

MERCOSUR/FCES/III/Recomendación N° 1/97**Tema: ALCA****CONSIDERANDO:****1. El Proceso de Integración de las Américas**

En reunión realizada en Miami, en Diciembre de 1994 (Cumbre de las Américas), los presidentes de los 34 países de las Américas, firmaron un compromiso de cerrar negociaciones en el 2005 para la constitución de un área de libre comercio en la región. A esta reunión le siguieron dos más, realizadas en Denver, Estados Unidos, en Junio de 1995 y en Cartagena, Colombia, en Marzo de 1996, respectivamente. El Brasil será sede de la 111 Reunión Hemisférica de Ministros Responsables del Comercio, que se realizará el 16 de Mayo de 1997 en Belo Horizonte, dando continuidad al programa de trabajo para preparar el inicio de las negociaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

No bien los Ministros Responsables del Comercio analicen los objetivos y la metodología de la integración, los 11 Grupos de Trabajo Hemisféricos (GT's) avanzarán en la compilación de información, creación de banco de datos, análisis comparativos entre los países y los bloques subregionales y en sugerencias para el proceso negociador.

Existe un movimiento de integración en marcha. El reconocimiento de su importancia no determina una única estrategia para la constitución del ALCA, dadas las diferencias económicas y sociales entre los países y las distintas formas adoptadas de inserción internacional. Con todo, cualquier estrategia a ser defendida debe contemplar un análisis objetivo, por parte de los países, sobre los más importantes desafíos a ser enfrentados, sobre los intereses nacionales y sobre los intereses de los acuerdos subregionales de integración ante los probables impactos económicos y sociales del proyecto ALCA.

2. La importancia del tema ALCA en la agenda del FCES

El ALCA es un tema que requiere la máxima reflexión de parte de los países del MERCOSUR. Mientras tanto, existen un conjunto de motivaciones que llevaron al Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR a elegirlo como tema prioritario de su agenda de trabajo. En primer lugar, es preciso reconocer que éste es un proyecto complejo y ambicioso, cuyos efectos se harán sentir en los diferentes segmentos de la actividad económica.

Su complejidad puede ser percibida por los desafíos con los que se enfrentan los países. Entre ellos, se encuentran:

- 2.1. La definición del tipo de acuerdo deseado que puede ser limitado a un acuerdo de bienes, un acuerdo que, al estilo de los acuerdos subregionales de nueva generación, incorpore compromisos en área de agenda más reciente de la OMC o, un acuerdo que avance en relación a los compromisos multilaterales (OMC plus);
- 2.2. La heterogeneidad económica de los 34 países de la región, las diferencias de la política comercial y la cuestión de la distribución de los costos y beneficios de la integración;
- 2.3. La metodología de negociación que puede determinar la convergencia de los acuerdos subregionales (“building blocks”), la ampliación de uno o más acuerdos vigentes (sistema solar), la adopción de compromisos diferenciados (“two or more tracks”) contemplando los diferentes niveles de desarrollo, con la adhesión gradual de los diversos compromisos, y la negociación por etapas, con la posibilidad de escoger un modelo combinado de metodologías.

En segundo lugar, la propia agenda del MERCOSUR caracterizada, por el momento, por un gran esfuerzo de perfeccionamiento y consolidación de la unión aduanera que impone la adopción de una política común de los cuatro países en relación a terceros. La adopción de la Tarifa Externa Común ya representó un movimiento de apertura comercial realizado por los países. Estudiar los nuevos pasos del relacionamiento externo respetando los beneficios económicos reflejados por los nuevos niveles del comercio intraMERCOSUR es una meta de los países, que viene siendo cumplida según una estrategia común. La renegociación de los acuerdos MERCOSUR – ALADI ha sido el mejor ejemplo de esto, siendo previsible intensos entendimientos en el corto plazo.

3. Impactos sobre el mercado de trabajo

Dado que las iniciativas de integración tienen como primer objetivo la “creación del comercio”, la constitución del ALCA deberá, también, determinar el crecimiento armónico del comercio hemisférico. En consecuencia, el estrechamiento de las relaciones comerciales entre las empresas podrá generar un intenso movimiento de “reespacialización” de unidades y segmentos productivos. Este proceso se reflejará sobre el mercado de trabajo de los países involucrados, influenciando el volumen de la oferta de empleo, de las exigencias de calificación de mano de obra y el modelo de organización y de relaciones de trabajo, sobretodo en los países en desarrollo.

Para los países del MERCOSUR es importante ampliar y profundizar sus opciones comerciales en el hemisferio, pero también con las demás regiones del mercado internacional. Así, la negociación del ALCA incluye, especialmente, los temas en estudio por los Grupos de Trabajo Hemisféricos (GT's), y se coloca en un plano ambicioso de inserción internacional para el MERCOSUR.

Este plano deberá tener en consideración los cambios económicos y productivos realizados en los países a partir de la década de los '80 y, principalmente, deberá prever los beneficios que puedan obtenerse para el conjunto del MERCOSUR en términos de ampliación de inversiones, aumento de la producción, ampliación del comercio y generación del empleo. La integración hemisférica no debe ser un fin en sí misma, pero sí un medio para apoyar el desarrollo económico y social de los países.

Este cuadro torna inevitable un proceso más negociador y participativo que contribuya a aumentar el entendimiento y la calidad de las soluciones, exigiendo, por lo tanto, la consulta y el debate continuo de los gobiernos con los sectores económicos y sociales. Es por esta razón que debe ser dinamizada la acción del Foro Empresarial del ALCA y reconocida, también, una representación de los trabajadores en este campo.

4. El MERCOSUR y su base de negociación

La ausencia de realismo en la integración hemisférica puede resultar en oposición a lo pretendido, o sea la no integración, como por ejemplo los esfuerzos de integración promovidos por la ALAC en décadas pasadas. Esta lección fue una de las bases para la definición de la estrategia que viene siendo adoptada en la construcción del MERCOSUR, priorizando el establecimiento de metas objetivas y realistas.

Es posible identificar otros tres elementos que garanticen el éxito del MERCOSUR, viabilizando la coexistencia de programas de ajuste económico con el desarrollo del proceso de integración: (a) estrategia política y visión pragmática; (b) desarrollo en etapas, con metodología capaz de asimilar cambios en las economías; y (c) flexibilidad. Así, si la metodología del MERCOSUR priorizó por un lado la cuestión comercial incorporando experiencia limitada en el campo de la armonización de políticas, aspecto que podría contribuir ahora para reforzar la identidad del bloque subregional en la esfera de las negociaciones del ALCA, sirvió por otro lado, de apoyo a la no interrupción del proceso de integración en momentos de dificultades internas.

Para la formulación de la estrategia del MERCOSUR para el ALCA, estas lecciones deben ser tomadas como referencia. La integración debe estar sustentada en un conjunto de intereses mutuos, con la adecuada combinación entre audacia y gradualismo. La distinción entre lo esencial y lo accesorio es una de las grandes lecciones que el MERCOSUR transfiere para el proceso de construcción del ALCA.

En este sentido, la estrategia para el ALCA debe contemplar la preservación del formato actual del MERCOSUR, o sea una Unión Aduanera, y la defensa de su objetivo mayor de alcanzar la formación de un mercado común. Este es un proceso más ambicioso de integración, que comprende la complementación económica, comercial, productiva y cultural entre países con lazos históricos, más allá del objetivo de fortalecimiento de su relacionamiento con terceros mercados y la constitución de un polo de atracción de inversiones.

La estrategia para el ALCA debe considerar que los países del MERCOSUR tiene gran parte de su renta ligada a la agricultura y que vienen siendo perjudicados con las prácticas de subsidios y las restricciones de acceso a los mercados. Por ello, debe existir un reconocimiento, en el proceso de negociación del ALCA, de la necesidad de que se adopten disciplinas más restrictivas contra los subsidios a los

sectores agrícolas de los estados parte del ALCA, incluyéndose todos los subsidios a las políticas internas y a las exportaciones.

El MERCOSUR debe defender la idea de que el ALCA en lugar de querer sustituir los agrupamientos subregionales debe permitir su consolidación, especialmente la de aquellos agrupamientos que presenten cohesión política e identidad cultural más allá de una estricta aproximación comercial. El MERCOSUR es una realidad y no se constituyó en período de transición para el ALCA.

5. La estrategia MERCOSUR para el ALCA

Los países del MERCOSUR vienen actuando como un bloque en el ámbito del ALCA. Su propuesta de negociación fue estructurada en etapas, iniciándose por medio de “facilitar el comercio”, luego una etapa intermedia donde serían tratados temas no relacionados con el acceso a mercados y disciplinas correlativas, hasta una última etapa de negociaciones “substantivas”. La opción por un proceso secuencial y escalonado, privilegiando un proceso de aproximación por etapas, es considerada una elección, apenas adecuada, mas imprescindible. Existen por lo menos tres razones que justifican su adopción:

- 5.1. La complejidad de una negociación que envuelve 34 países con características muy diferentes, sugiere la adecuación de una propuesta metodológica que contemple la aproximación por etapas.
- 5.2. Existen pre-requisitos que deben ser preestablecidos para que se pueda avanzar en un proyecto de integración económica que posibilite un crecimiento equitativo y equilibrado de los flujos de comercio e inversión en beneficio de todos los socios.
- 5.3. La negociación por etapas permitirá una mejor identificación de las oportunidades y amenazas que surgen del proceso de integración para los diversos sectores económicos, ejercicio complejo, que pocos sectores son capaces de hacer con nitidez y precisión.

Esta propuesta constituye el punto de partida considerado adecuado para el inicio de las negociaciones. El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR apoya esta propuesta y considera especialmente relevantes los siguientes puntos:

- aprobación de las decisiones por consenso;
- posibilidad de preservación del tratamiento más favorable para los integrantes del MERCOSUR en relación a los demás países integrantes del ALCA;
- negociaciones graduales; y de representantes de los diversos segmentos de la sociedad civil;
- necesidad de participación intensa en el proceso de formación del ALCA.

**EL FORO CONSULTIVO ECONOMICO-SOCIAL DEL MERCOSUR,
RECOMIENDA:**

- 1) Mantener la unidad de posicionamiento de las negociaciones del ALCA y preservar el tratamiento preferencial del MERCOSUR, resguardando los beneficios de la Unión Aduanera;
- 2) Mantener la estrategia demandante del MERCOSUR, que englobe los intereses del bloque en el acceso a los demás mercados del Hemisferio y refuerce la garantía de reciprocidad en este campo;
- 3) Reconocer que existen precondiciones para la integración en relación a sectores específicos, como la Agricultura, pues sin la eliminación de las prácticas desleales que prevalecen en esos sectores, se compromete el proyecto de integración hemisférica;
- 4) Adoptar la metodología de negociación por etapas;
- 5) Fomentar el reconocimiento del sector privado en el tratamiento de los temas relacionados con el proceso de integración del ALCA, a través del Foro Empresarial y del Foro de entidades representativas de los trabajadores;
- 6) Utilizar, efectivamente, los mecanismos permanentes de consulta y cambio de información con el Foro Consultivo Económico-Social, que permita la participación del sector privado en la formulación de las estrategias del MERCOSUR en relación al ALCA;
- 7) Estimular la realización de estudios detallados sobre los costos y beneficios económicos y sociales del proceso de construcción del ALCA para el MERCOSUR;



- 8) Reforzar la agenda de negociaciones del MERCOSUR, garantizando la consolidación y la profundización del bloque, como dinamizador de su relacionamiento externo promoviendo avances más rápidos en los temas que hacen parte de la pauta del ALCA, y
- 9) Dar atención especial a los proyectos de infraestructura del MERCOSUR, fundamentales para que el bloque pueda beneficiarse de los proyectos de integración hemisférica. La identificación de proyectos de infraestructura, así como la definición de formas de financiarlos puede ser una prioridad de la primera etapa de la propuesta del MERCOSUR.

III Reunión/Asunción, 22 de abril de 1997
