacionales por las que pasen esas conexiones. Así lo plantearon las Provincias de CRECENEA ante la Comisión Permanente del Mercosur de la HCD. Para lo cual hace falta decisión política como la que hubo en la construcción de los gasoductos con Chile.

c) **La infraestructura** vial (muy deteriorada), del transporte ferroviario (problemas de la trocha), y la hidrovía (que no termina de definirse), son otros de los temas esenciales que hacen a una integración efectiva y en los que ha faltado el impulso que brinda la convicción de que se está construyendo un futuro para los pueblos de la región. Ahora, los Jefes de Estado de Argentina y Brasil anunciaron la vocación de cumplir con esos propósitos.

d) En lo referente a programas de **desarrollo industrial conjunto calificado** se han planteado algunas propuestas muy interesantes como los de la construcción de aviones que nos permita ser competitivos.

e) En el **área turística** se analizan múltiples oportunidades de explotación conjunta.

2. Los aspectos sociales de los efectos de los modelos económicos y de los ajustes que todavía deberán hacerse en cada uno de los países miembros, es otro de los temas neurálgicos del proceso integrativo. Falta encarar la cuestión en forma conjunta.

Tanto en Brasil como en la Argentina las estadísticas señalan que más del 50% de la población de ambos países están por debajo de la línea de pobreza. Lamentablemente en la Argentina, la desigualdad social se ha acrecentado considerablemente.

3. En el orden político internacional, también le faltaron proyectos comunes al Mercosur, lo que actualmente se está rectificando.

3.1. Ampliación del MERCOSUR: Con las nuevas conducciones de Brasil y Argentina, el MERCOSUR pretende incorporar a su proyecto todo el resto de América del Sur, logrando su objetivo con relación a Perú. Sin embargo, las invitaciones por separado a Colombia y Venezuela ofrecen dificultades. En cambio si se notan avances positivos en la negociación conjunta con la CAN (Comunidad Andina de Naciones), y se estima que para antes de fin de año, quizá en el mes de octubre se logre el acuerdo. La finalidad perseguida es la de presentar un frente más interesante tanto para el ALCA como para la negociación con la UE.

3.2. En cuanto a las **relaciones externas** del MERCOSUR, las negociaciones más avanzadas son:

a) las que se vienen llevando con la **UE**, a partir del Acuerdo de Madrid de 1995, “**Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur**”, que establece que las negociaciones tendientes a una asociación entre las dos regiones deben cubrir todos los aspectos de sus relaciones, en lo político, económico-comercial y de cooperación. El aspecto político de la cooperación está contemplado en el Art. 3º del Acuerdo y en la **Declaración Conjunta sobre Diálogo Político** donde reafirman los principios y valores comunes y fijan las pautas y mecanismos para la negociación en esa materia.

En cuanto al futuro **Acuerdo de Asociación Birregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea**, las negociaciones se realizan en el marco de un Comité Birregional de Negociación (CNB). Por la parte europea, el proceso es conducido por la Comisión Europea, siguiendo expresos lineamientos del Consejo Europeo. Por el MERCOSUR, participa los cuatro Estados Parte, signatarios del Tratado de Asunción de 1991. Con estos propósitos han contribuido especialmente la Segunda y la Tercera Cumbre de Jefes

de Estado y de Gobierno de la U.E. de América Latina y del Caribe (2002 y 2003)⁹. Corresponde destacar los capítulos de cooperación y política, así como la adopción de medidas de facilitación de negocios.-

b) Las **Negociaciones sobre Diálogo Político MERCOSUR-Comunidad Andina de Naciones (CAN)** La reunión de La Paz, Bolivia, del 17/6/2001 tuvo el objetivo de ampliar la cooperación política entre las partes y avanzar en el proceso de integración. La reunión contó también con la presencia de Suriname y Guyana. Los Cancilleres acordaron establecer el “Mecanismo de Diálogo y Concertación Política MERCOSUR y Chile-Comunidad Andina”, que se reunirá una vez por semestre y coincidieron en impulsar la concertación de posiciones entre ambos procesos de integración subregionales ante los diversos foros multilaterales, particularmente ante el ALCA y la OMC. Allí se tratan los siguientes temas: 1) Formulación de las “Bases para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana”, documento presentado por Brasil, en la II Reunión de Presidentes de América del Sur (Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002, este tema quedó formalizado en la “**Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana**”; 2) La presentación por parte de Argentina de un proyecto de “**Compromiso Sociocultural del MERCOSUR y Chile y la Comunidad Andina**” y 3) La presentación por parte de Bolivia de un “**Programa de Cooperación sobre la Sociedad de la Información**”.

c) Se tienen en cuenta las rondas de negociaciones a nivel de la **OMC**, como ocurrió con la Conferencia Ministerial de Doha sobre el Sistema Multilateral de Comercio que propone el desarrollo económico sin presiones proteccionistas, como observan que se produce en el caso de los subsidios agrícolas que perjudican a nuestra región. La negociación de productos agrarios debe permitir el acceso a los mercados, la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación y la disminución de la ayuda interna que distorsiona la producción y el comercio.- Ahora, ante la inminencia del encuentro de CANCÚN, la posición regional se ha fortalecido. Veremos sus resultados.

⁹ Como precedente hay que destacar la culminación del Acuerdo de Asociación Chile - U.E

d) Los EP han tomado posición común en algunos temas de política y relaciones internacionales de peso, como ocurrió con la ***Declaración de los Cancilleres del Mercosur sobre Irak*** del 5/3/03 en la que “reiteran el rol del Consejo de Seguridad como el órgano responsable del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, y el único con legitimidad para autorizar el uso de la fuerza.”

e) Las reuniones del CMC vienen monitoreando el avance de las negociaciones en el **ALCA**, particularmente los resultados de las Reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) del ALCA, así como sus decisiones.

CAPÍTULO II

EL ALCA

ANTECEDENTES

El más inmediato es la Cumbre de las Américas de Miami, convocada por el Presidente Bush padre, en diciembre de 1994. Se reunió a 34 países del hemisferio con la finalidad de acordar el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ese objetivo se obtendría mediante la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión, poniéndose como fecha para concluir las negociaciones el año 2005. Sus decisiones se encuentran en la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

El *proceso de construcción del ALCA* comprende una etapa preparatoria y otra de negociación del borrador del acuerdo.

La *etapa preparatoria*: incluyó cuatro reuniones ministeriales: la primera en Denver EE.UU, 1995; la segunda en Cartagena, Colombia, 1996; la tercera en Belo Horizonte, Brasil, 1997; y la cuarta en San José de Costa Rica, 1998. Esa etapa culmina con la 2da Cumbre en Santiago, Chile (1998), pero en ella se logra imponer el criterio de tener en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las Américas, para facilitar la participación plena de todos los países.

La *etapa de discusión de los temas y de revisión de los borradores* se inicia en la quinta reunión Ministerial, Toronto, nov/1999, cuando los Ministros instruyeron a los Grupos de Negociación (GN) a preparar un borrador de texto de sus respectivos capítulos, para ser presentados en la sexta reunión Ministerial en Buenos Aires, en abril de 2001. En efecto, en esta última reunión, así como en la 3ra Cumbre de las Américas, en Québec, Canadá (abril/2001) los GN presentaron a los Ministros un borrador de acuerdo que se publicó en los cuatro idiomas oficiales. Los Ministros destacaron el diálogo con la sociedad civil y la importancia de la asistencia técnica a las economías pequeñas.

Los Principios Rectores de las Negociaciones del ALCA, que fueron acordados son:

- Las decisiones se adoptarán por consenso;
- Las negociaciones estarán regidas por el principio de transparencia;
- Será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC y se elaborará sobre la base de estas disciplinas cuando ello sea posible y pertinente;
- Constituirá un compromiso único (single-undertaking);
- Puede coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregionales y los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual, o como miembros de grupos de integración subregionales; y
- Se prestará particular atención a las necesidades de las economías más pequeñas.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

Las negociaciones se han llevado a cabo a través de tres Cumbres Presidenciales o Cumbres de las Américas (Miami, 1994, Santiago, 1998 y Québec, 2001), siete reuniones ministeriales (una cada año y medio desde 1995), y una larga serie de reuniones de los grupos y comités de negociación. Las Cumbres Presidenciales son la instancia que toma las decisiones finales; en las reuniones ministeriales se revisan los acuerdos logrados por los grupos de negociación y se entregan instrucciones para las siguientes rondas; los grupos de negociación son los que llegan a acuerdos sobre los textos a ser presentados a los Ministros y Presidentes para su aprobación final.

Adicionalmente, hay un “Comité Tripartito”, conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este comité actúa como secretaría técnica del proceso: son quienes han propuesto muchos de los textos en negociación, y quienes vigilan que los textos finalmente aprobados sean coherentes con la Organización Mundial del Comercio y no entren en conflicto con las condiciones exigidas por el FMI o el Banco Mundial.

Carácter intergubernamental de la Asociación: La naturaleza jurídica del ALCA es el de un proceso primario de integración que no supera la Zona de Libre Comercio, pero que pretende ir más allá, no como organización o proceso de integración, como es el caso

del MERCOSUR o de la UE, sino por la cantidad de aspectos que contempla y su minuciosa reglamentación, a semejanza del TLCNA.

Los que participan en las negociaciones con voz y voto son funcionarios del Poder Ejecutivo.

Los Ministros Responsables del Área de Comercio se ocupan de la supervisión final de las negociaciones.

*Los Viceministros Responsables del Área de Comercio, en su calidad de **Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)** orientan el trabajo de los grupos de negociación y de los otros comités y grupos y tienen poder de decisión sobre la estructura general del acuerdo y otros temas institucionales. Se ocupa de la participación de todos los países y de la transparencia de las negociaciones, reuniéndose tantas veces como es necesario, como mínimo, dos veces al año.*

Existen nueve **Grupos de Negociación (GN)** en las áreas de Acceso a Mercados; Servicios; Inversión; Compras del Sector Público; Solución de Controversias; Agricultura; Derechos de Propiedad Intelectual; Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios; y Política de Competencia. Se reúnen regularmente a lo largo del año¹⁰. Las instrucciones para cada grupo las imparte el CNC, el que a modo de ejemplo instruye al GN sobre Agricultura (GNAG) a intensificar sus debates sobre todos los temas de su agenda, en particular los referidos a los subsidios a las exportaciones y a todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, sin excepción alguna y sin prejuzgar los resultados, al tenor de los mandatos de las declaraciones ministeriales de Buenos Aires y Quito. O bien instruye a los Presidentes de los Grupos de Servicios e Inversiones a que realicen una reunión para tratar el tema comercial e inversiones en servicios.

Hay grupos y comités que se encargan de temas relevantes para las negociaciones.

El **Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas** El Programa de Cooperación Hemisférica debe tener en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, e incluir en sus informes al CNC una sección sobre el tratamiento otorgado al tema de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

Hay tres Comités Especiales:

¹⁰ **Sede de las Negociaciones:** Es de carácter rotativo. Se han designado tres países anfitriones: Estados Unidos (Miami) desde mayo de 1998 a febrero de 2001; Panamá (Ciudad de Panamá) desde marzo de 2001 a febrero de 2003; y México (Ciudad de México) desde marzo de 2003 a diciembre de 2004.

1. **Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil** para ampliar la comprensión y el apoyo del público en general, respecto al proceso. El Comité también fue creado para facilitar la participación de la comunidad empresarial y de grupos de trabajadores, protección del medio ambiente, académicos y otros grupos que desean presentar sus puntos de vista, de manera constructiva, sobre los temas objeto de negociación y otros temas comerciales. El ALCA es el primer proceso de negociación comercial significativo donde se ha establecido un grupo de estas características. El Comité invitó a participar a la sociedad civil de los países interesados. Luego de la Reunión Ministerial de Buenos Aires, se publicó el informe del Comité, y la invitación a la sociedad civil se extendió de manera permanente.

2. **Comités sobre Comercio Electrónico (CCE)**, debe implementar medidas de facilitación de negocios relacionados con asuntos aduaneros.

3. **Comité Técnico de Asuntos Institucionales (CTAI)**: se ocupa de la estructura general de Acuerdo ALCA (aspectos generales e institucionales), debiendo presentar informes periódicos al Comité de Negociaciones Comerciales, y tratar aquellas cuestiones cuya resolución es necesaria para el trabajo de los GN.

El CTAI debe tener en cuenta la propuesta de órganos institucionales para la aplicación del Mecanismo de Solución de Controversias previsto en el Acuerdo ALCA así como los mecanismos de financiamiento, las normas de administración y las implicancias de recursos humanos necesarios para el funcionamiento de la estructura institucional del Acuerdo ALCA.

Se creó un **Comité de Apoyo Técnico y Analítico** integrado por el BID, la OEA y la CEPAL, que brinda apoyo técnico, financiero al ALCA, y mantiene la página oficial. Se creó la **Secretaría Administrativa del ALCA** que apoya logística y administrativamente las negociaciones. Es financiada por el Comité Tripartito.

Otros aspectos contenidos en el ALCA: Conviene analizar las continuas referencias en las negociaciones del ALCA a la transparencia de las mismas y a la participación de la sociedad civil. Además se preocupan por brindar un tratamiento especial y equitativo a las pequeñas economías del hemisferio.

Transparencia y participación de la Sociedad Civil: En cumplimiento de lo dispuesto en la Reunión Ministerial de Quito sobre “Transparencia y participación de la sociedad civil”, el

CNC instruye al Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil y sugiere:

- 1- Mejores prácticas de divulgación y consulta con la sociedad civil.
- 2- Declaraciones públicas y comunicados de prensa.

Pautas o lineamientos para el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. Para la Declaración Ministerial de Buenos Aires, el CNC tuvo en cuenta las recomendaciones del Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas (GCEMP), y adoptó las siguientes pautas o lineamientos en materia de tratamiento de las diferencias en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías:

1. Proporcionar un marco flexible que atienda las características y necesidades de cada uno de los países que participan en las negociaciones del ALCA.
2. Incluir medidas de transición que podrían estar apoyadas por programas de cooperación técnica.
3. Tener en cuenta las condiciones vigentes de acceso a los mercados entre los países del Hemisferio.
4. Considerar periodos más prolongados para el cumplimiento de las obligaciones.

Medidas de respaldo complementarias:

1. Un Programa de Cooperación Hemisférica, a cuyo efecto se instruye al Grupo Consultivo de Economías Más Pequeñas que, con base en las contribuciones de los Grupos de Negociación, formule una propuesta al CNC.
2. Asistencia técnica y capacitación durante las negociaciones y el proceso de adopción.

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

En este ítem vamos a analizar el Plan de Acción de la última Cumbre de Presidentes, y el estado en el que se encuentra el Segundo Borrador del Acuerdo.

A. Tercera Cumbre de las Américas -Plan de Acción: Los Presidentes establecieron un Plan de acción para fortalecer la democracia, crear prosperidad y desarrollar el potencial humano, en el que proponen

1. Una Democracia más eficaz

Bajo este título se ocupan de:

1) **transparencia en los procesos y procedimientos electorales** por la interrelación existente entre la democracia, la separación de poderes y la existencia de instituciones gubernamentales efectivas, transparentes y eficientes. Destacan la importancia de la aplicación de la tecnología, y de incrementar la participación de la ciudadanía. Para cumplir con el objetivo propuesto se contará con el apoyo de la OEA, el BID y otros organismos regionales e internacionales, la cooperación hemisférica y el envío de observadores electorales cuando sea solicitado.

2) **transparencia y buena gestión gubernamental**, para lo que recomiendan la preparación, presentación, verificación y auditoría de las cuentas públicas, con asistencia técnica de las organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales (BDM), cuando sea apropiado.

3) **libertad para los medios de comunicación** porque desempeñan un papel importante en la promoción de una cultura democrática, por lo que los EP se asegurarán que los medios de comunicación estén libres de intervenciones arbitrarias del Estado, aconsejándose la autorregulación en los medios de comunicación, incluyendo normas de conducta ética y de compromiso con la sociedad civil.

4) **lucha contra la corrupción:** porque afecta gravemente las instituciones políticas democráticas y privadas, debilita el crecimiento económico y atenta contra las necesidades y los intereses fundamentales de los grupos más desfavorecidos de un país. Recomendamos firmar, ratificar, o adherirse a la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción y los programas e iniciativas de cooperación técnica conexos, así como las recomendaciones de la OEA. Procura la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, estimulando la organización, capacitación y vinculación ciudadana con ese fin. En materia de transparencia proponen el uso de mecanismos de declaración patrimonial de los funcionarios públicos.

5) **fortalecimiento de los gobiernos locales:** Estos gobiernos son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía, razón por la cual se deben promover mecanismos, y la capacidad institucional para facilitar la participación ciudadana en la vida

política, en forma equitativa, permitiendo la descentralización y el desarrollo integral de los servicios esenciales de la comunidad.

2. Los derechos humanos y las libertades fundamentales: Son básicos para el funcionamiento de las sociedades democráticas, así como el respeto por *el estado de derecho, el acceso equitativo y efectivo a la justicia y la participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones públicas*. Por tal razón aconsejan firmar, ratificar, o adherirse a todos los instrumentos universales e interamericanos de derechos humanos, y tomar medidas concretas a nivel nacional, para promover y fortalecer el respeto de estas obligaciones. Asimismo se reafirma la determinación de combatir y eliminar la impunidad, mediante el fortalecimiento de los sistemas judiciales y las instituciones nacionales de derechos humanos. Aquí se hace una referencia a la *conveniencia de ratificar, o adherir al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, pero tal recomendación resulta contradictoria con la postura de EE.UU respecto a la CPI, ya que revocó su firma en los inicios de la gestión Bush.

También se aconseja apoyar a la OEA, en la elaboración de una Convención Interamericana contra el racismo y todas las formas de discriminación e intolerancia y de realizar acciones concretas tendientes al fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos.

En el orden nacional se recomienda cumplir con la *Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993*, así como con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de Derechos Humanos). En lo regional se debería agilizar las negociaciones, en la OEA, para aprobar el Proyecto de ***Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas***.

Respecto a los problemas que genera la ***migración***, el Plan tiene en cuenta los compromisos asumidos en la Cumbre de Santiago de Chile en 1998, relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias, para lo cual se propone un enfoque integral, objetivo, y de largo plazo, para su tratamiento. Analiza los aspectos delictivos del tráfico de migrantes.

En cuanto a los derechos humanos de la ***mujer*** y del ***niño***, para su tratamiento los Presidentes tuvieron en cuenta: a) el informe presentado por la Relatoría Especial de la CIDH sobre la Situación de la Mujer en las Américas en 1998; b) la labor que cumple la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM); c) la *Convención Interamericana para Prevenir,*

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); y d) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las NU, y su Protocolo Facultativo;

También recomiendan la firma o adhesión a los dos Protocolos Facultativos de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas, específicamente aquél sobre la *Participación de los Niños en Conflictos Armados*, y aquél sobre la *Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía*.

Una de las libertades más protegidas es la de **opinión y de expresión**. Para abordar el tema se parte de tres instrumentos: a) el informe del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH; b) la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada y c) la adopción de una legislación nacional que asegure la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los ciudadanos, tendiendo a la armonización legislativa continental.

3. Justicia, Estado de Derecho y Seguridad de las Personas.

Un pilar de la democracia es el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna. Los Presidentes, auspician la cooperación mutua y el intercambio de experiencias entre Ministros de Justicia, Jueces, Procuradores Generales, Defensores del pueblo, oficiales encargados del cumplimiento de la ley y otros; y notando con satisfacción el creciente interés en materia de elaboración e implementación de reformas judiciales. A tal fin proponen: 1) educar a las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, y a mecanismos alternativos de solución de controversias, pudiendo recurrirse al apoyo de la OEA, el BID y otras entidades; 2) fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, y sistemas de responsabilidad ante la sociedad; 3) continuar las reuniones hemisféricas de Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas, con la finalidad de promover el desarrollo institucional de los sistemas judiciales en la región¹¹, para fortalecer la capacidad institucional de los Estados en materia de Justicia y 4) fortalecer la asistencia mutua legal y la solución de los problemas para extraditar.

Los temas conexos que se desarrollan junto con el de la seguridad de las personas son los de la droga y la prevención de la violencia. Ante la **extrema gravedad del problema de la droga** en la región, el Plan de Acción renueva el compromiso de combatirlo, desde

¹¹ Entre otros temas se ocupan de reducir el número de detenidos en espera de juicio, instituir penas sustitutivas para los casos de delitos menores y mejorar las condiciones de las cárceles en el hemisferio.

una perspectiva integral, conforme al principio de responsabilidad compartida, y a través de la coordinación de esfuerzos nacionales según lo establecido en la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. Se destaca la labor realizada por la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas (CICAD) y el Grupo de Expertos Gubernamentales que deben realizar la primera ronda del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM).

El Plan pone el acento en la cooperación multilateral y bilateral en materia de prevención, tratamiento, rehabilitación y control de oferta de drogas, desarrollando campañas educativas para promover la conciencia pública sobre el riesgo del consumo de drogas.

Recomiendan la adopción de medidas contra el crimen organizado, el lavado de dinero, el financiamiento de los grupos armados, y otro tipo de actividades ilícitas provenientes del tráfico de drogas y de armas.

Por todo lo cual los Jefes de Estado convocan a todos los países del Hemisferio a firmar, ratificar, o adherirse a la *Convención de las NU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, su *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, su *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*, y su *Protocolo contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes, y Municiones*, una vez que éste sea abierto a la firma;

Se toman medidas en materia de **prevención de la violencia**, erradicando uno de los obstáculos graves para la convivencia social y el desarrollo democrático en el Hemisferio, con miras a eliminar la promoción y la difusión de una cultura de violencia y, contribuir a fomentar una cultura de paz; estableciendo una política común con los medios de comunicación y entretenimiento. Se trata de la prevención de todo tipo de violencia: psicológica, sexual o física en el hogar y en el lugar de trabajo, contra mujeres, niños y niñas, personas discapacitadas y otros grupos vulnerables. Recomendamos adoptar medidas concretas para prevenir acciones hostiles contra las minorías en el Hemisferio, y el accionar de grupos que apoyan y fomentan ideologías racistas y prácticas terroristas para obtener sus objetivos. En materia de uso de armas de fuego y municiones con fines criminales, se propone implementar la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, y los Reglamentos Modelo de la CICAD;

B. El texto del Acuerdo. Segundo borrador.

El borrador es el primer intento destinado a formular disposiciones generales e institucionales de la estructura general para el ALCA, que contempla no sólo las instituciones, que son muy escuetas, sino el funcionamiento, que está rigurosamente reglamentado y el efecto de las normas que se acuerden. En este último aspecto hay que destacar la obligación que se impone directamente a los EP y que estos aceptan adecuar lo antes posible su derecho interno al contenido del texto del Acuerdo.

Los propósitos, objetivos, principios y las excepciones están regulados en los 4 primeros artículos:

Propósito: es el establecimiento de un área de libre comercio de conformidad con el Artículo XXIV del GATT de 1994 y su Entendimiento y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) (art.1);

Objetivos: a) la liberalización del comercio; b) generar niveles crecientes de comercio; c) mejorar la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios entre las Partes, incluyendo el área de compras del sector público; d) eliminar obstáculos, restricciones y/o distorsiones innecesarias al libre comercio entre las Partes, e) eliminar las barreras al movimiento de capitales y personas de negocios entre las Partes; f) desarrollo de una infraestructura hemisférica que facilite la circulación de bienes, servicios e inversiones; y g) mayor acceso a la tecnología, mediante la cooperación económica y la asistencia técnica (art.2).

Principios: a) las reglas acordadas deberán ser claras, transparentes y estables, para evitar la posibilidad de que cualquier Parte pueda aplicar medidas unilaterales, arbitrarias y/o discrecionales, en perjuicio de una o varias de las demás Partes; b) la transparencia en las acciones de las Partes y de los órganos establecidos en este Acuerdo; c) la congruencia de los derechos y obligaciones que emanen del presente Acuerdo con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) al que se le reconoce preeminencia (art. 4.3.) ; d) la coexistencia de este Acuerdo con otros bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones derivados de estos, tengan un mayor alcance que los del ALCA; e) el trato especial y diferenciado, considerando las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Partes para promover la plena participación de todos; f) la adopción de decisiones por consenso; g) la igualdad soberana de las Partes; h) la buena fe en el cumplimiento de los compromisos asumidos por las Partes dentro del marco del Acuerdo.

Es de destacar que las Partes se comprometen (se obligan) a asegurar “la conformidad de sus leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos con las obligaciones de este Acuerdo”. Además, evita que los EP se escuden en disposiciones de orden interno en cuanto a su forma organizativa. Así dispone que “Los derechos y obligaciones de este Acuerdo son comunes a todas las Partes, sean Estados federales o unitarios, incluyendo a los distintos niveles y ramas de gobierno, salvo en los casos en que este Acuerdo disponga otra cosa (art. 4.2.)”. Es decir que no se puede invocar el derecho interno, cualquier sea su jerarquía contra una disposición del ALCA.

Excepciones: están previstas en el art.5, que se remite a las generales de los arts. XX del GATT/1994, arts. XX del GATT; derivadas de la seguridad nacional como el artículo XXI del GATT/1994; las relativas a la información confidencial; y las propias de la balanza de pagos.

Bajo el título de **transparencia**, establece: 1) la obligación a cargo de los EP de establecer los Centros de Información, y Puntos de Contacto, a cargo de cada EP; 2) se ocupa de la obligación de los EP de aplicar de manera uniforme, imparcial y razonable las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas. Cuando esas normas internas se refieran a los asuntos comprendidos en el Acuerdo deben ser publicados a la brevedad; 3) Cada Parte mantendrá, o instituirá tan pronto como sea posible, tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la rectificación de las medidas relativas a las cuestiones aduaneras; 4) Se impone la obligación de Notificar y suministrar la Información de decisiones que puedan afectar sustancialmente el funcionamiento del Acuerdo.

El tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías se prevé en el artículo 13.

El **marco institucional**, está compuesta por una:

1. **Instancia Política** (órgano superior del ALCA) integrada por los Ministros Responsables del comercio de todas las Partes, cuya principal función, además de velar por el cumplimiento y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo; es adoptar decisiones según las obligaciones derivadas del Acuerdo, para lo cual podrá crear Instancias Técnicas

2. **Instancia Ejecutiva**, conformada por los Viceministros o sus representantes Responsables del comercio de todos los EP, con las siguientes funciones: preparar y revisar los documentos técnicos necesarios para la toma de decisiones por parte de la Instancia Política a las que dará seguimiento; aprobar las normas de procedimientos para el

funcionamiento de las respectivas Instancias Técnicas supervisando su tarea; constituirse en foro de negociación de los temas que abarca este Acuerdo o de los nuevos temas que puedan surgir; establecer las reglas y procedimientos para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa, así como decidir sobre cuestiones financieras y gerenciales de este Acuerdo.

3. **Instancias Técnicas** estarán conformadas por expertos de los EP que se reúnen a solicitud de la Instancia Ejecutiva. Sus funciones son: evaluar y recomendar propuestas de modificación, enmienda o adición a las disposiciones de los Capítulos de este Acuerdo que sean de su competencia; y cumplir con las demás tareas que le sean encomendadas por la Instancia Ejecutiva y/o Política.

La **Secretaría Administrativa** es el órgano de apoyo logístico y operativo encargado de prestar servicios administrativos y técnicos a las demás Instituciones del ALCA, en la implementación del Acuerdo. Será supervisada por la Instancia Ejecutiva y tendrá las siguientes funciones: a) mantener y actualizar la documentación oficial del proceso de negociación del ALCA y la posterior administración del Acuerdo; b) preparar los informes financieros, c) notificar las comunicaciones entre las Partes; d) la traducción de documentos e interpretación simultánea durante las reuniones de las tres Instancias; e) publicar y distribuir documentos; f) apoyo logístico y administrativo al ALCA; g) conocer de cualquier otro asunto que le sea encomendado por la Instancia Ejecutiva; [h) mantener la página web

Se discute si su Sede estará en Miami, Atlanta, Puebla o Panamá.

El Financiamiento del ALCA está previsto en el art. 21 y se hará con el aporte de los treinta y cuatro (34) países del Hemisferio.]

El **Órgano de Solución de Controversias** estará conformado por todos las Partes de este Acuerdo (integrado por los mismos miembros que conforman la Instancia Ejecutiva). Se encargará de administrar la plena aplicación del mecanismo de Solución de Controversias, que cuenta con 2 instancias (art. 22)

- Grupo Neutral o Panel (Primera Instancia).
- Órgano de Apelación (Segunda Instancia).

Disposiciones Transitorias y Finales: Se refieren a los Anexos del Acuerdo del ALCA constituyen parte integral del mismo, a las Reservas estableciendo expresamente que podrán formularse, a la entrada en vigor el 1/1/2006. Se vuelve a insistir en que todos los

países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del presente Acuerdo(art. 28.2).

Comentario: El contenido de este segundo borrador se circunscribe a la declaración de principios que debe regir al proceso, su carácter estrictamente intergubernamental, su estructura y financiamiento.

El problema se suscita con el contenido sustancial, es decir con el debate sobre las normas que regulan las grandes cuestiones de fondo, que son las que han causado una gran resistencia por parte de la mayoría de los sectores de la comunidad latinoamericana.

CRÍTICAS AL ALCA

En efecto, desde los movimientos políticos populares, hasta los académicos, incluyendo a las ONG's, la sociedad civil latinoamericana expresa una prevención generalizada hacia la entidad que se está gestando. Veamos algunas críticas:

Los prelados participantes del IV Encuentro de Obispos Católicos del Mercosur, Bolivia y Chile, realizado en Montevideo en 2003, condenaron el proceso de formación del ALCA y su enfoque económico, contra la identidad cultural de los pueblos.

A nivel académico, el profesor Atilio Borón comparó la preparación del ALCA con el malogrado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Esta concertación para las inversiones en beneficio de las corporaciones de los países centrales, fue realizada en la órbita de la OMC en forma hermética, y resultó desactivada al filtrarse su contenido a la opinión pública. Borón llegó a trazar un paralelismo entre el ALCA y la "Doctrina Monroe" (*América para los Americanos*), que sirvió de justificativo para una seguidilla de intervenciones en países del hemisferio, con el objetivo de asegurar gobiernos proclives a Washington.

Entre los investigadores y las ONG's los temas más cuestionados son los referidos a:

1) Régimen de las inversiones extranjeras¹²: La regulación de las inversiones, el trato nacional y el régimen de solución de controversias entre empresas y Estados, son

¹² El capítulo sobre inversiones, por que a nivel mundial ha crecido la inversión extranjera directa (IED) superando los 1.1 billones de dólares en 2000. La distribución de esa inversión favorece marcadamente a los más desarrollados como EE.UU y los europeos (U\$S 900 mil millones), mientras que los países en desarrollo reciben (U\$S 190 mil millones), de los cuales los asiáticos se benefician con unos U\$S 100 mil millones, mientras que se invierten en América Latina y el Caribe cerca de U\$S 74 mil millones.

similares a los del capítulo 11 del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que vincula a EE.UU., Canadá y México. En materia de controversias entre empresas y el Estado, las empresas nacionales y extranjeras pueden demandar a los Estados por fuera de los poderes judiciales, recurriendo al sistema de arbitraje que es esencialmente comercial, y que está confiado a dos instituciones relacionadas con el Banco Mundial: el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas en Inversiones¹³ y la Organización Multilateral para la Garantía de las Inversiones (MIGA)¹⁴. En cuanto al trato nacional, la propuesta del ALCA incluso va más allá de los acuerdos logrados en la OMC que nada dice sobre un trato nacional para la inversión extranjera ni la aplicación de la cláusula de “Nación Más Favorecida”, por lo que los gobiernos pueden controlar el ingreso del capital, imponer condiciones diferenciales, e incluso incentivar a los nacionales pero no a los extranjeros. Además, la inversión no necesita estar asociada a un fin productivo o de servicios, y puede no costar un peso¹⁵.

El capítulo sobre inversiones altera las relaciones jurídicas tradicionales entre Estados y empresas privadas en los siguientes items: a) Otorga igual jerarquía jurídica a los Estados y a los dueños del capital en caso de desacuerdos. El Estado es despojado de sus atributos soberanos, y es sometido a arbitrajes privados y fuera del territorio nacional; b) Se amplía el concepto de expropiación, y se prohíben en su nueva dimensión, que comprende además de los bienes, cualquier proceso, acontecimiento, medida o acción que disminuya los bienes y/o ganancias de las grandes empresas. La violación de esa prohibición genera fuertes demandas como lo demuestra el TLCNA y c) No se admiten controles en cuanto a la movilidad del capital. Ya no será aplicable el modelo chileno. Las inversiones podrán salir de un país sin restricciones, lo que facilitará que se ejerzan presiones para conseguir mayores privilegios¹⁶. Es este tipo de cláusulas la que ha permitido el crecimiento explosivo de las

¹³ que tiene por finalidad arbitrar disputas comerciales relacionadas con las inversiones, tanto entre particulares como entre éstos y los Estados

¹⁴ La MIGA por sus siglas en inglés, asegura contra los llamados "riesgos no comerciales" en países en desarrollo, los que en la actualidad están referidos a problemas políticos, laborales y ambientales

¹⁵ Por ejemplo, la privatización del agua en Chile se ha hecho mediante el otorgamiento jurídico y sin mediar pagos. ENDESA de España es hoy dueña de cerca del 80% del agua de Chile, sin haber pagado por ella, cortesía del Estado chileno. A pesar de la gratuidad, bajo el ALCA eso se consideraría una inversión.

¹⁶ Será suficiente que un inversionista internacional obtenga una determinada condición favorable, para que todos los demás la obtengan en ese lugar, y que las empresas internacionales actuarán como carteles.

empresas maquileras en México. Con el ALCA , América Latina en su conjunto será zona de maquilas.

2) La cuestión agraria. Debemos tener en cuenta la experiencia de México dentro del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN), que sufrió una verdadera invasión de productos agroalimentarios desde EE.UU., porque no se cumplieron las propias cuotas de salvaguardas que se había establecido en el acuerdo para proteger a los campesinos mexicanos. En el ALCA se deberán establecer medidas de salvaguardia y protección del sector agropecuario eficaces cuyo cumplimiento no puede estar únicamente en manos de los gobiernos, sino que deben tomar parte las propias organizaciones de productores y trabajadores rurales. El capítulo sobre agricultura busca dejar a los agricultores y a la agricultura sin ningún tipo de apoyo público. Se profundiza y amplía la aplicación de políticas neoliberales a la agricultura. Al igual que el resto del ALCA, el capítulo sobre agricultura tiene como punto de partida los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con la sola excepción de lo relacionado a las medidas sanitarias y fitosanitarias, que se restringen frente a lo acordado por la OMC.

Asimismo, se eliminan o restringen drásticamente los apoyos a la capacidad productiva, incluso la investigación, asistencia técnica o los procesos de capacitación. Si los aparatos públicos continúan entregando información, asistencia técnica o capacitación, deberán hacerlo en igualdad de condiciones a campesinos y empresas transnacionales.

Significa también que las autoridades nacionales pierden la capacidad de definir políticas agrícolas nacionales y pierden en forma aún más drástica la capacidad de definir políticas de desarrollo rural y que se abran totalmente las puertas a los productos agrícolas importados. Es importante no olvidar que el ALCA no sólo significará la entrada de productos agrícolas. Debido a los acuerdos en distintas áreas de negociación, entrarán también las cadenas transnacionales de supermercados y comercializadoras, y las transnacionales de alimentos.

Una contramedida puede ser la aprobación de la **Plataforma Rural Latinoamericana** que ya están elaborando algunos países latinoamericanos, que contiene una declaración de principios y un marco para respuestas y acciones basadas en la necesidad de recuperar la autonomía y generar un nuevo desarrollo agropecuario

En la *nueva agricultura*, las grandes empresas podrán controlar desde la semilla hasta el consumo, pasando por cada uno de los aspectos de producción, comercialización y

procesamiento, lo que lleva necesariamente al control empresarial de grandes territorios, con exclusión de los campesinos. El impacto llegará también a los componentes de la alimentación de la población más pobre, y a la disminución de su calidad por restricción de los controles, ya que en el acuerdo se considera que las medidas sanitarias, fitosanitarias y de control fronterizo constituyen una barrera al tránsito internacional de mercancías.

En cambio la importación de productos agrarios por EE.UU y Canadá no tendrá las mismas características, ya que sus importadores pueden fijar condiciones de calidad altamente exigentes, que satisfagan mercados de alto poder adquisitivo. México es el país con más experiencia en medidas parecidas a las del ALCA, con el TLCNA, y en él se produjo un record de desarraigo del campesinado, que abandona los campos.

3) La privatización de los recursos, no está prevista expresamente en el borrador del acuerdo, pero surge implícitamente de algunos párrafos del capítulo sobre servicios. Además se expresa indirectamente en el capítulo sobre inversiones en el que se advierte la idea final de facilitar la aplicación de nuevos mecanismos de privatización.

Es evidente que el principio básico del ALCA es que la privatización y el capital internacional deben tener acceso a todo tipo de recursos y actividades, so pena de soportar el pago de fuertes indemnizaciones.

4) El capítulo sobre servicios: Las negociaciones sobre servicios se refieren a la banca, las finanzas, las comunicaciones, el transporte y la energía, pero ese concepto incluye educación, salud, agua potable, previsión social (fondos de retiro) y para algunos intérpretes más precavidos comprende también los servicios estatales o gubernamentales, que se pueden delegar (¿incluirá también a la justicia, el ejército, la policía, las cárceles?). El borrador de acuerdo establece que todos son susceptibles de privatización

Otras secuelas del principio general de privatización son: a) puede aplicarse a todo sistema de protección de la tierra de comunidades campesinas o pueblos indígenas y b) a la conformación de territorios-feudos bajo control empresarial transnacional, ya que la reglamentación de la propiedad podría estar en manos privadas.

5) El control y la privatización del territorio implican necesariamente el control y la privatización de la biodiversidad. Ese es un tema de interés del capital transnacional porque: a) la biodiversidad (plantas, animales, microorganismos) es la fuente original de sustancias y materias primas que probablemente serán la base de todo el desarrollo

industrial futuro¹⁷; b) es el factor fundamental que mantiene a nuestro planeta funcionando dentro de márgenes adecuados para la vida humana¹⁸; c) la biodiversidad se da en América Latina en zonas donde también hay petróleo y minerales. El sistema ideado por el ALCA es el de la protección de la propiedad imponiendo el principio de que todo es patentable sea como producto, o como procedimiento. Las excepciones que permitía la OMC se eliminan. Además quedan como objeto de propiedad el conocimiento tradicional, las expresiones culturales, el folklore, con el fin específico que puedan ser comercializados y transferidos como propiedad a terceros. Se prohíbe también la difusión de esos conocimientos, bajo penalidades estrictas.

En refuerzo de esta posición, los EP contraen la obligación de adherirse a todos los tratados de propiedad intelectual vigentes, incluso los recién aprobados o los que se puedan aprobar en el futuro, como el Tratado sobre Derecho de Patentes.

¹⁷ De fuentes biológicas se espera obtener y luego multiplicar fármacos, agroquímicos, materiales médicos, órganos para transplantes, materiales de construcción, energía, materias primas para todo tipo de industria, y casi cualquier elemento que hoy se considere posible fabricar.

¹⁸ El equilibrio, sin embargo se hace cada vez más precario. Elementos como la estabilidad del clima, la disponibilidad de agua dulce, la regulación de los cauces de los ríos, la existencia de nichos ecológicos que permitan que las especies sobrevivan, etc., fueron dones del planeta que hoy ya no pueden darse por sentados. Controlar la biodiversidad y los ecosistemas que la cobijan permite hoy controlar quién recibe tales dones y cobrar de acuerdo a ello

CAPÍTULO III

ALCA O MERCOSUR – ES ESA UNA OPCION VÁLIDA PARA LA ARGENTINA?

Mientras el Senado de los Estados Unidos aprobó el 1/8/02 el "Trade Promotion Authority" (TPA) que como el " fast-track" o vía rápida, permite al Poder Ejecutivo concluir acuerdos comerciales a los que el Congreso no se opondrá, para facilitar negociaciones como las del ALCA, Brasil sometía la cuestión a un plebiscito informal preguntándole al pueblo si debe Brasil integrar el ALCA, siendo el resultado contundente, el 98% de los participantes se pronunciaron por la negativa.

El ALCA importa la eliminación de barreras arancelarias, lo que favorece más a los productos de EE.UU, que a los latinoamericanos. En consecuencia, cabe preguntarse ¿cuáles son los beneficios que el MERCOSUR - y en especial nuestro país - puede obtener en caso de subsistir la situación descripta?

Los países de nuestra región critican la propuesta de los EE.UU. en el ALCA porque otorga más ventajas a los demás países que al MERCOSUR lo que se refleja en **la oferta de desgravación arancelaria de** Washington y su reticencia a tratar los subsidios agrícolas. En el sector agrícola, EE.UU ofrece una desgravación a la Comunidad del Caribe (CARICOM) del 85%, a América Central el 64%, a la Comunidad Andina de Naciones (CAN: Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela) el 68%, mientras que al MERCOSUR sólo ofrece el 50 %. Además propició la negociación bilateral y recién aceptó la negociación por grupo frente al reclamo de nuestros países..

Este tratamiento diferencial no tiene su verdadera causa en la necesidad de apoyar a los países de menor desarrollo relativo, sino que apunta al hecho que el CARICOM representa 14 países a los que se le suman los 5 países de América Central, que se pondrían de su parte a la hora de negociar los temas sensibles dentro del ALCA, lo cual le estaría asegurando el apoyo de más de la mitad de las 34 naciones participantes.

El problema de los subsidios agrícolas, en cambio, se remite a su tratamiento en la OMC, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos aboga porque su eliminación se dé como parte del ALCA.

En la Decimocuarta Reunión del CNC del ALCA, en San Salvador (Br), bajo la Co-Presidencia de Adhemar Bahadian (Brasil) y Peter Allgeier (Estados Unidos), se trató el estado de las negociaciones del ALCA. La mayoría de las delegaciones consideró posible continuar el proceso de negociaciones con los objetivos y la metodología existentes a la fecha, limitando las decisiones pendientes a la resolución de los problemas técnicos que presentan los Grupos de Negociación.

Los miembros del **MERCOSUR** disintieron con esta postura y efectuaron una propuesta cuyos elementos centrales son:

- **Flexibilidad** para negociar bilateral o multilateralmente, dentro del Hemisferio, dependiendo de la preferencia de los países, acceso a mercados en materia de bienes agrícolas e industriales, servicios e inversiones.

- En materia de **bienes**, el objetivo es lograr la eliminación total de aranceles, para todo el universo de productos, en un plazo no mayor a quince años.

- En **servicios e inversiones**, la negociación bilateral se estructuraría sobre la base de apertura de mercados en sectores clave. El piso de apertura a otorgar a otros países estaría dado por los compromisos asumidos con Estados Unidos, los que se multilateralizarían, pudiendo profundizarse en el caso de otros países y bloques.

- Adopción de **normas y disciplinas comunes**, que permitan dotar de certidumbre las relaciones comerciales y de inversión evitando la discriminación. Se incluirían en este grupo reglas de acceso a mercados, política de competencia, solución de controversias, temas institucionales, defensa comercial, implementación del Programa de Cooperación Hemisférica, sociedad civil y facilitación de negocios.

- **Derivación a la OMC** de la solución de temas complejos o enojosos que no pueden ser resueltos por los países del ALCA. Se trata concretamente, de medidas y prácticas de efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, ayuda interna, ayuda alimentaria, créditos, garantías y seguros de crédito a las exportaciones agrícolas, legislación en materia de derechos antidumping y compensatorios y propiedad intelectual.

- En materia **agrícola** hay que tener en cuenta la existencia de importantes actores extrahemisféricos que aplican Programas de ayuda interna a la producción, distorsionando el comercio de productos agropecuarios, por lo que el MERCOSUR aceptaría, la discusión de estos temas en el ámbito multilateral. A cambio se aceptarían medidas compensatorias para los países perjudicados.

- En cuanto a la implementación del **Programa de Cooperación Hemisférica para las Pequeñas Economías**, los Viceministros de Comercio acordaron que se trataría en la reunión específica convocada para Washington los días 14 y 15 de octubre de 2003.

Actualmente, después de las reuniones de Puebla, EE.UU pretende que las negociaciones del ALCA entren en su etapa definitiva, ya que la mayoría, -que se logra en la forma ya descrita-, se propone dinamizar el proceso para terminarlo en enero de 2005. El 25/09/03 se reunirán los Cancilleres de MERCOSUR y EE.UU para analizar un formato común de negociaciones a presentar en la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)- a realizarse en Trinidad y Tobago entre el 29 de septiembre y el 4 de octubre próximo.

En esas negociaciones será conveniente tener en cuenta que la OMC, -organización de necesaria referencia del ALCA, ya que a ella le remite todas las cuestiones no resueltas en el orden hemisféricos, - está en una impasse y sometida a ": varias tensiones, síntomas de que hay una tendencia a la desglobalización. No se trata de un retorno al "New Deal", como en años treinta, pero ya se habla de la política económica de Keynes, sin sentir la vergüenza que nos inculcó el neoliberalismo. La reunión de Cancún, sin ninguna duda, va a enfrentar dos modelos diferentes. Hoy no se dan las mismas condiciones que se dieron en tiempos de la Ronda Doha (luego del 11/09/01) de liberación comercial mundial. Hoy son los principales países, EE.UU y la UE, los que sostienen políticas proteccionistas (contra las migraciones y para su producción agraria). Hoy sus argumentos de apertura suenan a falsos. El disenso Norte-Sur se agravó pues los países no desarrollados, muchos de los cuales ingresaron en la OMC en los'90, ven que liberaron su comercio y se ajustaron sin recibir nada a cambio.

Esta crisis ya esta siendo analizada por profesores de Harvard como Rodrick, para quien ya se advierte una tendencia a la desglobalización. En Europa estas ideas se han enraizado en los movimientos políticos socialistas y ecologistas, pero los derechistas también comparten la tendencia cuando se trata de preservar la administración de algunos sectores como salud y educación, o algunos recursos como el agua. **Es el nuevo debate sobre los objetivos del Estado mismo.**

En América Latina, estas ideas tienen expresión política activa a nivel de gobiernos municipales como es el caso de Porto Alegre (Br), y forma parte de la propuesta de los gobiernos progresistas del Cono Sur. .

Sin duda, este fenómeno va a repercutir en las negociaciones “MERCOSUR – ALCA” y “MERCOSUR – UE”. Si la cohesión del grupo MERCOSUR es real, se producirá un efecto inverso al que está planteado hoy en día con cada bloque. O sea, la aceptación de la propuesta del ALCA será mas acotada, y procurará un mayor equilibrio, sobre todo si se conforma la región ampliada a toda América del Sur. En cambio, respecto a la UE, la propuesta tendrá necesariamente que ampliarse en forma más concreta respecto a la cooperación tecnológica-científica, como forma de compensar la convivencia con la política de subsidios agrarios mientras termina de consolidarse la Unión de los 25 países Europeos. A ambas partes nos conviene esa transacción.

Si la cohesión MERCOSUR – AMERICA DEL SUR se logra, podríamos afirmar que la cooperación Sur – Sur también puede alcanzarse.

Sin embargo ante la opción ¿ALCA o MERCOSUR? , la reacción de los sectores populares en AL es marcadamente negativa. Esta situación merece que nos preguntemos:

¿Porqué el ALCA sirve más a EE.UU que a los países de América Latina?

William Izarra destaca una declaración de Colin Powell: "nuestro objetivo en el Alca es garantizar a las empresas de EE.UU., el control de un territorio que va desde la Polo Ártico hasta la Antártida, de libre acceso al mercado sin ningún obstáculo ni dificultad para nuestros capitales, productos, servicios y tecnología en todo el hemisferio".

Para este autor, el ALCA abrirá los mercados de América Latina y el Caribe a la agricultura de EE.UU., y las corporaciones transnacionales desplazando a las inversiones de la Unión Europea y el Asia. Someterá a la región a continuar su rol de zona exportadora de materia prima, limitando su existencia a la periferia del desarrollo sustentable. El ALCA es el paradigma de la recolonización regional a través de un componente jurídico internacional. Es sumar al mercado de EE.UU., el 12% del área terrestre global, el 7 % de la población mundial, el 30% del agua potable de todo el planeta y la garantía incondicional del suministro de petróleo para suplir sus reservas estratégicas

Desde un principio, los gobernantes de los países americanos reconocieron que el ALCA ***es un acuerdo político que se expresa, entre otros, en crear un nuevo marco para la actividad económica.*** Este nuevo marco tiene al menos los siguientes pilares:

a) El control del mercado cubre todas las actividades nacionales, incluso aquellos servicios y bienes que actualmente son públicos, colectivos o de acceso gratuito, los que quedan abiertos al capital transnacional. Todos los servicios públicos se privatizan de manera directa (a través de la venta) o indirecta (a través de las licitaciones). Se crean las condiciones para privatizar totalmente la educación, la salud, el agua potable, la electricidad, comunicaciones, cárceles, caminos, puertos, áreas naturales. Si el Estado privatiza algunas de sus funciones, éstas también podrán quedar en manos del capital transnacional.

b) Se garantiza protección a las inversiones extranjeras, a las que se le otorga trato nacional. Los Estados deberán garantizar que el capital transnacional no vea afectadas sus ganancias por las reglamentaciones y leyes nacionales o demandas sociales. A tal fin se pone a los inversionistas internacionales y a los gobiernos en igualdad de condiciones jurídicas. *En caso de disputas, los gobiernos deben aceptar arbitrajes privados*

c) Se eliminan una serie de medidas destinadas a controlar las posibilidades de abuso por parte de las grandes empresas. Los mecanismos de defensa que quedan en pie sólo permiten la defensa del sector empresarial, y especialmente el transnacional. El resto de la población deberá someterse.

d) Se amplía la protección de la propiedad intelectual, que se otorga por más años, agravándose las penas contra los que no la respeten y se mantiene la reversión del peso de la prueba (es decir, en caso de acusación, el acusado es culpable mientras no pruebe que es inocente).

El ALCA crea un sistema jurídico que permite una nueva forma de dominio de la riqueza del continente americano por cuenta del capital mundial, particularmente el estadounidense. Una de las críticas más acertadas que se han hecho respecto al ALCA es que crea, transforma o trastoca –especialmente de manera implícita- un conjunto de conceptos económicos, jurídicos y políticos. Por ejemplo, las funciones gubernamentales –incluidas “las actividades que formen parte de un sistema de seguridad nacional o para el establecimiento o mantenimiento del orden públicos”- son transformadas en servicios y posteriormente en servicios “delegables”, lo que en realidad implica la privatización de poderes estatales.

Contexto político: Estados Unidos ha utilizado de manera permanente la asimetría de fuerzas a su favor en el orden regional para imponer sus posiciones. Debido a su influencia logró que los países latinoamericanos actúen como bloque frente a la OMC, pero

que no coordinen políticas para crear un bloque latinoamericano frente a sus intereses¹⁹. Adicionalmente, continúa utilizando otros organismos de negociación como la OMPI y la OMC para ir tras sus objetivos, ya que lo que allí se acuerde deberá incorporarse automáticamente al ALCA.

En su aspecto **económico**, el ALCA se inspira en el **Acuerdo Multilateral de Inversiones**, y es la continuación y ampliación del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte** (TLCAN)²⁰. Ya hemos expuesto suficientes razones como para advertir su inconveniencia.

No obstante está también claro que **el tema está en la agenda del Gobierno de EE.UU.** Ante esa circunstancia será necesario negociar en conjunto, al menos desde el MERCOSUR, y de ser posible, desde el MERCOSUR ampliado. Simultáneamente deberán concluirse el acuerdo birregional con la UE, y otros acuerdos como los que se están negociando con Rusia, Japón, la ASEAN, entre otros, para diversificar la vinculación de la región con otros mercados para no caer en el aislamiento que todo control hegemónico produce a los miembros débiles de una alianza desigual.

¹⁹ La firma del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos es parte central de esta estrategia. Con ello, Chile se subordina a la agenda política y económica de Estados Unidos y será un efectivo elemento divisor. En Centro América, el gobierno de Costa Rica probablemente jugará un papel similar.

²⁰ Por ser los *sectores campesinos y los pueblos indígenas* quienes de hecho han resistido más efectivamente los avances del capital transnacional y la globalización, se ha recurrido a tres grandes mecanismos especialmente diseñados para el mundo rural, para lograr su sometimiento. Tales mecanismos son: a) *la desprotección absoluta y posterior agresión a la agricultura, especialmente a la pequeña agricultura*; b) *la privatización forzada de los recursos naturales y los grandes territorios, incluidos el agua y los territorios indígenas* y c) *la privatización de la biodiversidad en general, y la privatización y/o destrucción de la biodiversidad cultivada en particular*.

ANEXOS

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 07/03

“APLICACIÓN DIRECTA DE LA NORMATIVA MERCOSUR A LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS PARTES”

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones N° 23/00 y 20/02 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

La necesidad de acompañar la etapa actual del MERCOSUR con desarrollos jurídicos que permitan la profundización del proceso de integración en beneficio de los Estados Partes y los particulares.

La importancia que reviste la pronta aplicación de la normativa aprobada por los órganos cuatripartitos en los Estados Partes y la conveniencia de que en el MERCOSUR se apruebe un mecanismo expedito para alcanzar ese objetivo.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art 1 - Instruir al GMC para que por intermedio del SGT N° 2 "Aspectos Institucionales", con la participación de los delegados de la Reunión Técnica de Incorporación, elabore un análisis sobre la aplicación directa en los ordenamientos jurídicos nacionales de la normativa MERCOSUR que no requiera tratamiento legislativo en los Estados Partes.

Art 2 - El GMC deberá elevar el análisis, en el que se incluirán todos los aspectos jurídicos vinculados al tema en cada Estado Parte, a la próxima Reunión del Consejo del Mercado Común. Art. 3 - El SGT N° 2 para el desarrollo de sus trabajos mantendrá contactos periódicos con la CPC.

Art. 4 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

XIV CMC - Asunción, 17/VI/03

MERCOSUR/CMC/DEC.N° 08/ 03

“PROCEDIMIENTO PARA LA DEROGACIÓN DE NORMAS MERCOSUR”

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones N° 23/00 y 20/02 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

La importancia de la consistencia del sistema normativo del MERCOSUR. La necesidad de garantizar una mayor previsibilidad y seguridad jurídica al proceso de incorporación de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1 - Salvo disposición expresa en contrario, la aprobación de una norma MERCOSUR que derogue otra norma MERCOSUR, que a su vez derogaba otra anterior no incorporada por todos los Estados Partes, no hace renacer la obligación de incorporar la más antigua para aquellos países que no lo hubieran hecho. La entrada en vigor de la última norma MERCOSUR aprobada implicará la derogación de todas las anteriores vinculadas.

Art. 2 - Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, mientras una norma que derogue una o más normas anteriores no entre en vigencia de acuerdo con el Artículo 40 del POP, continuarán vigentes las normas anteriores que pretendan derogarse, siempre que hubieren sido incorporadas por los cuatro Estados Partes.

Art. 3 - Cuando una norma MERCOSUR tuviere por objeto exclusivo la derogación de una o más normas anteriores que no hubieren sido incorporadas por algún Estado Parte, la norma derogatoria deberá ser incorporada solamente por los Estados Partes que hubieren incorporado la norma anterior que pretende derogarse. Ello deberá ser expresado en el texto de la norma cuyo objeto es derogar una o más normas anteriores, mediante la cláusula de incorporación prevista en el Artículo 12 de la Decisión CMC N° 20/02.

Art. 4 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR. XXIV CMC - Asunción, 17/VI/03

10 RAZONES PARA DECIRLE NO AL A.L.C.A. Y UNA MÁS

El Comité de Movilización contra el ALCA en la Argentina elaboró el siguiente decálogo:

Extiende a todo el continente un tratado que ya probó sus terribles consecuencias sociales con el TLCNA.

Fue elaborado a espalda de los pueblos y contra los pueblos.

Degrada, más todavía, los derechos laborales y las condiciones de trabajo.

Aumenta la destrucción del medio ambiente.

Pone en riesgo la vida y salud de los pueblos.

Convalida y profundiza la privatización de los servicios sociales.

Acelera la quiebra de las PYMES y destruye la industria del país.

Limita aún más los derechos democráticos de la sociedad.

Incrementa la pobreza y la desigualdad.

Elimina las demás integraciones.