

ALADI/SEC/Estudio 185

13 de julio de 2007

ESTUDIO SOBRE EL ESPACIO DE LIBRE COMERCIO
EN LA ALADI (*)

(*) Este trabajo fue realizado por el Embajador Gustavo Magariños, a solicitud de la Secretaría General de la ALADI y en el marco del Proyecto de Cooperación Técnica Regional ALADI-BID (ATN/SF-9749-RG), “Recomendaciones Técnicas para la creación del Espacio de Libre Comercio”. Los conceptos vertidos en este Estudio son de la exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los de la Secretaría General.

ÍNDICE

1. EL ESPACIO DE LIBRE COMERCIO DE LA ALADI EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL.....	5
Nuevo regionalismo y regionalismo abierto.....	9
Los Tratados de Libre comercio (TLCs)- (“Regional Trade Agreements-RTA”)....	12
2. EL ELC EN EL ESCENARIO REGIONAL	17
Los Tratados de Libre Comercio (TLCs) con terceros países	21
Alternativa Bolivariana	23
Problemas para la convergencia	24
Antecedentes del ELC.....	25
Área de libre comercio sudamericana (ALCSA).....	25
Espacio sudamericano (ESI).....	27
3. PROCESO PREVIO Y DEFINICIÓN DEL ELC	29
Apoyo político y supervisión ejecutiva	33
4. ACCESO A LOS MERCADOS	37
El trato nacional y la cláusula de la nación más favorecida	38
Eliminación de gravámenes residuales	43
Convergencia.....	48
Acuerdo Regional	57
Restricciones no arancelarias.....	61
Excepciones	69
5. ASIMETRÍAS	77
Naturaleza del problema.....	77
Plan de Acción.....	86
Posibles acciones	90
Trato especial y diferenciado.....	95
Apertura global de mercados.....	99
Medidas para-arancelarias	101
Medidas de salvaguardia.....	104
Ayuda financiera	106
Desarrollo industrial	111
6. PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL ELC.....	117
Aspectos de la participación	120
Representación general.....	122
Asistencia técnica y/o apoyo oficial	124
Intervención directa	126
NOTA FINAL.....	131

1. EL ESPACIO DE LIBRE COMERCIO DE LA ALADI EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

La iniciativa del Consejo de Ministros de la ALADI de conformar progresivamente un Espacio de Libre Comercio (ELC) constituye un nuevo intento para fortalecer la cooperación mercantil entre sus países miembros y avanzar en el camino de la integración económica latinoamericana cuya meta es desde hace varios decenios el establecimiento de un mercado común regional.

En razón de ello, no debe entenderse que la finalidad de la Resolución 59 (XIII) haya sido sólo la de fijar las bases para un programa limitado a liberalizar en el mayor grado posible los intercambios intrazonales en una coyuntura internacional y hemisférica que se caracteriza por la proliferación de convenios de comercio bilaterales o entre grupos de naciones, fenómeno que tiene una de sus manifestaciones más notorias en la América Latina.

Por el contrario, el ELC ha sido concebido como una acción concreta con el propósito de facilitar, a través de una convergencia articulada de los acuerdos parciales en vigor, la creación del gran espacio libre para la circulación de bienes y servicios que se estima como plataforma de sustentación indispensable para un proceso de integración profunda cuyas raíces históricas no es necesario señalar aquí, pues han sido y son de sobra invocadas con frecuencia.

No es del caso proceder en este documento a una retrospectiva analítica de lo ocurrido en materia de cooperación económica entre los países de América durante las últimas décadas hasta los albores de este siglo. Pero conviene hacer algunas reflexiones que podrían coadyuvar a interpretar con justeza la situación imperante en la actualidad y la decisión de las autoridades de la ALADI de realizar esfuerzos concretos para atender una problemática compleja, cambiante y en gran medida difusa.

Incluso parecería ser necesario formular alguna precisión semántica, porque los cambios estratégicos que se han producido en las políticas comerciales exteriores de las potencias mercantiles mundiales, comenzando por los Estados Unidos, pueden inducir a confusiones conceptuales y han motivado significados neológicos en la terminología de la literatura económica contemporánea.

El ELC ha sido concebido como una iniciativa *regional* en el marco territorial de la ALADI. El concepto de regionalismo en que se encuadra el proyecto se relaciona directamente con el de la integración multinacional en sus diferentes grados de profundización, como lo pone de relieve el hecho de que si bien en esta oportunidad o etapa se refiera especialmente a lo comercial y a asuntos conexos, lo hace en la perspectiva de alcanzar el objetivo previsto en el TM80, o sea la futura formación de un mercado común. Esta fue la acepción usual del regionalismo en el GATT.

El Capítulo del minucioso análisis de Jackson sobre el Artículo XXIV de dicho Acuerdo en su exhaustiva obra sobre los aspectos legales del comercio internacional¹ fue intitulado "Regionalism and GATT". Igual contenido semántico le dieron a ese vocablo otros prestigiosos autores que se ocuparon del tema.

¹ JACKSON, John H., "World Trade and the Law of GATT", The BOBBS-Merryl Company Inc., 1969.

Las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida autorizadas en el texto final del GATT tuvieron en cuenta distintas situaciones que fueron especificadas expresamente (la Unión Aduanera del Benelux, las preferencias entre la Unión Aduanera Líbano-Siria con países vecinos y las existentes entre naciones latinoamericanas, entre otras).

Al amparo de las disposiciones del Artículo XXIV, que permitieron la formación de uniones aduaneras y zonas de libres comercio, así como la implementación de programas provisionales con tales fines, se abrió la puerta para la constitución más tarde de otros sistemas preferenciales, entre ellos los europeos, la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Área Europea de Libre Comercio (AELC), y en la América Latina el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ambos creados en 1960.

En momentos en que se produce un fuerte viraje en la marcha del comercio internacional, cuyo principal efecto es el establecimiento de una red de acuerdos parciales desde el punto de vista geográfico, es bueno recordar que un importante objetivo de los Estados Unidos en las negociaciones de aquella época fue dismantelar las preferencias comerciales vigentes, particularmente las que regían en la Comunidad Británica de Naciones. Pero realidades históricas y económicas que era imposible desconocer impusieron la aceptación del regionalismo por la vía de excepción al principio cardinal de no discriminación.

Se admitió, ya en los trabajos preparatorios de la Carta de La Habana, la creación de uniones aduaneras y posteriormente, en la Conferencia intergubernamental, las de zonas de libre comercio. Ambos instrumentos fueron definidos y su aplicación se reguló en el texto del GATT.

En cambio, no ocurrió lo mismo, a pesar de haber sido aceptado en las negociaciones previas, con un artículo que preveía acuerdos especiales para el desarrollo económico, propuesto por los países periféricos, particularmente los latinoamericanos y Siria, deseosos de tener la posibilidad de concertar arreglos regionales para ampliar sus mercados y fomentar su industrialización.

En síntesis, el *regionalismo* fue entendido en el reordenamiento del comercio internacional llevado a cabo en el inicio del período de posguerra como un mecanismo de excepción a la cláusula de la nación más favorecida (CNMF) justificado por el propósito de contemplar interrelaciones históricas y objetivos económicos propincuos entre naciones de áreas determinadas y no fue considerado como un riesgo para el proceso liberalizador general. Incluso algunos analistas aseveraron que las uniones aduaneras y zonas de libre comercio acotadas por las reglas del Artículo XXIV no eran en el fondo antitéticas del GATT y sus principios, sino que podían ser estimadas como soluciones parciales y transitorias hacia el universalismo mercantil.

Durante décadas, este *primer regionalismo*, como lo ha bautizado Bhagwati², fue poco utilizado por los países avanzados hasta que en 1958 surgió la Comunidad Económica Europea con su concepción novedosa de un *mercado común* y su red de zonas de libre comercio entre la unión aduanera de las seis naciones signatarias de los Tratados de Roma y numerosos países ultramarinos, ex colonias recién independizadas. Este

² BHAGWATI, Jagdish, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", en TRADING BLOCS, "Alternative approaches to analyzing preferential trade agreements", The Mit Press, Cambridge, Massachussets, Londres 1999.

magno proyecto entró en colisión con la marcha hacia el multilateralismo mundial impulsado por el GATT.

Pero a pesar de su incompatibilidad formal, jurídica y de contenido, con las reglas básicas de este último, el gobierno americano no impidió que se implementase esta solución heterodoxa, aunque más tarde fustigó su *mentalidad de fortaleza*, y tampoco opuso obstáculos insalvables a la constitución paralela del Área Europea de Libre Comercio entre otros siete países del Continente, ideada por Inglaterra para contrarrestar ese movimiento unionista.

Se ha entendido que esta actitud complaciente se debió a que la unión de las naciones europeas era “un detergente efectivo a la creciente amenaza soviética” en el marco de la Guerra Fría³. Pero, en términos generales, Estados Unidos mantuvo su posición doctrinaria en contra de fórmulas regionales discriminatorias y trató de evitar la propagación de mecanismos preferenciales que no observasen fehacientemente las reglas del Artículo XXIV, como ocurrió, a mediados de los años cincuenta, con el intento propiciado por la CEPAL de obtener el asentimiento internacional para comenzar un proceso integrador latinoamericano mediante un instrumento de esa índole.

La irrupción de la CEE en el escenario internacional, con una concepción de integración *económica* que rebasaba el ámbito puramente mercantil del GATT, tuvo un inmediato efecto dominó y generó múltiples iniciativas modeladas por la *idea-fuerza* inspiradora del *mercado común* europeo.

Esta denominación fue utilizada en numerosos convenios que se gestaron en diversas partes del mundo como lo demuestra actualmente la copiosa lista de acuerdos preferenciales registrados en la OMC. A causa de ellos, se redujo considerablemente el campo real de aplicación de la CNMF, aunque esta regla de oro continuase siendo válida de un modo general en las negociaciones multilaterales.

Paradójicamente, el GATT, salvo alguna rara excepción, no dictaminó sobre la compatibilidad de esos numerosos arreglos con este principio básico, que fue abiertamente desconocido en la mayoría de los casos y continúa siéndolo actualmente y con mayor extensión aún en la OMC.

El regionalismo se asoció estrechamente al concepto de la integración económica como modelo de desarrollo compartido. América Latina, a través de iniciativas generales, como la de establecer un mercado común regional, y de diversos subsistemas, siguió esta orientación durante más de medio siglo. Por su parte, la Unión Europea formalizó numerosos acuerdos de asociación, y por la vía de sucesivas ampliaciones se expandió geográficamente con proyección continental, manteniendo además sus vínculos preferenciales no recíprocos con países de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Es sabido que en Asia, en África y en Oceanía se ha registrado también una tendencia que ha dado lugar a la suscripción de tratados y a una creciente integración fáctica. En el Sudeste Asiático, una de las zonas más dinámicas de las últimas décadas, se percibe un empeño por vigorizar las relaciones comerciales con el resto del mundo.

³ DE MELO Jaime y PANAGARIYA, Arvina, “The Regionalism in Trade Policy”, BIRF, Washington 2000.

Los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) negociaron un tratado de libre comercio (TLC) con la India y según manifestaciones del Comisario Europeo competente las tratativas entre ambos bloques, la Unión Europea y la ASEAN, podrían comenzar pronto.

Corea del Sur ha celebrado un arreglo mercantil con este último grupo de naciones. Estados Unidos ha iniciado contactos con propósitos similares con Tailandia, los comenzará con Malasia y ha convenido rebajas arancelarias con Vietnam, abriéndole a este país la vía para su incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las dificultades que se oponen a la implementación de arreglos a nivel mundial en el marco de la Ronda Doha han fortalecido el recurso a las opciones bilaterales y a la formación de bloques en desmedro del objetivo del comercio libre a nivel planetario.

Un estímulo significativo a esta propensión a concertar acuerdos parciales ha sido dado sin duda por el cambio sustancial experimentado por la política económica externa de los Estados Unidos, al abandonar su oposición tradicional a los acuerdos regionales.

Se ha dicho que ante el temor de que fracasara la Ronda Uruguay muchos países encararon fórmulas de este tipo como *pólizas de seguro* y que varios observadores han percibido una tendencia hacia la formación de tres posibles bloques comerciales de orientación interna, centrados en América del Norte, Europa Occidental y el Pacífico⁴.

En 1990, el Presidente George Bush padre sorprendió con su Iniciativa para las Américas. Aunque que fuere imprecisa en cuanto a sus características esenciales y no contase con una metodología operativa definida, esta propuesta implicaba incipientemente el establecimiento de un sistema preferencial hemisférico y preanunciaba una posible variación de la política económica exterior estadounidense hacia el regionalismo.

El Tratado de Libre Comercio con Canadá (CUFSTA) y más tarde los acuerdos de sus signatarios con México determinaron la creación de un área de libre comercio norteamericana (TLCN-“NAFTA”).

El Presidente Clinton impulsó la creación del Área de Libre Comercio Americana (ALCA), lo cual significaba poner en vigor en este Continente un régimen multilateral hemisférico discriminatorio con respecto al resto del mundo. Pero los obstáculos para diseñarlo comprendiendo a 34 países de economías asimétricas y abarcando intereses políticos particulares llevaron a que el gobierno americano optase por negociar y suscribir TLCs bilaterales con países de la región, y que éstos a su vez, inmersos en una *confusión creadora* con respecto a la integración económica regional, también procurasen lograr acceso a los mercados de naciones de fuera del área con gran capacidad de demanda.

En suma, la decisión estadounidense de apartarse de la meta tradicional del multilateralismo global ha abierto nuevos y anchos cauces para una proliferación de acuerdos geográficamente parciales que complica extremadamente el espectro comercial internacional y que para algunos está perfilando la constitución de bloques liderados por las potencias mercantiles en sus respectivas áreas de influencia.

⁴ OMC, “El Regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio”, OMC, Ginebra, 1 de abril de 1995, p.1.

La meta de llevar a buen término un programa mundial de liberalización acorde con el fenómeno de una globalización espontánea y exponencial en el que la distribución de las actividades productivas se aproxime lo más posible a un óptimo basado en las ventajas comparativas de los diferentes actores, atendiendo a la vez la necesidad de elevar el ingreso de los consumidores, parece más lejana ahora que cuando se llevaron a cabo las rondas de negociaciones multilaterales en décadas anteriores culminadas con la creación de la OMC.

En un documento de esta Organización se emitió la opinión de que los convenios bilaterales y plurilaterales de moda son una mayor y quizás irreversible característica del sistema comercial multilateral actual y que el estancamiento de la Ronda Doha parece haber acentuado.

A mediados de 2006 habían sido notificados a la OMC más de doscientos acuerdos de esta clase al amparo de los artículos XXIV del GATT, el V del GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) y de la Cláusula de Habilitación, que autoriza el otorgamiento recíproco de preferencias entre países en desarrollo. Sólo Mongolia no había firmado uno de ellos.

Esta evolución caótica motivó alertas de reputados analistas y en su momento indujo a un ex Director del GATT, Mike Moore, a señalar el riesgo de que estos numerosos acuerdos se consolidasen como “stumbling blocks” o sistemas cerrados y no como “stepping stones” hacia el multilateralismo universal.

Esta situación lleva a evocar una frase de Jacob Viner, el teorizador de las uniones aduaneras, según la cual la CNMF sobrevive más como un nostálgico monumento verbal a los valores y la lealtad del pasado que como una regla ejecutiva de conducta⁵.

Nuevo regionalismo y regionalismo abierto

Esta tendencia ha sido definida como un *segundo* (Bhagwati) o *nuevo regionalismo* (Bouzas)⁶, atento a que la modalidad de discriminación comercial de los acuerdos pactados en los dos últimos decenios “difiere bastante de la utilizada en el pasado”. Esta reflexión atañe fundamentalmente a lo que ocurre en nuestro Continente.

El modelo diseñado en las negociaciones entre los tres países norteamericanos se ha convertido en un patrón paradigmático para los acuerdos firmados posteriormente por los Estados Unidos con Chile, la América Central, Colombia y Perú, así como para los proyectados con otras naciones interesadas.

Conforme a esta apreciación, estos convenios preferenciales, aunque sean formalizados entre países o áreas lejanas entre sí (la Unión Europea también procura establecer asociaciones con bloques de Estados, como ha ocurrido con el MERCOSUR y lo intenta con la Comunidad Andina de Naciones - CAN), están siendo denominados por algunos economistas como *regionales*, tipificándolos como desvíos

⁵ CRAWFORD, Joan y FIORENTINO, Roberto V. “The Changing Landscape of Regional Trade Agreements”, WTO, Discussion Paper N° 8, Ginebra.

⁶ BOUZAS, R. “El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas. Un enfoque menos indulgente”, en Revista de la CEPAL, abril 2005, N° 85, pp. 7-18.

en el camino hacia el objetivo del universalismo comercial. Ello resiente la noción de la integración económica que ha predominado hasta ahora en la América Latina.

Tan fuerte es el eventual efecto disociador de los TLCs que la CEPAL, patrocinante histórica de la integración en el área, llegó a plantearse reflexivamente la disyuntiva, entre otras interrogantes, de si sería conveniente promover la gradual convergencia de los acuerdos existentes en uno solo de alcance regional, -objetivo básico de la ALADI consagrado en el TM80 y ratificado varias veces por su Consejo de Ministros- o si sería preferible respetar la heterogeneidad de las diversas situaciones y abandonar la pretensión de llegar a configurar una zona de libre comercio latinoamericana.

La cuestión tenía que ver con el grado de discriminación contra el resto del mundo que resultaría de la interacción entre dos fenómenos perceptibles en ese momento (1994): por un lado, la celebración de sistemas formales y específicos de integración con ineludible contenido preferencial y, por el otro, la creciente interdependencia de las naciones del área con terceros países como consecuencia de las políticas comerciales externas aperturistas, y por lo tanto menos discriminatorias, que estaban aplicando y que determinarían una mayor inserción de sus economías en la economía internacional.

Esta dualidad de opciones, al parecer contrapuestas, indujo a que se buscara una fórmula conciliadora o simbiótica para “fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos”. Resultado de ello fue el concepto del *regionalismo abierto*, definido como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.”

Hay quienes atribuyen el origen de esta expresión al foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), mencionándose dos acepciones: 1) una liberalización incondicional no discriminatoria del comercio dentro del bloque acompañada con una liberalización simultánea para terceros, o sea una especie de *unilateralismo concertado*; y 2) el acceso abierto de terceros al sistema preferencial.

Pero cualquiera sea su definición, con el *regionalismo abierto* se persigue que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y las complementen⁷.

De esta manera, se pretende resolver las controversias que a nivel académico se suscitaron a fines de los años noventa sobre la compatibilidad o inconsistencia existente entre el sistema multilateral y el regionalismo, y podría decirse que todavía no se tiene una percepción clara sobre los efectos cruzados del librecambio universal y el comercio libre en áreas geográficas determinadas al estilo de lo proyectado con el ELC, de lo que se llevó a cabo con el TLCN, o de lo que se programó sin éxito en el ALCA.

Debe tenerse presente que el comportamiento de los actores líderes en estos grandes procesos parciales se ha caracterizado en los dos últimos decenios por su flexibilidad y dispersión. Los Estados Unidos gestionaron la formación del ALCA pero también impulsaron simultáneamente el APEC (Foro Económico del Pacífico), al tiempo que se interesaban asimismo en fortalecer su relación trasatlántica con la Unión Europea.

⁷ CEPAL, “El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, 1994, p. 12.

Ésta diseñó una política de acercamiento y cooperación con la América Latina, pero en su *pirámide de preferencias* privilegiaba entonces, además del Sistema de Lomé con los ACP, a los países de Europa Oriental (PECOS) y del Báltico, hoy casi todos adheridos a ella después del colapso soviético, y paralelamente tendía a constituir una Asociación Mediterránea con naciones de África del Norte.

Su Acuerdo Marco Interregional con el MERCOSUR, en cuya implementación tan postergada muestra ahora un interés renovado, los acuerdos individuales llamados de tercera generación con naciones latinoamericanas y sus prenegociaciones actualmente en curso con la CAN, son expresiones de un sistema radial de relaciones mercantiles que combina propósitos políticos y económicos y que compite con su similar estadounidense.

Esta inestabilidad funcional del comercio internacional repercute seriamente en el ámbito latinoamericano, fragmenta aún más el esfuerzo colectivo canalizado a través de la ALADI y los mecanismos subregionales y dificulta seriamente el establecimiento del ELC.

Sin embargo, este intento de combinar, mediante una especulación prospectiva de un regionalismo abierto, la interdependencia generada por los acuerdos preferenciales de amplitud geográfica parcial con la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado en el marco de un proceso mundial de liberalización comercial, no descarta necesariamente la integración, sino que, teóricamente al menos, le asigna la función de ser “un cimiento para favorecer una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de América Latina y el Caribe. Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos.” Esta interpretación se propagó rápidamente, fortalecida quizás por las dificultades cada vez mayores que enfrentaban los sistemas latinoamericanos subregionales (MCCA, CAN, MERCOSUR).

El ex Secretario General de la OEA y ex Presidente de Colombia (un país que siempre impulsó la *integración profunda*) la expresó en esta forma: “Nuestro regionalismo no va en contra de los esfuerzos de liberalización a nivel multilateral. No obstruye, sino que más bien facilita la apertura comercial. No resulta en desviación de comercio, sino en creación de comercio. No cierra mercados, sino que contribuye a mantenerlos abiertos. No retrae las inversiones, sino que las estimula. No tiene más una orientación hacia adentro, sino una hacia fuera, dirigida para el resto del mundo”.

A su juicio, los acuerdos regionales (CAN, MERCOSUR, Grupo de los Tres) sirven para facilitar la reinserción de los países miembros en la economía mundial dentro de un marco de competitividad sistémica y a sustentar estrategias domésticas de crecimiento y reformas económicas y políticas. En el contexto del *regionalismo abierto* los grupos subregionales “no son fines en sí mismo. En vez, son vistos como sendas para una mayor integración a niveles de América Latina, hemisférico y global”. Y recordó que mientras los Estados del Pacto Andino se esforzaban a fines del siglo pasado en lograr una cohesión esencial para su efectividad y sustentabilidad como grupo, procedían individualmente a ampliar sus mercados concertando acuerdos bilaterales de libre comercio con otras naciones latinoamericanas y del Caribe y trazó un “dinámico y saludable” cuadro de las negociaciones entre países del área

latinoamericana en la década de los noventa⁸. Se está, pues, ante una nueva concepción de la integración económica regional.

Entre los cambios de contexto y contenido que han sobrevenido con relación al enfoque anterior, Bouzas ha mencionado un ambiente normativo menos aislacionista (como resultado de la liberalización unilateral y multilateral) y un renovado interés en profundizar la integración con la economía mundial (en contraste con las políticas autárquicas que predominaban en el pasado), y señalado como los cambios más marcados de contenido una cobertura más amplia de temas y disciplinas, una agenda más profunda y el establecimiento de acuerdos norte-sur, que consideró ser el aspecto más destacado de la reciente evolución de las políticas mercantiles.

Se interpreta ahora que los sistemas de integración entre países en desarrollo, aunque se basan en tratamientos preferenciales recíprocos entre sus miembros, serían además pasos intermedios en el proceso de integración de la economía mundial. Se considera que con el fin de lograr la fuerza necesaria para competir a nivel global países vecinos deben primero crear comercio entre sí y se parte de la premisa de que la “reducción de políticas y barreras naturales al comercio intrarregional decrece los costos de transacción y aumenta los rendimientos de la inversión”⁹.

Los Tratados de Libre comercio (TLCs)- (“Regional Trade Agreements-RTA”)

En la literatura económica internacional los acuerdos preferenciales de nueva generación son denominados ahora como regionales (“Regional Trade Agreements”) y se los está admitiendo, a pesar de las críticas de renombrados economistas, como instrumentos coadyuvantes con los objetivos del GATT, porque fomentarían la liberalización del comercio de bienes y servicios, la libre movilidad del trabajo y del capital y la armonización de políticas, lo cual estimularía la competitividad internacional.

Ciertos autores (Blackurst y Henderson, 1993) han estimado que constituyen pasos en la dirección correcta hacia un sistema multilateral mundial, dado que no son necesariamente iliberales, dependiendo de sus alcances y contenidos, su evolución y sus efectos sobre el comercio con terceros países y no tienen porqué causar guerras comerciales entre núcleos competitivos, sino que facilitan el tránsito hacia el multilateralismo, pues extienden la liberalización a un mayor número de países y la hacen más rápida, dado que es más fácil liberar bilateralmente o por grupos que hacerlo a nivel mundial (Dornbush y Bergstein)

Para los tres grandes bloques económicos, Estados Unidos, Unión Europea y Asia, el comercio extrarregional es muy importante. Estos núcleos centrales tienden a planificar en sus respectivas áreas de influencia sistemas radiales competitivos entre sí, aunque entrecruzados por interferencias recíprocas y por la creciente influencia de economías emergentes, como las de China e India.

⁸ CORREA, Patricia y KOTSCHWAR, Bárbara (ed.), “Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990’s, OEA, setiembre de 1998, Introducción. P. XII y el trabajo titulado “Trade and Economic Integration in the Andean Community, p. 1.

⁹ CREAMER, Germán, “Open regionalism in the Andean Community: a trade flows analysis”, en World Trade Review, Vol. 2, N° 1, mayo de 2003, pp 101 y sgs.

Hay quienes sostienen que este nuevo concepto del regionalismo ha llegado para quedarse mientras se lo encubre con esfuerzos vanos en pro del objetivo tradicional del libre comercio universal mediante intentos de revitalizar las negociaciones multilaterales. Pero lo que importa son sus características cualitativas.

Se ha dicho a este respecto que más allá de los efectos estáticos de la liberación comercial, el nuevo regionalismo también tiende a crear efectos dinámicos, transformando las estructuras de producción, favoreciendo las economías de escala, elevando los niveles de competencia, provocando cambios en el comportamiento de las compañías, etcétera.

En este contexto, se ha considerado que el ALCA ha sido el proyecto más relevante del nuevo regionalismo y que la imposibilidad de concretar esta iniciativa determinó que los Estados Unidos decidieran negociar varios acuerdos regionales de comercio tipo TLCN con países latinoamericanos (primero con Chile, después con América Central en dos etapas y ahora con Colombia y Perú) siguiendo dos lineamientos estratégicos: suscribir tantos TLCs de esa clase como sea posible como una condición para predominar en eventuales negociaciones globales hemisféricas en el futuro (una revitalización del ALCA por ejemplo), reforzar su hegemonía en América y aumentar su influencia en el escenario mundial; y desempeñar un rol activo y preponderante en la definición de las agendas de negociaciones a niveles multilateral y regional.

Sin embargo, se ha dicho también que su adhesión al regionalismo no significa dejar de lado totalmente el unilateralismo y el multilateralismo y que razones de precaución y fines estratégicos llevaron a los Estados Unidos adoptar tres vías de política económica externa: una pragmática combinación de multilateralismo, regionalismo y unilateralismo¹⁰.

Conviene tomar nota de que el *Nuevo Regionalismo* tiene un significado ambiguo que puede inspirar el razonamiento de que es mejor no definirlo. La óptica descrita precedentemente puede no abarcar adecuadamente la realidad latinoamericana, que tiene sus características propias, entre ellas, por ejemplo, ser la zona en la que existen más acuerdos preferenciales, como lo evidencia la plétora de los que rigen en el ámbito de la ALADI.

En segundo lugar, los miembros de esta Asociación mantienen una vocación integracionista que podría no ser del todo compatible con una interpretación del regionalismo tan amplia y difusa como la que se ha mencionado. En realidad, la expresión *regionalismo abierto*, de por sí anfibológica, tiene un sesgo que la desvía del objetivo básico del tratado fundacional de la ALADI (TM80), ratificado en la Resolución 59 (XIII), pues cuanto más abierto sea el sistema integrador menos integrador será, si se admite la redundancia, por lo menos en el campo comercial.

Cuando se planteó el ALCA hubo alertas sobre la inevitable asimilación de las franquicias pactadas en los tratados bilaterales o plurales a las programadas en la progresiva implantación del espacio libre hemisférico. Las concesiones intrazonales pasarían a ser transitorias. Asimismo, el sistema mayor impondría sus normas, tanto generales como específicas. En los hechos, la integración latinoamericana de corte clásico (mercado común, coexistencia de convenios subregionales y acuerdos bilaterales bajo el *paraguas de la convergencia*) se desdibujaría y perdería vigencia.

¹⁰ DE LOMBAERDE, Philippe y GARAY, Luis Jorge, "The New Regionalism in Latin America and the role of the US", UNU-CRIS Occasional Papers, O-2006/10.

Una cuestión clave consistió en imaginar cómo se protegería ese trato preferencial recíproco inherente a la integración, forzosamente discriminatorio con respecto a terceras naciones, si se pactaba con éstas regímenes de libre comercio. Ahora, el problema se ha vuelto más complejo todavía, porque la cohesión de los mecanismos subregionales se ha debilitado sensiblemente, se asiste a una creciente transnacionalización del comercio, las finanzas y la producción asociada a grandes cambios tecnológicos y a la revolución informática, y miembros de la ALADI negocian y suscriben TLCs cuyos programas de liberación contienen concesiones que solapan y en ciertos casos superan las negociadas en el marco de la Asociación.

A este respecto podrían señalarse dos alternativas básicas: 1) favorecer la tendencia a la negociación hacia afuera en los ámbitos más amplios posibles, concordante con las modalidades de las rondas multilaterales de la OMC, que conllevan aperturas directas de los países al exterior sin transitar mayormente por la etapa previa de los mecanismos regionales de integración; y, 2) fortalecer estos últimos, lo cual requeriría avanzar decididamente hacia interrelaciones más amplias y profundas en materia económica (unión aduanera, coordinación de políticas, incluyendo las de comercio exterior, normativas comunes, etcétera) e instaurar instituciones y estructuras que definan una identidad colectiva del grupo y conformen un bloque capaz de diseñar y aplicar una estrategia propia en las negociaciones internacionales.

En el primer caso, el ELC sería un anticipo a la inserción de la región en una globalización comercial; en el segundo, sería un componente constitutivo básico del proceso conducente a concretar el objetivo del TM80 mencionado en el título de la Resolución 59 (XIII).

Los textos de esta disposición y de las subsiguientes 60 y 61 indican que los Estados miembros de la ALADI han optado por la segunda de estas orientaciones, pues a pesar de los problemas que se han planteado, tanto en el proceso general como en los de los subsistemas, la reafirmación del interés por la integración latinoamericana no ha disminuido. Por el contrario, ha dado origen a nuevas iniciativas, como las del ELC, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la Alternativa Bolivariana (ALBA), y seguramente el tema de las cuestiones atinentes a la interacción de los acuerdos regionales con el sistema multilateral de comercio seguirá siendo uno de los principales de la agenda internacional.

Por lo tanto, en el diseño y la programación del ELC deberá tenerse presente lo que concierna a la complementariedad institucional entre las acciones regionales y multilaterales, evaluando la medida en que se enfrenten o complementen, esto es, si las integraciones regionales, dado su carácter discriminatorio, son sustitutivas de los esfuerzos por la liberación del comercio mundial o si se suman a ellos.

En este contexto, debe tenerse presente que los doce países de la ALADI son miembros de la OMC y que han aceptado los principales acuerdos de la Ronda Uruguay, tanto los concernientes a las mercancías como a los *nuevos temas*, que conforman, según se ha dicho, un *todo único*, o sea un sistema integrado de derechos y obligaciones.

Esta circunstancia, las implicaciones de política económica y las complejidades técnicas y de aplicación práctica de esas normas han determinado que los negociadores de los acuerdos regionales las hayan incorporado o tomado como referencias básicas en la redacción de los textos correspondientes, sin perjuicio de que se haya también verificado que en ciertos casos no es posible o conveniente ajustarse estrictamente a esas disciplinas que rigen a nivel multilateral.

Las *Bases* de la Resolución 59 expresan el propósito de “contar con normas y disciplinas comunes, al nivel que sea más conveniente, en aquellos aspectos que faciliten y estimulen el comercio” (III, 14), y las enumera (III, 15), abarcando no sólo las directamente vinculadas con el comercio de mercancías, sino también la prestación transfronteriza de servicios, la propiedad intelectual, la protección de los conocimientos tradicionales, las inversiones, la doble tributación y las compras del Estado.

Seguramente algunas de estas materias y otras adicionales que son mencionadas específicamente serán tratadas en instancias más mediatas del Plan de Acción encaminado a establecer el ELC, pero ello no obsta para traerlas a colación al reflexionar sobre las interrelaciones existentes y las eventuales interferencias que puedan producirse entre la integración como proceso de desarrollo compartido, en el que la ALADI tiene el rol de ser el principal marco institucional y foro (Resolución 60(XIII), los acuerdos rebautizados como regionales, que rebasan los alcances de ésta, y las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC.

2. EL ELC EN EL ESCENARIO REGIONAL

La decisión del Consejo de Ministros de la ALADI de establecer el ELC fue tomada en momentos en que la integración latinoamericana en sus diversos ámbitos enfrenta las dificultades clásicas que han entorpecido su implementación tanto a nivel regional como subregional. La natural complejidad de ese proceso se ha visto además acentuada por la tendencia a multiplicar los acuerdos entre los países del área, así como los de éstos y terceras naciones.

Debido a esta confusa situación, se está produciendo un fenómeno dual, a la vez antitético y renovador. Por un lado, se pactan o se negocian acuerdos bilaterales *hacia afuera* con potencias y bloques mercantiles como los Estados Unidos y la Unión Europea, y se procura seguir la misma vía con naciones emergentes en el comercio mundial (principalmente China e India), con lo cual se debilita la cohesión zonal interna que es condición indispensable de la integración; y, por el otro, se adoptan a alto nivel político iniciativas que se solapan o interfieren entre sí y cuya sincronía operativa exige importantes definiciones políticas de alcance multilateral, hemisférico, latinoamericano, subregional y bilateral.

En el marco de este complicado panorama, y con el fin de contribuir a precisar su naturaleza y su ubicación en el espectro de la integración regional, corresponde tener en cuenta las relaciones formales, institucionales y de contenido del ELC y otros proyectos con los que tiene vinculaciones directas. El más importante de ellos es el relativo a la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), acordada en la Declaración Presidencial de Cuzco el 8 de diciembre de 2004 y ratificada en la Primera Reunión de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno de dicha novel entidad celebrada en Brasilia en los días 29 y 30 de setiembre de 2005.

Una consideración inicial que debe ser formulada consiste en señalar que los principios y valores comunes consagrados por la CSN son los clásicos del sistema interamericano y coinciden con los que inspiraron la creación de la ALADI. Pero debe destacarse que su esencia, además de la promoción de la integración económica y social de América del Sur, también comprende *el entendimiento político*, (Introducción, 1) y que su *objetivo prioritario* es afirmar “a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas” (ibidem 13). Posiblemente, el fortalecimiento de la identidad de América del Sur como un conjunto multinacional será un propósito cardinal de sus actividades futuras.

El Ministro de Comercio Exterior e Integración venezolano declaró en su oportunidad que su país centra sus esfuerzos en ese proyecto y que el núcleo más importante, fuerte y consolidado de ese proceso de integración es el MERCOSUR, lo cual explica la adhesión de Venezuela a este organismo. Y el Sr. Alan García, antes de ser elegido nuevamente como Presidente del Perú afirmó que la CSN no debe ser una mera comunidad de naciones, sino la integración auténtica en una unión que se lance con audacia a tener una sola y poderosa moneda. También el Presidente del Brasil, al asumir su segundo mandato, recalcó la importancia prioritaria que la política exterior de su país le asigna a esa nueva propuesta integracionista. Y el novel Presidente de Ecuador se ha adherido con entusiasmo a este proyecto y ofrecido a Quito como sede de la Comunidad en ciernes.

En lo que respecta a la integración económica, su meta central es el establecimiento de una zona de libre comercio sudamericana, lo cual a primera vista parecería introducir un nuevo factor de fragmentación en el proceso regional general y en la

propia ALADI, porque la iniciativa marca lindes geográficos específicos que difieren con los prevalecientes hasta ahora: la CSN abarcaría a Surinam y Guyana como países asociados, pero México y Cuba no participarían en ella.

Sin embargo, resulta claro que no se concibe que la CSN tenga un efecto disociador. Por el contrario, promueve “el fortalecimiento de la integración de los pueblos de América Latina y el Caribe” “en coordinación con otras experiencias de articulación regional y subregional” (íbidem 2). Además, los Presidentes les encargaron a las Secretarías de las diversas instituciones zonales (ALADI, MERCOSUR, CAN, SELA-Sistema Económico Latinoamericano-, OTCA-Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica-, CARICOM-Comunidad del Caribe, y CEPAL) la realización de ciertas tareas.

De especial significación en este sentido es la encomienda a las tres primeras de las citadas de preparar una propuesta en el marco de la Resolución 59 de la ALADI sobre “la convergencia CAN-MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región, para el perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana teniendo en cuenta el trato preferencial y diferenciado” (íbidem 6).

Esto implica que será necesario definir las interconexiones entre tres campos de acción: el propio de la ALADI, en cuyo ordenamiento institucional se inscribe la Resolución 59 incluyendo a Cuba y a México y no comprendiendo a Guyana y Surinam; el de la CSN en sí misma, que cubre exclusivamente la América del Sur; y, en una etapa posterior y final, el de toda la América Latina.

A este respecto cabe señalar que a lo largo del proceso ALALC /ALADI México ha propiciado la vinculación de estas instituciones con las naciones centroamericanas, incluso a través de la concesión de “ventajas no extensivas” a las repúblicas del Istmo; que países sudamericanos, principalmente Colombia y Venezuela, así como la CAN en su conjunto, propenden a formalizar entendimientos de cierta profundidad integradora con los de América Central y del Caribe (se han enunciado iniciativas sobre una posible zona de libre comercio del litoral de Pacífico, que comprendería a la CAN, América Central y México, y otra relativa al Triángulo Norte compuesto por Colombia y Centroamérica), y cabe recordar que en 1967 se constituyó una Comisión Coordinadora ALALC/MCCA que tuvo efímera actuación, pero cuya creación marcó nítidamente una tendencia generalizada favorable a una integración latinoamericana global.

Es preciso anotar también ciertos aspectos institucionales. La CSN no tiene por ahora personalidad jurídica y orgánica propia, sino que su funcionamiento se basará al parecer por el momento en la institucionalidad existente, utilizando un método parecido al que adoptó el Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación o Grupo de Río. En realidad, se crea un foro similar al de éste, pero a nivel sudamericano, conformado por el FCCP (Foro de Coordinación y Consulta Política) del MERCOSUR, el Mecanismo de Coordinadores de la Política Exterior Común de la CAN y los representantes de Guyana y Surinam. En este contexto, las Reuniones Ministeriales Sectoriales que examinarán y promoverán proyectos y políticas específicas de *integración sudamericana* en ciertas áreas (salud, educación, cultura y tecnología, seguridad ciudadana, infraestructura de energía, transportes, comunicaciones y desarrollo sostenible) serán realizadas empleando los mecanismos existentes en el MERCOSUR y la CAN, y las acciones en el área de la infraestructura en el marco de la agenda de la IRSA (Infraestructura Regional Sudamericana) .

El Programa de Acción aprobado conjuntamente con la Declaración Presidencial sigue los lineamientos usuales de los diseñados anteriormente en el proceso general de

integración y algunos procedimientos se solapan con los existentes, aunque reduciéndolos a la dimensión sudamericana. Ello ocurre, por ejemplo, con respecto a los estudios sobre la convergencia de los acuerdos de cooperación económica solicitados a las secretarías de las entidades en funcionamiento, tema que en el encuentro de Brasilia fue objeto de una Declaración singular.

En lo que concierne a su implementación, una Comisión de Reflexión sobre la integración Sudamericana (creada en diciembre de 2005 en una reunión extraordinaria celebrada en Montevideo en respuesta a inquietudes expresadas por los Presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez) celebró dos reuniones en los meses de junio (Montevideo) y julio (Buenos Aires) de 2006, y programó una tercera.

En las dos realizadas se hicieron comentarios generales y se formularon propuestas de corto, mediano y largo plazo enmarcadas en los temas de la seguridad energética, infraestructura física, integración industrial, institución de un mecanismo sudamericano de financiación y coordinación en el área de defensa, así como en una diversidad de otras iniciativas de índole cultural, social, de participación empresarial e institucionales (secretaría permanente, cuerpos de Comisarios, parlamento sudamericano, negociación de un Tratado fundacional, relacionamiento externo, que constituyen un esbozo de una eventual organización internacional estatuida formalmente).

Ciertas consideraciones de carácter económico de las reuniones mencionadas tienen conexión con el ELC. En sus documentos, se destacó la importancia de las asimetrías existentes entre los países miembros, a las que se adjudican las tensiones bilaterales surgidas últimamente, y se señala que las desigualdades que caracterizan al actual orden mundial no deben reproducirse en el proceso regional de integración, tema éste también estimado como relevante en el ELC. Pero el referente a la segunda reunión destaca que la integración no puede resultar apenas, ni principalmente, de relaciones comerciales, sobre todo cuando es sabido que en la región funcionan regímenes distintos: MERCOSUR, CAN, CARICOM y CHILE (la observación no se limita, pues, al área sudamericana) y que la inminencia del establecimiento de TLCs entre países de la región y los Estados Unidos torna ese cuadro comercial aún más complejo.

Si bien es notorio que los objetivos económicos de ambos programas son coincidentes más allá de sus distintas esferas geográficas, la visión *comercialista* que podría atribuírsele al ELC, si uno se atiene a su propia denominación, un *espacio de libre comercio*, puede crear confusiones, por lo cual sería conveniente definir un criterio político concertado al respecto. Esto es aún más necesario si se tiene en cuenta que en el texto que se glosa aquí (Documento para la discusión de la Segunda Reunión de la Comisión de Reflexión a la que se aludió “ut supra”, redactado en portugués el 19 de julio de 2006) se expresa que las diferencias apuntadas muestran que la integración no producirá en el corto plazo -tal vez ni aún en el mediano- una zona comercialmente homogénea, regida por los mismos principios y reglas (ése sería precisamente el objetivo del ELC) como se produjo, por ejemplo, en Europa; pero que eso no impide que los países del continente se asocien para buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural.

Se renueva de este modo la clásica antinomia entre la integración concentrada en una primera fase en la formación de un espacio de libre comercio y un enfoque más desarrollista de la misma basado en un concepto de integración profunda. Recuérdese que esta dicotomía teleológica determinó el fracaso de la ALALC y la creación del Grupo Andino.

La Declaración de Cochabamba, emitida en el último encuentro presidencial celebrado en diciembre de 2006, contuvo ciertas precisiones conceptuales acerca de la

naturaleza de la nueva iniciativa. Se definió a la CSN como un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura cuyo objetivo final es favorecer el desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur que supere las asimetrías existentes.

El camino más adecuado para concretar este *modelo de integración con identidad propia* es el de avanzar en *políticas públicas comunes*, respetando los tiempos y la soberanía de cada país. Es clara, por lo tanto, la orientación política y global de la nueva entidad.

Desde el punto de vista de la ALADI, un aspecto importante de las correlaciones entre el ELC y la CSN son las situaciones de Cuba y de México, que pertenecen a la primera pero no formarían parte de la segunda, con el agregado de que este último país ha suscrito con los Estados Unidos y Canadá el TLCN, hecho que motivó la negociación y firma de un Protocolo Interpretativo del TM80 para superar la incompatibilidad de esa decisión con el artículo 44 del mismo.

La intervención de la Secretaría de la ALADI en los trabajos técnicos de la CSN involucra de alguna manera a estas dos organizaciones en actividades de un movimiento al que son ajenos dos miembros de la ALADI pero que transita por la misma senda, o por lo menos por una paralela, a la trazada por ésta. Tal situación, que podría ser calificada como anómala desde el punto de vista operativo, puede sin embargo ser estimada como una confluencia positiva de esfuerzos paralelos conducentes a que ambos mecanismos sean compatibles en lo pertinente, es decir, en lo que atañe a la liberalización comercial y asuntos conexos.

Parece evidente que no sería posible lograr una convergencia real de los acuerdos vigentes entre los países sudamericanos de la ALADI, para llegar a un ACE único entre ellos, sin tener en cuenta los que han suscrito cada uno con México, los cuales, por su importancia, pesarán obviamente en la conformación del ELC.

Las secretarías de la ALADI, la CAN y el MERCOSUR han efectuado un análisis jurídico-institucional de los ACEs suscritos en el marco del TM80 e identificado las cláusulas coincidentes que podrían servir de base para la conformación de un ACE sudamericano.

El documento respectivo compara las normas e instrumentos jurídicos legislados en cada uno de los procesos de integración examinados, incluyendo los órganos decisorios principales y dependientes con competencia en cada área, sugiriendo acciones posteriores, y los mecanismos de asociación de terceros Estados a la CAN y el MERCOSUR.

En otro capítulo, se aboca a un tema que también es esencial para el programa del ELC: las modalidades de asociación a los instrumentos en vigor. En cambio, otras materias abordadas en ese trabajo rebasan los cometidos actuales de la ALADI, y por supuesto del ELC: diálogo político, medio ambiente, integración energética, promoción de la cohesión, inclusión y justicia social, educación etcétera.

Otro trabajo, muy valioso, preparado por las Secretarías Técnicas del MERCOSUR, la CAN y la ALADI compara minuciosamente los acuerdos vigentes en el área sudamericana con vistas a su convergencia. Su utilidad para analizar a nivel del ELC una finalidad semejante es obvia.

Los Tratados de Libre Comercio (TLCs) con terceros países

Un asunto importante a tener en cuenta para diseñar el ELC es el referente a los TLCs de países de la ALADI con otras naciones o bloques no latinoamericanos. Cuando México suscribió el suyo con los Estados Unidos y Canadá las liberaciones comerciales programadas en él generaron tratamientos discriminatorios perjudiciales para sus socios sureños.

Las concesiones recibidas por éstos para el acceso de sus productos al mercado mexicano serían reducidas, anuladas o sobrepasadas, algunas de inmediato y otras en forma paulatina, por el cronograma de desarme arancelario y las condiciones pactadas en la zona de libre comercio norteamericana.

Por lo demás, el TM80, si bien prevé la convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, e incluso con zonas en desarrollo ajenas a ésta, no autorizaba la concertación de acuerdos preferenciales con naciones avanzadas, en razón de lo cual el TLCN suscrito por México no se encuadraba en la normativa jurídica de aquél, pues el artículo 44 establecía que los países miembros que otorgasen ventajas, favores, franquicias, inmunidades o privilegios a productos originarios de o destinados a cualquier otro país, miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estuvieren previstos en el propio Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, deberían extenderlos en forma inmediata e incondicional a los restantes miembros de la Asociación.

El problema fue resuelto, luego de sucesivas e intensas negociaciones, mediante la suscripción y ratificación de un Protocolo Interpretativo del Artículo 44 que marcó complicadas pautas para negociaciones compensatorias, estableció plazos para la iniciación y duración de las mismas y fijó diversas y complejas disposiciones de procedimiento para la concesión del "waiver"- porque se trataba de una derogación teóricamente temporal al estilo GATT - a la Parte peticionante. Este instrumento, en realidad modificador del TM80, abrió el cauce para desvíos del principio de la convergencia intra-ALADI que en esos momentos era el tema central de la agenda de la Asociación.

El camino marcado por México fue más tarde seguido por Chile, que ha puesto en vigor un TLC con los Estados Unidos, por Colombia y Perú, que han suscrito convenios similares y están a la espera de su ratificación por el Congreso americano, y fue transitado incipientemente por otros miembros de la ALADI, como el Ecuador y el Uruguay. Ninguno de los países signatarios de los TLCs ha cumplido con los prerequisites del Protocolo Interpretativo.

Es obvio que los programas de liberación respectivos, cuando rijan legalmente estos acuerdos, como ya ocurre con los que han puesto en vigor Chile y México con naciones de fuera del área, deberán ser motivo de análisis al diagramarse el ELC y no será fácil la tarea de conciliarlos con las pautas generales que se convengan para la implementación de éste.

Lo que sí resulta claro es que cuanto más asimilables entre sí sean las normas respectivas sobre diversas materias menos complejo será el trabajo de lograr que sean concordantes situaciones a primera vista antitéticas. Pero también hay que tener en cuenta que esos dos países vértices (Chile y México) que no integran sistemas subregionales en el marco de la ALADI, han aplicado y practican actualmente políticas comerciales encaminadas a multiplicar sus convenios con áreas o naciones del resto del Mundo.

Chile tiene en vigor un AAP con India y el llamado P4 (con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam) y ha suscrito TLCs con la Unión Europea, la AELC (integrada hoy sólo por Islandia, Litchestein, Noruega y Suiza), y con Corea del Sur, en los cuales, según información oficial¹¹ “los temas negociados y los compromisos establecidos tuvieron una envergadura mayor que los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con los países de Sudamérica”, al incluir el comercio de servicios, las inversiones, las compras gubernamentales, la protección de la propiedad intelectual y otros temas no tratados en aquéllos.

Su reciente TLC con China, no sólo le abre expectativas al país andino para sus exportaciones de productos agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros, cambiando así la concentración tradicional en las del cobre y la celulosa, sino que traza una interesante línea de conexión mercantil y de inversiones en energía, minería, infraestructura y agricultura de América del Sur con Asia a través del Pacífico, razón por la cual un gran interés chileno en la CSN radica en el mejoramiento de los puertos caminos y pasos fronterizos que faciliten su vinculación con la región atlántica del subcontinente.

México ha procedido por su parte en la misma forma concertando similares convenios con la Unión Europea y una serie de países del resto del mundo y su participación en el TLCN lo ha convertido en un centro de interés mundial para las inversiones y las operaciones mercantiles.

Las consecuencias de esta realidad no pueden ser ignoradas cuando se plantea el establecimiento del ELC. Las primeras conclusiones que se extraen de ella consisten en que debe actuarse con urgencia para crear en la región un circuito comercial acorde con la tendencia predominante en la actualidad, a la que ya se han sumado países miembros de la Asociación, y que es indispensable descartar las aprensiones que puedan provocar aperturas intrazonales de mercados, similares a las que están llevando a cabo otras regiones.

En Asia, un continente sumamente activo a este respecto, el Japón, tradicionalmente cerrado a este tipo de acciones, ha concluido un TLC con Singapur (2002) y negocia con similar finalidad con Malasia, Tailandia y Filipinas, siendo además posible un convenio trilateral entre esos dos países y China.

Ésta, que se ha convertido en un actor principal en el comercio mundial, se propone a su vez formar un bloque para el 2010 con la ASEAN, compuesta por Malasia, Singapur, Tailandia, Camboya, Vietnam, Laos, Myanmar, Brunei Darussalam, Indonesia y Filipinas) y está desarrollando una intensa labor de vinculación económica con Estados africanos.

Debe anotarse, asimismo, que el cambio experimentado por la política comercial externa de los Estados Unidos tras el abandono del proyecto sistémico y totalizador de un ALCA hemisférica ha acentuado notablemente este retorno al bilateralismo.

Como se ha visto, entre los países latinoamericanos, Chile y México llevan la delantera en materia de negociaciones mercantiles con terceros de todas partes del mundo, pero también otros miembros de la ALADI realizan esfuerzos y logran progresos en la

¹¹ Documento elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el Tratado con China, mayo de 2006.

misma dirección. A ello hay que agregar que existen o se gestionan arreglos plurales de carácter interregional, terreno en el cual la Unión Europea es actor principal.

Finalmente, el escenario se vuelve más difuso y confuso por la fragilidad que exhiben los pactos subregionales. Venezuela se ha retirado de la CAN, pero en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 111 del Acuerdo de Cartagena Codificado deberá mantener por un lustro las ventajas otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión.

Además, se ha adherido formalmente al MERCOSUR, pero le falta todavía negociar las condiciones de ese ingreso, tarea que no será sencilla dadas las características de su economía. Por su parte, Chile ha formalizado nuevos entendimientos con los restantes países del Grupo Andino en carácter de asociado.

Por otro lado, no es posible ignorar la influencia de factores políticos que gravitan en las relaciones hemisféricas y regionales. Los países más poderosos del MERCOSUR se mostraron en su momento reticentes a participar plenamente en la propuesta ALCA, cuya orientación no contemplaba, a juicio de sus gobiernos, los intereses nacionales.

En el MERCOSUR se han planteado problemas de dependencia, exclusión en decisiones, incumplimientos y Argentina y Uruguay mantienen un litigio en materia medioambiental.

Alternativa Bolivariana

El gobierno venezolano ha lanzado un nuevo y ambicioso proyecto integrador denominado "Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA)" en el que participan Bolivia y Cuba.

Los tres países han convenido elaborar un *plan estratégico* para garantizar una beneficiosa complementación productiva sustentada entre otras acciones en el aprovechamiento de las oportunidades existentes en el espacio trilateral, el ahorro de recursos, la ampliación del empleo y el acceso a mercados.

Se prevé el intercambio de paquetes tecnológicos integrados en áreas de interés común, inversiones de mutua conveniencia bajo la forma de empresas públicas, binacionales, mixtas y otras modalidades de cooperación, entre las que se destacan la apertura de subsidiarias de bancos estatales en los otros territorios nacionales, la concertación de convenios de créditos recíprocos, la compensación comercial de bienes y servicios y la profundización de las comunicaciones.

Aspectos importantes desde el punto de vista del ELC son el reconocimiento de las necesidades especiales de Bolivia y las medidas que Cuba (especialmente en el sector de la medicina) y Venezuela (suministros petroleros, apoyo financiero, incentivos y exenciones fiscales, etcétera) adoptarán para atenderlas.

Del conjunto de compromisos asumidos en el ALBA corresponde destacar dos que podrían incidir en la configuración del ELC: a) con respecto a las inversiones de interés mutuo, en los casos de empresas binacionales o trinacionales con connotación estratégica se dispone que el país sede posea, de ser posible, el 51% de las acciones; y b) se admite la práctica de mecanismos de compensación comercial de bienes y servicios, lo que podría abrir las compuertas a operaciones eventuales de intercambio

administrado con intervención de empresas o sectores públicos (el pago compensatorio con productos es una concesión específica que ya ha dado Venezuela a Bolivia). Un hecho a tener en cuenta es que los miembros del ALBA rechazan abiertamente la concertación de TLCs de países latinoamericanos con los Estados Unidos.

Problemas para la convergencia

No es posible predecir si los múltiples acuerdos que coexisten hoy en la región y en el hemisferio evolucionarán con una orientación de convergencia o con una tendencia a la dispersión. Se ha percibido en los últimos años el efecto de una fuerza centrífuga que ha debilitado y desarticulado los mecanismos de integración.

La CAN, por ejemplo, autorizó la asociación de Bolivia con el MERCOSUR a pesar de la decisión formal del GRAN de conformar una unión aduanera. Más tarde, admitió que Colombia y Venezuela constituyeran con México el Grupo de los Tres con programas y mecanismos reñidos con la normativa andina.

El gobierno boliviano ha manifestado recientemente su interés de ir más lejos aún e ingresar al MERCOSUR como miembro pleno, pero sin dejar de seguir formando parte de la CAN. De arbitrarse una solución acorde con este propósito se daría el caso atípico de un país que participaría en dos uniones aduaneras en formación.

En el MERCOSUR se superponen los ACEs 14 y 18, que aunque similares, permiten que en el marco del Tratado de Asunción cohabiten dos vías institucionales, una cuadrilateral y bipartita la otra. La cláusula centroamericana de excepción no permitía que los países del MCCA celebraran tratados con terceros países, pero un protocolo suscrito en 1993 modificó el artículo pertinente.

Hoy está en vigor el CAFTA, el área de libre comercio con Estados Unidos, que sustituyó a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe por un TLC en el que de hecho una de las Partes es un colectivo de naciones.

En los acuerdos del CARICOM con Colombia y Venezuela se prevé la eventual adhesión de otros países de la ALADI. Es claro que este “spaghetti bowl”, según calificación irónica de Bhagwati, no será fácil de ordenar ni técnica ni políticamente.

Sin embargo, es posible percibir en este entramado de convenios entrecruzados un cierto sesgo positivo para reordenar y homogeneizar esta tendencia generalizada a la liberalización mercantil: todas estas diversas acciones parciales tienen el mismo propósito de eliminar aranceles y otras barreras al comercio en la mayor medida posible y se van ajustando gradualmente a formatos similares.

La función esencial del ELC sería, por lo tanto, la de desenredar de la mejor manera posible esta maraña de arreglos y convertirla en una madeja más fácilmente manejable.

El rol de la ALADI consistiría en mantener y fortalecer el impulso de la integración regional con base en este espacio de libre comercio, pero con conciencia plena de que éste no es un fin en sí mismo sino un paso importante hacia una integración económica más plena y profunda.

Antecedentes del ELC

Área de libre comercio sudamericana (ALCSA).

Un antecedente importante del ELC ha sido la iniciativa brasileña, enunciada en 1994, de establecer una zona de libre comercio sudamericana (ALCSA).

En su momento, se la consideró en cierta medida como una alternativa táctica en respuesta al proyecto del ALCA diseñado por el gobierno americano y que constituía una segunda versión, más concreta y detallada, de la propuesta Iniciativa para las Américas (IPA) lanzada años antes por el Presidente Bush padre, la cual tuvo sólo un desarrollo incipiente a través de la formalización bilateral de acuerdos marcos de comercio e inversión entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos.

En esa instancia inicial se programó únicamente entablar negociaciones formales entre la nación nortea y Chile, que luego se postergaron y extendieron durante una década hasta culminar con el TLC que está hoy en vigor.

A comienzos de los años noventa la política económica brasileña era observada, según algunos analistas, con una óptica crítica por las naciones centrales, fundamentalmente los Estados Unidos, y por los organismos financieros internacionales, pues no se ajustaba estrictamente al modelo estructurado por los conductores de la economía mundial.

El Brasil aplicaba una política exterior autónoma con una visión universalista y no era aparentemente proclive a aceptar un diagrama continental de relaciones mercantiles orientado por una potencia hegemónica con la cual, por otra parte, tenía planteados ciertos conflictos comerciales.

El espacio libre hemisférico acentuaría la tradicional dependencia económica de las repúblicas del sur con su poderoso socio del norte y desde el punto de vista geopolítico y estratégico subsumiría la creciente influencia brasileña en su entorno geográfico natural.

Se han señalado como signos de esta resistencia a subordinarse a programas hemisféricos del tipo ALCA ciertos hechos destacables: que Brasil no suscribiera, como las demás naciones iberoamericanas, el convenio bilateral con los Estados Unidos en materia de comercio e inversiones en el marco de la IPA; que, en cambio, fortalecida su capacidad negociadora con su participación en el MERCOSUR, aceptase la suscripción de un acuerdo 4+1 conjuntamente con Argentina, Paraguay y Uruguay, esbozándose así una política económica externa conjunta de los miembros de esa entidad; y que ante la presión por impulsar las tratativas concernientes al ALCA propusiese la alternativa ALCSA.

Dado que, como se ha dicho antes, este proyecto, aunque incipiente y carente de implementación práctica posterior, puede ser estimado como precursor del concerniente al ELC, conviene revisar sucintamente sus parámetros principales, que fueron presentados formalmente en un documento reservado para la reunión de Cancilleres del MERCOSUR celebrada el 10 de marzo de 1994.

Los objetivos principales consistían en liberalizar en forma generalizada el comercio intra-sudamericano; promover la convergencia entre el Pacto Andino (GRAN) y el

MERCOSUR e incorporar a Chile a este movimiento de integración; fortalecer la ALADI como foro de negociación de los acuerdos mercantiles de la región; y profundizar el proceso de integración del área y crear condiciones favorables para una mejor inserción de los Estados sudamericanos en el sistema mundial de comercio.

El ALCSA se estructuraría mediante una red de acuerdos bilaterales y/o plurilaterales de libre intercambio entre sus miembros conforme a los instrumentos jurídicos previstos en el GATT y el TM80.

Dichos acuerdos consistirían básicamente en programas de desgravación arancelaria lineal, automática y progresiva y de eliminación de otras restricciones, las medidas no arancelarias, que deberían ser llevados a cabo en un plazo máximo de diez años.

El cronograma que se fijara para ese decenio podría diferenciar los ritmos de liberalización tomando en cuenta las estructuras productivas y las peculiaridades de las corrientes mercantiles de las partes involucradas.

En una primera etapa, las acciones se limitarían al intercambio de bienes. Al no involucrar esquemas de integración más profundos, este enfoque restringido (concordante con la política brasileña de avanzar gradualmente y con cautela hacia el mercado común) haría viable su iniciación inmediata y además permitiría actuar con la premura necesaria ante la aceleración con que en ese momento se estaban impulsando las prenegociaciones del ALCA.

Se añadía que *lo sustancial del comercio*, con referencia al requisito impuesto por las normas del GATT, no debería ser en el ALCSA inferior al 80%.

Se admitía la inclusión de los productos más sensibles en una *Lista Provisoria de Excepciones*, constituida por bienes sujetos al programa de desgravación, cuyos aranceles serían reducidos gradualmente. La incorporación de esos bienes al mencionado programa sería obligatoria.

Los productos excluidos de la regla del 80% se registrarían en una *Lista de Excepciones*, previéndose a su respecto la negociación eventual de niveles de preferencia. Las reglas de origen de los acuerdos ALCSA se ajustarían a criterios de valor agregado y de clasificación que no serían menos rígidos que los convenidos en un ámbito subregional, incluso en los casos de los requisitos específicos para sectores sensibles.

Aún cuando se la pueda juzgar como general y esquemática, esta propuesta constituye un precedente importante para el diseño del ELC por tres razones: porque el comercio libre es entendido como un concepto general no absolutamente totalizador, sino que se admitía, como ha ocurrido invariablemente en todos los convenios mercantiles internacionales, un número restringido de excepciones con el fin de preservar intereses productivos nacionales muy sensibles; porque fue formulada por el miembro del MERCOSUR que contaba con la mayor economía de América del Sur y que tenía una importante participación en los intercambios intrazonales; y, finalmente, porque representó una disposición positiva a encarar en un marco regional amplio un régimen de desgravación programada lineal y automática, solución con respecto a la cual el Brasil había mostrado ciertas reticencias cuando fue planteada en varias oportunidades en la ALALC.

Espacio sudamericano (ESI)

En octubre de 2004, el Secretario General de la CAN, Embajador Allan Wagner, realizó en el Comité de Representantes de la ALADI una “aproximación desde la CAN” al tema del “*Espacio sudamericano e integración regional*” (ESI), que ilustró con series de datos y gráficos (ingresos “per cápita”, comercio en el interior del área, exportaciones totales de esa región al mundo) con el fin de poner de relieve su dimensión y el “importante potencial de intercambio de manufacturas” que podría ser aprovechado con su conformación.

Al exponer los principios del ESI que imaginaba destacó que su construcción debería basarse en “las fortalezas CAN y MERCOSUR”, reafirmando así el criterio generalizado de que el quid del proceso latinoamericano de integración es llegar a una simbiosis de estos dos sistemas subregionales que cohabitan en la ALADI. Puso también el acento en lograr una “coherencia con las políticas externas comunes”.

Varios elementos básicos del mecanismo esbozado (una flexibilidad que admitiría distintas velocidades de participación, gradualidad a partir de intereses comunes, una visión de conjunto multidisciplinaria, solidaridad expresada por medio de tratamientos diferenciales) y otros aspectos comerciales que serían contemplados en su formulación (la libre circulación de bienes, capitales y servicios, el trato nacional en el intercambio de productos, las barreras técnicas, la cooperación aduanera, la política de competencia, la promoción de las exportaciones, las compras estatales) están contemplados genéricamente en la concepción del ELC, pero la del ESI tenía “una perspectiva más amplia que la de un tratado de libre comercio”.

Los componentes ideados para ese mecanismo eran más propios de un proceso de integración profunda, pues comprendía una amplia libertad para la circulación de personas y la migración laboral, incluyendo el reconocimiento de títulos académicos y licencias profesionales; la conformación de un mercado de capitales; la innovación tecnológica; los problemas ambientales; la integración productiva y energética; y la cooperación política más allá de la reafirmación de la democracia y la protección de los derechos humanos ya consagrados en las declaraciones y acuerdos vigentes.

El tema de los servicios era abordado con amplitud. Los del transporte y las telecomunicaciones también fueron incluidos. En materia de cooperación financiera se preveía la utilización coordinada de los recursos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Fondo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el mejoramiento Sistema de Créditos Recíprocos de la ALADI.

Por especulativos que puedan considerarse la orientación y el contenido de este proyecto podría afirmarse que en él se reflejaba la convicción de importantes dirigentes de la CAN en cuanto a que los pactos subregionales por sí solos y funcionado separadamente no constituyen una base firme para concretar una efectiva integración regional.

En su Cumbre de Quito, los Presidentes de las naciones miembros de esa organización lo reconocieron al decidir profundizar las relaciones de la CAN con los demás países de América Latina en todos los ámbitos. Al ratificar que la integración latinoamericana es el objetivo central del Acuerdo de Cartagena, marcaron la prioridad de la convergencia CAN-MERCOSUR, resolvieron que se iniciaran gestiones para llegar a una asociación con México y para celebrar un TLC con América Central y enunciaron como una eventual meta posterior extender este esquema hacia el Caribe.

El enfoque geográficamente expansivo del ESI, coincidente con la visión de los Jefes de Estado andinos, es más afín, desde el punto de vista de su amplitud y profundidad, al proyecto de crear la CSN que al objetivo más limitado del ELC; pero rebasa además los alcances de aquélla, pues en el gráfico final presentado por el Sr. Wagner se traza el tránsito de la CAN a la CSN y de ésta a una Comunidad Latinoamericana.

En este escenario tan lato, el ELC podría ser entendido como una acción de carácter parcial que cubriría principalmente aspectos fundamentalmente comerciales, pero que podría constituir una base de cimentación hacia formas mucho más ambiciosas de integración regional.

3. PROCESO PREVIO Y DEFINICIÓN DEL ELC

La decisión de conformar un espacio de libre comercio fue consecuencia de la situación crítica en que se encontraba la ALADI al comenzar el presente siglo.

En su Informe del año 2000 la Secretaría puso de relieve el escaso dinamismo de la integración en el ámbito regional y la tendencia de los países miembros a utilizar preferentemente la vía de establecer zonas de libre comercio y uniones aduaneras.

El MERCOSUR y la CAN eran los ejemplos más significativos de esta orientación. El Grupo de los Tres seguía ese rumbo, aún a riesgo de desarticular el Pacto Andino. El avance de acciones parciales a través de estos subsistemas y de los ACEs bilaterales determinaba que la consistencia institucional se debilitase y que la Asociación careciese en los hechos de un rol definido.

Al conmemorarse los veinte años de su nacimiento, una Declaración del Consejo de Ministros puso su mira en la intrincada red de convenios existentes y también tomó nota de las negociaciones unilaterales o plurales que estaban llevando a cabo países miembros con otras áreas y terceras naciones.

Con respecto al primero de estos fenómenos se insistió en estimular la articulación y convergencia de los acuerdos pactados en el marco de la ALADI, alentándose la esperanza de que por ese camino se adelantase hacia el establecimiento de una zona de libre comercio. En el fondo, esa aspiración, hasta entonces frustrada, se renueva ahora con el proyecto ELC.

Paralelamente se reiteró, como era usual en estas reuniones de alto nivel, el objetivo de la integración. La Resolución 54 (XI) le encargó al Comité de Representantes la realización de un estudio de la evolución del proceso en sus dimensiones bilateral, subregional y regional.

El resultado de esa tarea fue magro¹². El documento no consistió en realidad en un estudio, sino en una descripción escueta del desarrollo del proceso, a la que se agregaron recomendaciones, algunas generales e intrascendentes y otras puntuales, pero sin un hilo conductor de carácter sistémico.

Una de estas últimas indicaba que la ALADI debería concentrar y focalizar sus esfuerzos de apoyo a los países miembros en las acciones que se llevaran a cabo para propiciar una mayor profundización y convergencia de los acuerdos suscritos. Quizás podría decirse que los términos *profundización* y *convergencia* no eran del todo compatibles, porque el primero tendía a afianzar y a ampliar los convenios vigentes, que hasta entonces, con la excepción del MERCOSUR, al que se habían asociado Bolivia y Chile, habían sido prácticamente “cerrados”, en contraposición al compromiso de proceder a su confluencia.

Es conveniente hacer este comentario porque se ha mencionado un método similar para la constitución del ELC. En cambio, fue más positiva la recomendación que

¹² ALADI, “Estudio de la evolución del proceso de integración en el ámbito de la ALADI, en sus dimensiones bilateral, subregional y regional y propuestas para fortalecer el papel de la Asociación en la próxima década”, ALADI//CR/Estudio, 18 de diciembre de 2001.

destacó la importancia de perfeccionar la normativa regional elaborando regímenes generales en ciertas materias (origen de las mercancías, cláusulas de salvaguardia, procedimientos aduaneros) objetivo que también se procura concretar con el ELC.

Finalmente, se reiteró en esta circunstancia la necesidad de hacer esfuerzos más eficaces en apoyo de los PMDER. Se consideró que el mecanismo de listas individuales de ventajas no extensivas, en vez de proceder a una apertura conjunta y generalizada de mercados, limitaba considerablemente el acceso a los mismos de los productos exportados por aquéllos. Se replanteó así el problema de las asimetrías de capacidad económica y se reconoció la falta de mecanismos que promoviesen un desarrollo armónico y equilibrado en el marco de la ALADI.

Este tema fue objeto de una Resolución de los Cancilleres en su reunión siguiente, la 56 (XII), y es uno de los más cruciales en el diseño del ELC (la Resolución 59 que aprobó las Bases para su conformación fue acompañada por la 61, de la misma fecha, en la que se convino la adopción de medidas más de fondo para incrementar la participación de los PMDER en los flujos del comercio intrarregional).

Cabe señalar que el problema de las asimetrías no se restringe al caso de los PMDER, sino que tiene un alcance más general como lo demuestra el hecho de que en el ámbito de la ALADI se haya procedido a calificar a los países miembros en tres categorías conforme a sus respectivos grados de desarrollo y que se mantuviera el tratamiento especial obtenido por el Uruguay en 1967 en cuanto a beneficiarse de ventajas no extensivas.

En el documento de la Secretaría sobre el marco de negociación para el ELC¹³ se plantea la necesidad de profundizar los aspectos conceptuales de la Resolución 59(XII). El primero de ellos es el de la definición del Espacio de Libre Comercio.

Una inicial e importante precisión que habría que hacer a este respecto es que sin perjuicio de sus eventuales efectos colaterales sobre las relaciones de los países miembros de la Asociación con otras naciones latinoamericanas y con terceros países o grupos de países el ELC es un programa de y para la ALADI.

En segundo lugar, parece necesario recalcar su neto carácter comercial. La perspectiva de llegar al establecimiento de un mercado común regional debería interpretarse como un enunciado programático de inserción obligada en todos los textos fundamentales del proceso. La Resolución 59 no da orientaciones ni fija normas para concretar esa meta. Los *componentes* indicados en ella, aún en el caso de las *materias complementarias*, algunas de las cuales podrían ser consideradas como de proyección mayor y más amplia, fueron concebidos como áreas de trabajo para crear y potenciar el espacio de libre comercio.

No sería oportuno, por lo tanto, abocarse durante su diseño e implementación inicial a toda la compleja problemática de la integración. Ya el Comité de Representantes (CR) ha dado la pauta de no incursionar en el terreno de las cuestiones institucionales de fondo que plantea un mercado común o una forma de integración de similares características. Tal tarea correspondería a etapas futuras.

¹³ ALADI, "Marco de Negociación para el Espacio de Libre Comercio", ALADI/SEC/dt 465, 24 de octubre de 2005.

En tercer término, se reafirma la actual estrategia negociadora de profundizar los Acuerdos de Libre Comercio ya suscritos y de promover la concertación de otros entre los países que todavía tienen acuerdos de preferencias fijas.

Pero no debería descartarse la posibilidad de reformular el conjunto de ventajas mercantiles, tratamientos y normas y disciplinas que ellos contienen, reuniéndolos y armonizándolos en un *acuerdo regional* de los previstos en el TM80. Los estudios realizados, tanto desde el ángulo jurídico-institucional como desde el económico-comercial, si bien ponen de relieve muy numerosas disparidades de diverso orden, permiten sin embargo percibir similitudes y hasta coincidencias esenciales en ese entramado de convenios.

La estrategia mencionada antes se basaba en que la suscripción de acuerdos entre los miembros del MERCOSUR y de la CAN, más los ya existentes, constituían una alta proporción de los arreglos posibles entre los doce países de la ALADI. Pero la realidad actual es diferente: los acuerdos subregionales se han debilitado, su membresía ha experimentado cambios y ha surgido una fuerte propensión a negociar y suscribir TLCs con los Estados Unidos y otras naciones de fuera del área.

Para potenciar el ELC, como se pretende, será necesario fortalecer la identidad internacional de la ALADI, dándole mayor cohesión al sistema preferencial interno. En el documento de la Secretaría citado se previó, en lo concerniente al acceso a los mercados, alcanzar acuerdos de libre comercio que vinculen a los doce países de la Asociación, utilizando para ello cualquiera de los mecanismos establecidos en el Tratado de Montevideo de 1980.

El ELC sería implementado gradualmente. Su conformación progresiva implicaría la elaboración y aprobación de una suerte de Plan de Acción a ser ejecutado en un plazo que habría que determinar. Ello no obsta a que de ser posible se adopten algunas medidas de aplicación inmediata que faciliten su normal ejecución.

A título de ejemplo, podrían convenirse formas de acción concretas para contemplar la situación desfavorable de los PMDER, cuyas exportaciones a la Zona han crecido en los últimos años a un ritmo menor que las de otros miembros de la ALADI. Ello contribuiría, además, a mitigar las aprensiones existentes con respecto a la cuestión de las asimetrías, que ha sido y es sin duda el talón de Aquiles del proceso de integración.

Por otro lado, cabría abrir canales efectivos para la participación de los empresarios, trabajadores en la implementación fáctica del ELC, traspasando los límites excesivamente formales que se han trazado hasta ahora. Los componentes indicados en las Bases de la Resolución 59, los aportes técnicos de la Secretaría, los criterios acordados por los Responsables de Alto Nivel y los lineamientos dados por el Comité de Representantes y sus Grupos de Trabajo proporcionan un conjunto de conceptos que coadyuvan de manera esencial a definir con la necesaria justeza el significado, los propósitos y los alcances del ELC.

Un asunto de extraordinaria complejidad es el relativo a la incidencia de los acuerdos que miembros de la ALADI negocian y suscriben con terceros países. El estancamiento de la Ronda Doha ha determinado, como se ha mencionado antes, una proliferación de iniciativas que no respetan la aplicación de la CNMF a nivel mundial, como lo exige el GATT, salvo para casos excepcionales especificados claramente.

Cuando se discutía el ALCA, algunos analistas previeron la posibilidad de que fuera dejado de lado el propósito de poner en marcha en el hemisferio un plan unitario e

integrado a nivel multilateral y que finalmente se tendiese, como ha ocurrido, a instaurar un sistema radial (“Hub and Spokes”) centralizado en los Estados Unidos.

Se advirtió que este método implantaría un régimen de “*meritocracia*” que premiaría a los países sureños que cumplieran más estrictamente los lineamientos del Consenso de Washington. Ello representaría que los que estuvieran en la parte baja de la *lista de espera* verían postergada por un lapso imprevisible su aspiración de acceder más libremente al mercado del norteño.

Ahora, los TLCs en vigor y los que se suscriban en adelante determinarán tratamientos desiguales para el ingreso de productos de los miembros de la ALADI en el mercado norteamericano. A ello hay que agregar el efecto de una discriminación adversa en la Zona, pues la liberación programada en esos TLCs puede resultar en concesiones mayores para el socio externo que las pactadas en el marco de la ALADI.

Esta perspectiva fue la que condujo a modificar el TM80 al incorporarse México a la NAFTA. Este tema, a pesar de su importancia, sólo fue mencionado tangencialmente en las Bases de la Resolución 59.

Debe tenerse presente que el TLCN se basa en una reciprocidad plena en materia de libre comercio entre países de desarrollo muy dispares y que los TLCs posteriores suscritos por los Estados Unidos siguen esa senda. Crean, por lo tanto, un *campo de juego nivelado* que no es concordante con los objetivos del ELC.

En la parte relativa al desarrollo progresivo de este último (numeral 11) y su instrumentación a través de los mecanismos del TM80 hay una referencia a la “coexistencia con negociaciones extrarregionales de países miembros”, pero no se indica cómo se tratará esa compleja situación. Es de suponer que además de la inherente a la de los acuerdos intra-ALADI, habrá que analizar una *convergencia plus* con los TLCs *hacia afuera* para que los cronogramas de liberación de éstos y los que se fijan en el ELC sean armónicos y compatibles entre sí.

Como México ya está virtualmente completando el suyo en el ámbito del TLCN y ya se ha definido el que le corresponde a Chile, parecería conveniente que el o los del ELC no se extendiesen demasiado en el tiempo si se desea evitar o mitigar esas eventuales *discriminaciones adversas*. Cuanto más rápidamente se transite por el tramo no liberado del comercio intrazonal menos desfavorables serán los eventuales efectos de este complejo juego de instrumentos mercantiles.

En el documento comentado se entrevió la posibilidad de que se tomase “una decisión política complementaria consistente en replantear calendarios de desgravación acordados con miras a un proceso de aceleración que, además, pudiera contemplar tratamientos excepcionales con fechas ciertas de desgravación”. Se señala en ese trabajo que si no se alterasen los calendarios establecidos, a su término dicha desgravación de la mayor parte del comercio intrarregional alcanzaría el noventa por ciento del universo arancelario, lo cual equivale a decir que para entonces se produciría una gran aproximación a un esquema de libre intercambio de bienes.

Consecuencia lógica de estos datos sería la de que el ELC tendría que acortar sensiblemente ese lapso y lograr una razonable convergencia de los acuerdos vigentes para evitar la persistencia de segmentaciones del mercado zonal y de tratamientos diferenciales no convenidos multilateralmente sino resultantes de las disparidades que existen entre los diferentes convenios.

Apoyo político y supervisión ejecutiva

La ejecución de este nuevo plan depende de la voluntad y la capacidad política de los Estados miembros.

Otros intentos anteriores se frustraron por coyunturas y realidades económicas adversas, así como por aprensiones ante eventuales riesgos de que los esfuerzos asociativos generasen perjuicios para intereses nacionales sensibles a la apertura comercial. No es fácil lograr que se tome conciencia plena de que la integración no puede cobijar desde su comienzo y para siempre sólo a un *Club de ganadores* en el que se repartan parejamente grandes beneficios para todos sus socios.

Es ciertamente un juego en el que se puede ganar o perder en ciertas ocasiones o períodos. Pero si existe una solidaridad real entre los participantes se podrá llegar a una equivalencia equitativa de oportunidades para un desarrollo compartido.

El ELC debería ser considerado como un paso de avance, incluso de alcances modestos aunque lo imponga una realidad insoslayable. En puridad, se trata más de apuntalar decisiones ya tomadas y reiteradas con una serie de acciones técnico-burocráticas para hacerlas factibles en la práctica y asegurar su estricto cumplimiento, que de asumir nuevos y trascendentales compromisos.

La clave del éxito de una organización internacional, cualquiera sea su naturaleza, radica en el amplio y sostenido apoyo político que le presten los Estados miembros. Sus órganos más importantes son los que fijan con sus resoluciones la política de la institución.

Más allá de las discusiones académicas que se han suscitado con respecto a los sistemas de integración multinacional sobre la supranacionalidad, el derecho comunitario y las limitaciones a la noción clásica de la soberanía, la práctica generalizada hasta el momento es que los que toman las decisiones finales son los Gobiernos a través de asambleas, conferencias o consejos integrados por sus representantes o delegados.

Es notorio que la Comunidad Europea creó en los Tratados de Roma instituciones a las que se les transfirieron ciertas facultades de resolución en campos específicos, como ocurre con la Corte de Justicia, el Parlamento (ambas entidades actúan como Poderes judicial y político del conjunto de Estados miembros) y la Comisión, a la que se le ha dado algunas atribuciones supranacionales para el desempeño de su función ejecutiva. Pero ésta es una excepción que confirma la regla.

En América Latina las reflexiones y controversias con respecto a esta cuestión han sido permanentes y provocaron la desarticulación del sistema inicial al crearse el Pacto Andino. A la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy sustituida por una Secretaría General unipersonal) se le otorgaron competencias de iniciativa, control y decisión en ciertos aspectos operativos, pero las orientaciones y resoluciones políticas acerca del proceso subregional han estado a cargo de órganos intergubernamentales en una gradación jerárquica que culminan o inician los Jefes de Estado.

La mención anterior no tiene por finalidad replantear el tema de la estructura institucional de la Asociación que, por otra parte, ha sido expresamente excluido de la agenda del ELC.

La ALADI se caracteriza por ser una organización típicamente intergubernamental en cuya cúpula actúa un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual es secundado por el Comité de Representantes, que desempeña en forma permanente las actividades regulares de la Asociación y atiende los asuntos de interés común.

Otro órgano, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, que tiene a su cargo una serie de tareas enmarcadas en lo expresado en su título, está integrada por Plenipotenciarios de los países miembros y, por lo tanto, también tiene carácter intergubernamental.

Para la puesta en marcha y el funcionamiento del ELC regirá esta modalidad institucional. La experiencia ha demostrado que las decisiones fundamentales para la vida de una organización como la ALADI deben ser adoptadas mediante la intervención de las más altas jerarquías públicas de los países miembros.

En América Latina ya es usual que los Jefes de Estado participen directamente en los procesos de integración por medio de reuniones que se celebran generalmente después de las de los Ministros competentes. Así ocurre en la CAN, en forma institucionalizada, en el MERCOSUR y en otros marcos como el del Grupo de Río y el de la Cumbre Sudamericana.

En estos foros se fijan las directrices para la implementación del proceso y se aprueban los más importantes acuerdos. En cambio, las relaciones corrientes o de rutina, la programación y el análisis de los estudios que se le encargan a la Secretaría quedan a cargo de funcionarios de menor jerarquía y es lógico que así sea si se tienen en cuenta las complejas y variadas tareas que deben desarrollar los Ministros; pero es casi indispensable que éstos participen directa y activamente en los trabajos de la organización y que se reúnan periódicamente para impartir las directivas principales y tratar los asuntos de interés común más trascendentes.

Además, la acción de este órgano político superior, y las del Comité que lo provee de elementos de juicio y materiales suficientes y ejecuta sus mandatos, deberían ser complementadas con el funcionamiento de otros mecanismos también intergubernamentales, con el fin de tratar asuntos técnicos específicos que son competencia de servicios nacionales especializados.

Esta labor intergubernamental coordinada en diferentes niveles es pues necesaria desde el punto de vista de una eficacia práctica, dado que no basta con definir políticas, sino que también deben ser instrumentados los mecanismos para ejecutarlas. Pero es necesario evitar que la rutina los convierta en obstáculos, en vez de usarlos como puntos de apoyo.

A menudo -y esto ha ocurrido reiteradamente en el proceso ALALC/ALADI, así como en la CAN y el MERCOSUR- este procedimiento se ha vuelto disfuncional cuando traslada al nivel de ejecución las discrepancias existentes en los órganos principales y se prosigue discutiendo hasta la minucia asuntos que podrían ser resueltos en forma rápida.

Sucede con frecuencia que los funcionarios y aún los expertos que actúan en estos mecanismos auxiliares, aunque hayan sido convocados para realizar tareas de relativa importancia o puramente técnicas, sean influidos por los puntos de vista de administraciones, autoridades jurisdiccionales o grupos de interés con vista corta en materia de integración.

En ocasiones, se requiere de un impulso dinámico neutral que refleje las aspiraciones comunes y procure equilibrar las aparentes diferencias de costo-beneficio. Y esta función corresponde que sea desempeñada por la Secretaría, asistida, si las circunstancias lo exigen, por calificados expertos independientes.

En la ALADI, la Secretaría es un órgano de su estructura institucional, pero su función es esencialmente técnica, en tanto que los otros tres órganos tienen carácter político.

Para que no hubiera duda sobre esta distinción capital se utilizaron dos artículos del TM80. La decisión de darle la jerarquía de órgano institucional tuvo el deliberado propósito de superar la anómala situación de dependencia total que se impuso a su similar de la ALALC con relación al Comité Ejecutivo Permanente, hoy reemplazado por el Comité de Representantes.

Se le confirieron, entre otras, atribuciones para formular propuestas, realizar estudios y gestiones encaminadas a proponer la concertación de acuerdos, coordinar el funcionamiento de los órganos auxiliares no gubernamentales y solicitar asesoramiento técnico o la colaboración de personas y de organismos nacionales e internacionales.

Pero las más importantes desde el punto de vista institucional son las de “analizar por iniciativa propia...el cumplimiento de los compromisos convenidos y evaluar las disposiciones legales de los países miembros que alteren directa o indirectamente las concesiones pactadas”(responsabilidad que se acrecería de conformarse un ELC o de implementarse un programa con tal fin) y de “realizar evaluaciones periódicas de la marcha del proceso de integración y mantener un seguimiento permanente de las actividades emprendidas por la Asociación y de los compromisos de los acuerdos logrados en el marco de la misma”(Artículo 38 literales i, k). Se le han asignado así facultades ejecutivas, de proposición y de control primario con fines informativos, y de evaluación objetiva.

En esta etapa preparatoria del diseño del ELC conviene poner el acento en las funciones ejecutivas destinadas a controlar la legalidad de los intercambios comerciales.

En primer término, ellas deberían tener un sentido cooperativo y no arbitral, es decir, ser ejercidas desde afuera del núcleo de la discusión del asunto de que se trate, para intentar conciliar posiciones mediante aportes técnicos y logísticos, y no imponer soluciones.

En segundo lugar, deberían ser desempeñadas en forma dinámica y no estática, procurando acompañar con visión técnica apropiada la evolución de los asuntos puntuales y no aferrarse a criterios inamovibles, teniendo presente que en el ámbito de la integración económica se negocia todo según los dictados de la realidad, más allá de lo que enseñen la ciencia económica y las experiencias propias y ajenas.

Alguien que sabía mucho dijo una vez, cuando comenzaba este proceso, que no había especialistas en requisitos o fórmulas de origen. Con ello pretendía dejar en claro que las condiciones para conferirle a una mercancía el carácter de originaria que la habilitase a favorecerse de una preferencia arancelaria no era asunto a resolver por peritos en la cadena fabril correspondiente, sino por entendimientos entre los industriales involucrados con base en diversas variables como el tamaño de las plantas, la capacidad competitiva resultante de sus costos comparados, las dimensiones de los mercados internos respectivos, etcétera.

Por algo en la red de acuerdos de la ALADI el muy valioso estudio que se está realizando ha identificado un sinnúmero de requisitos específicos diferentes aunque básicamente se compartan ciertos criterios que permitirían reformular, mejorándolo sustancialmente, el régimen general establecido por la Resolución 252 del CR.

El papel de la Secretaría consistiría en poner sus conocimientos, o el de los expertos externos a los que recurra eventualmente, al servicio de los negociadores oficiales, disipar dudas infundadas y valorizar los efectos positivos de armonizar o unificar condiciones que con frecuencia no son muy dispares. Y estos razonamientos podrían aplicarse también a una serie de tópicos que hoy parecen complejos, como son los casos de muchas normas aduaneras y prácticas administrativas que entorpecen los flujos mercantiles y de los obstáculos técnicos al comercio.

En estas actividades de natural complejidad técnica sería esencial que la Secretaría tuviese a su cargo la coordinación de los trabajos, pero sin intervenir de manera alguna en la negociación oficial. Este método parece ser más eficiente que el de responsabilizar de esa tarea a un funcionario de un país miembro, por más eficiente y conocedor del tema que sea, para evitar interacciones indirectas de intereses vinculados con otras materias y eludir el condicionamiento implícito en el hecho de pertenecer a un país determinado cuyas posiciones generales y puntuales tiene la obligación de proteger.

Hay quienes consideran que la pretensión de crear un amplio espacio de libre comercio en las circunstancias actuales es una misión imposible. Sin embargo, ese objetivo al parecer lejano, si no remoto, sería más cercano y viable si se cumplieren sin cercenamiento las decisiones y acuerdos ya adoptados, es decir, si las autoridades competentes procediesen a incorporarlos en los ordenamientos legales internos -con respecto a lo cual se registran grandes déficit tanto en el marco regional como en los subregionales- y se ajustasen a su estricta observancia en la práctica. La seguridad jurídica resultante de un régimen de derecho efectivo es una condición "sine qua non" de todo proceso de integración cualquiera sea su modalidad.

En un sistema de libre comercio, si se contraviene fácilmente lo pactado los operadores carecen de garantías comerciales indispensables para actuar en el mercado ampliado. La experiencia latinoamericana ha sido negativa a este respecto y para que funcione un ELC será necesario reasumir un fuerte y unánime compromiso político formal, quizás a nivel de Jefes de Estado, que asegure el cumplimiento, sin margen para la adopción de medidas discrecionales por parte de cualquier autoridad nacional, de la normativa que se establezca para el ELC, es decir, que la responsabilidad legal de cada país sea *no divisible*, por ser asumida unívocamente por el Estado, y no *distribuable*, al recaer en todo o en forma compartida en autoridades de menor rango institucional como las estatales, provinciales, comunales u otras jurisdicciones locales.

En este contexto, es obvia la importancia de que la ALADI adopte a la brevedad un Sistema de Solución de Controversias, para cuyo fin, además del antiguo antecedente del aprobado por la ALALC y de los regímenes vigentes en la CAN y el MERCOSUR, existen trabajos y proyectos de la Secretaría y una propuesta actualizada preparada en el ámbito de las actividades técnicas preparatorias del ELC.

4. ACCESO A LOS MERCADOS

Tal como está concebido y según lo indica su propia denominación, el ELC podría ser asimilado a una zona de libre comercio.

En las Bases de la Resolución 59 se identifica como uno de sus componentes el “acceso amplio y universal a los mercados...”. A su vez, las “normas y disciplinas” que se mencionan para su diseño son usualmente incluidas en esta forma de integración.

Los TLCs suscritos en este hemisferio expresan en sus respectivos artículos iniciales que establecen una zona de libre comercio para cuya consecución actuarán de conformidad con lo dispuesto a ese respecto por el Artículo XXIV del GATT. Pero los posteriores al TLCN, agregan a la liberación de mercancías el comercio transfronterizo de servicios al amparo del Artículo V del Acuerdo General sobre la materia (AGCS).

Además, en sus últimos formatos se amplía la temática de estos tratados, incluyendo las inversiones vinculadas al comercio, las transacciones de tecnologías, las reglas de competencia, las compras estatales, los derechos de propiedad intelectual, el medio ambiente, etcétera. En lo que se refiere a la movilidad de los factores productivos sólo exceptúan el trabajo.

Por lo tanto, en la construcción del ELC no es conveniente ceñirse rígidamente al categorismo impuesto por el orden económico internacional o por la academia. Es aconsejable encuadrar las acciones respectivas con criterio pragmático y teniendo en cuenta las posibilidades prácticas de conformarlo y ponerlo en ejecución. Se pueden distinguir varias cuestiones capitales en esta tarea, a saber:

- a) la extensión y características del trato nacional, ya consignado en el TM80, para adaptarlo a un espacio de comercio realmente libre;
- b) la eliminación coordinada y progresiva de los gravámenes residuales a la importación, que todavía se aplican en razón de los acuerdos vigentes;
- c) el alcance del objetivo de remover y no reintroducir en el futuro RNAs y las modalidades de su aplicación mientras se mantengan, así como los plazos a establecer para las que sean eventualmente autorizadas;
- d) las excepciones al régimen general de liberación, transitorias o definitivas;
- e) las cláusulas de salvaguardia, con respecto a las cuales se ha presentado un estudio específico;
- f) el origen de las mercancías, asunto capital en un sistema de libre comercio carente de compromisos de armonizar en la medida necesaria los gravámenes externos, o de converger gradualmente hacia una banda arancelaria, o de adoptar un arancel externo común; un programa sobre el tema ha relevado en detalle las situaciones existentes e identificado conceptos para elaborar un régimen general que sustituya la Resolución 252 del CR;
- g) los tratamientos diferenciales para las categorías de países reconocidas por la Asociación, especialmente en lo concerniente a los PMDER;
- h) la incidencia de los TLCs y otros Acuerdos de Libre Comercio concertados entre miembros de la ALADI y terceras naciones o grupos extrarregionales, especialmente con los Estados Unidos.

Es muy probable que las negociaciones para conformar el ELC sean condicionadas por la necesidad de apartarse en cierto grado del concepto absoluto del librecambio,

como ha ocurrido invariablemente en todos los acuerdos suscritos hasta ahora a nivel mundial, entre ellos los modernos TLCs.

Un obstáculo que ha sido casi insalvable consiste en la dificultad para remover las trabas no arancelarias acompasadamente con el desarme o la liberalización de gravámenes. En todas las manifestaciones del proceso de integración en América Latina ha sido casi imposible lograr éxito en este sentido, como se verá más adelante al tratar el punto correspondiente.

También sería imprescindible, al parecer, dada la situación actual, admitir, al menos temporalmente, ciertas *discriminaciones adversas* resultantes de la existencia de los convenios de miembros de la ALADI con Estados Unidos y otras naciones ajenas al área cuyos programas de liberación ya están prácticamente terminados o en una avanzada etapa de implementación.

Puede plantearse la exigencia de exceptuar casi en forma definitiva algún producto y sus derivados inmediatos, como está sucediendo con el azúcar en el MERCOSUR o con los troncos de madera en el TLCN.

Es probable que las reglas de competencia no alcancen a afectar ciertos privilegios de que gozan empresas estatales que producen y mercadean en sectores importantes de la economía nacional. No será fácil poner en práctica el principio del reconocimiento mutuo de normas técnicas. Y habrá que considerar la singularidad del comercio agrícola y la eventual necesidad de regularlo especialmente en razón de la importancia capital de ciertos cultivos y explotaciones ganaderas para los trabajadores rurales domésticos.

Abonan esta reflexión los TLCs, cuya complejidad dispositiva, con un sinnúmero de normas, definiciones, aclaraciones, tratos particulares para productos y sectores de diferente sensibilidad, alerta sobre la embarazosa tarea de negociar ese tipo de soluciones. En el caso del ELC, el asunto es más complicado aún porque se trata de forjar entendimientos entre doce países ligados entre sí por acuerdos bilaterales diferentes y con economías extraordinariamente asimétricas. La elección de las modalidades de negociación será sin duda un primer e importante paso que habrá que dar cuidadosamente.

El trato nacional y la cláusula de la nación más favorecida

Es sabido que los principios del trato nacional y de no discriminación tienen principal importancia en los acuerdos económicos internacionales. Ambos fueron consagrados como pilares del GATT al establecerse un nuevo orden para el comercio mundial al comenzar el período de posguerra. Desde entonces, figuran como normas básicas en prácticamente todos los tratados que se suscribieron posteriormente.

La cláusula de la nación más favorecida (CNMF), que había sido utilizada anteriormente en forma condicional (las concesiones mutuas se extendían de una a otra Parte sólo a cambio de tratamientos equivalentes) a partir del Tratado Comercial franco-americano de 1778 y hasta el presente siglo (los Estados Unidos utilizaron esa modalidad hasta 1923), fue incorporada en el Artículo primero del GATT como una norma esencial de aplicación inmediata e incondicional con respecto a "los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones y exportaciones, o en relación con ellas" o que graven las transferencias de fondos efectuadas para el pago de operaciones mercantiles.

Como ha sido usual en el GATT, se acota con precisión el ámbito cubierto por esta disposición, que abarca los reglamentos y formalidades relativos a los actos de comercio y cualquier tipo de ventaja que se conceda por una Parte contratante a todo producto originario similar de otra Parte.

Este instrumento de extensión obligatoria de las concesiones pactadas bilateralmente aseguraba el efecto multilateral, o sea la generalización de las mismas a todas las demás partes contratantes, lo cual constituía un objetivo esencial del nuevo orden que se procuró establecer con la frustrada Carta de La Habana.

Desde entonces, la CNMF fue la regla básica del sistema de las relaciones mercantiles internacionales, aunque al ponerse en vigor el GATT hubo que aceptar algunas excepciones debido a situaciones históricas y aceptar otras que prevenían eventualidades futuras como los programas de integración multinacional (zonas de libre comercio y uniones aduaneras).

Sin embargo, según se ha dicho antes en este trabajo, la validez efectiva de esta norma fue siendo gradual y crecientemente erosionada. La formación del Mercado Común Europeo, y concomitantemente de la Zona Europea de Libre Comercio, sistemas ambos incompatibles con el Artículo XXIV del GATT, a los que sumaron otros mecanismos discriminatorios, (entre ellos el acuerdo automotor de Estados Unidos y Canadá en 1965), contribuyeron a que la CNMF perdiese vigencia práctica, no obstante haberse procedido desde hace años a realizar negociaciones comerciales multilaterales.

Últimamente, la proliferación de tratados bilaterales o plurales de libre intercambio de mercancías ha determinado que en los hechos sea casi una mera ficción simbólica a nivel universal. Sin embargo, es utilizada en algunos de esos acuerdos parciales para asegurarles a sus miembros una adecuada estabilidad de las preferencias pactadas entre ellos y evitar que sean desnaturalizadas por el otorgamiento a países ajenos de mayores ventajas que las concedidas entre sí por sus miembros.

El Tratado que creó la ALALC (TM60) estipuló que cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que una Parte Contratante concediese a otra con relación a un producto originario sería extendido inmediata e incondicionalmente a uno similar procedente de todas las demás.

El significado inicial de este precepto era *universal*, es decir, abarcaba todas las preferencias que se otorgasen dentro del marco legal de la Asociación, con excepción de las *ventajas no extensivas* autorizadas a favor de los PMDER y a los tráficos fronterizos. Pero esta cobertura absoluta fue más tarde cuestionada durante la polémica entablada entre los *estructuralistas* y los *comercialistas* en razón de la asimetría, alegada por los primeros, de los resultados del sistema, y de las discrepancias que se suscitaron con respecto a la filosofía integracionista.

La constitución del Grupo Andino impuso la tesis de que el principio general de reciprocidad debía prevalecer y que la CNMF regía sólo para los compromisos asumidos en el programa de liberación.

En la fase de la crisis final de la ALALC se admitieron convenios entre pares de países y al constituirse la ALADI en 1980 se limitó la aplicación de la CNMF a las ventajas comerciales que dos o más países miembros pacten entre sí en los AAPs o con terceras naciones en convenios no previstos en el TM80 o en el Acuerdo de Cartagena.

Se mantuvo asimismo la excepción concerniente al tráfico fronterizo. Comenzó así un período de apogeo del bilateralismo en el marco de la ALADI, que ahora se procura revertir en la medida de lo posible con el establecimiento del ELC.

La CNMF no tiene, pues un alcance general. Rige sólo en el campo de cada AAP o TLC. Sin embargo, de establecerse un sistema preferencial multilateral, como lo sería el ELC, podría ser conveniente precisar su validez específica para algunos casos, con el fin de evitar tratamientos o prácticas más favorables para terceros países que para los de la ALADI, posibilidad que no es de descartar dados los múltiples TLCs que se suscriben o negocian con contrapartes de fuera de la región.

El Artículo 44 del TM80 constituye un compromiso general (relativo a “ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios”) de aplicar la CNMF a la importación y exportación de los productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, salvo cuando estén previstos en su texto o en el Acuerdo de Cartagena.

Asimilada implícitamente al trato nacional también rige por el Artículo 48 para los capitales. Siguiendo esta línea y teniendo presente, por un lado, que el Artículo 49 autoriza a dictar normas complementarias de política comercial y, por el otro, que el Protocolo Interpretativo de 13 de junio de 1994 debilitó la rigidez inicial de la cláusula, sería recomendable reiterarla para asuntos especiales. Por ejemplo, a este procedimiento se ha recurrido en algunos ACEs recientes.

En el texto ordenado y consolidado del N° 6, entre Argentina y México, el artículo 27 establece que *las normas técnicas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad se elaborarán, adoptarán y aplicarán de manera que se conceda el acceso a los bienes del otro país signatario en condiciones no menos favorables que las otorgadas a los bienes nacionales de cualquier otro país.*

Una norma de este tipo, adaptada al ELC, podría disminuir las aprensiones que existen con respecto a los *obstáculos técnicos al comercio* y representaría un primer pero imprescindible paso hacia la consolidación de una garantía comercial efectiva.

El principio de no discriminación rige también a través del trato nacional (TN) en materia de tributación, reglamentaciones internas y otros procedimientos de carácter comercial. Este instituto tiene como finalidad garantizar que una vez que un producto haya sido importado cumpliendo con los requisitos exigibles no sea objeto de discriminación adversa a través de medidas del país receptor que favorezcan al mismo bien nacional u otro similar o sustituto competitivo.

Se lo aplica, además, con frecuencia, en otros campos, como los de la internación de capitales, el funcionamiento de las instituciones financieras, la prestación de servicios, las reglas para la contratación pública cuando las compras dispuestas tengan interés internacional (en este caso con limitaciones o excepciones que suelen ser amplias y severas) y otras actividades en las que proveedores foráneos pretenden competir en igualdad de condiciones con los domésticos.

El GATT 1994 describe con detallada precisión el alcance del TN en materia de impuestos y otras cargas interiores. Su Artículo III dispone que los productos importados por cualquier parte contratante no estarán sujetos, directa o indirectamente, a impuestos u otras cargas que sean superiores a los que gravan a los bienes nacionales similares y que tampoco deberán ser objeto de un trato menos favorable que el dado a éstos últimos en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte la venta, la oferta, la compra, el transporte, la distribución y su

uso en el mercado interno, con excepción de las adquisiciones de organismos oficiales sin finalidad de reventa y del pago de subvenciones exclusivas a los productores nacionales.

En el TM80, el artículo 46 consagra el TN para los bienes importados de conformidad con sus disposiciones y el 48 extiende la aplicación de este principio a los capitales procedentes de los países miembros, que recibirán un tratamiento no menos favorables que aquel que se conceda a los provenientes de cualquier otro que no pertenezca a la Asociación. Se trata de una redacción resumida del texto del GATT.

En cambio, en relación con el acceso de mercancías al mercado, en los TLCs suscritos últimamente con los Estados Unidos se incorporan el Artículo III del GATT y sus notas interpretativas, que pasan a ser parte integrante, *mutatis mutandi*, del acuerdo respectivo. Se define en ellos, además, el significado del TN con respecto a su otorgamiento por un gobierno regional, el cual deberá ser no menos favorable que el trato más favorable que dicho gobierno conceda a cualquiera de las mercancías similares.

En el proceso ALALC/ALADI, así como en los sistemas subregionales, han tenido lugar acciones de autoridades locales que no han cumplido con el compromiso asumido por el gobierno nacional en materia de otorgamiento del TN. A veces se han invocado disposiciones legales o atribuciones propias para proceder en esa forma, incluso para interrumpir las corrientes normales de intercambio frenando importaciones que se ajustaban a las reglas aprobadas por los órganos intergubernamentales.

En algún caso, el obstáculo interpuesto llegó a tener amparo judicial en una determinada localización interior. En otros, empresas estatales monopolistas hicieron valer competencias cuyo respaldo legal debería haber caducado a causa de la norma comunitaria aceptada por el gobierno central.

Es histórico el caso de la anulación fáctica de la liberación del pisco en un país de la ALALC porque la empresa estatal que regía el mercado interno de los productos alcohólicos se negó a autorizar su comercialización, no obstante haber sido negociado por su gobierno, porque era similar a una bebida que ella fabricaba.

Es necesario impedir, por lo tanto, que en un espacio de comercio libre estados, provincias, municipios, compañías públicas autónomas o cualquier otra autoridad local adopten medidas restrictivas que menoscaben la plena y correcta aplicación del TN. Cabría, por lo tanto, actualizar las normas de la ALADI sobre la materia.

Si se decidiese proceder en esa forma habría que tener en cuenta dos aspectos. El primero sería el señalado antes con relación a los denominados *gobiernos regionales*. Y el segundo tendría que ver con los sectores en los que se aplicarían la CNMF, el TN o ambos. Con respecto a este último, ello dependería del formato final del ELC, es decir, habría que resolver si éste se circunscribirá exclusivamente al comercio de mercancías y asuntos conexos o si abarcará otros campos, como los servicios, los asuntos financieros, las inversiones, las compras estatales con un criterio amplio y algún otro que integra la temática de los TLCs en boga.

Con relación a casi todos esos temas complementarios, por llamarlos de algún modo, lo convenido específicamente en cada uno de dichos tratados constituye referencia obligada para evitar divergencias inconvenientes y porque tienen base técnica adecuada. Se trataría, más que nada, de acotar la extensión y la profundidad de esas normas conforme a los compromisos que se asuman.

Por ejemplo, quizás el problema de las inversiones merezca una atención especial si se desea que el ELC sea una plataforma para el desarrollo productivo y la expansión y diversificación de las exportaciones intrazonales y de las dirigidas a terceros países. De ser así, correspondería facilitar al máximo las inversiones directas, y aun la circulación de capitales de origen regional, dándoles a los inversionistas trato nacional, en circunstancias similares, en lo concerniente a la adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta y otras disposiciones que rijan para los inversionistas locales, como se establece en el Artículo 10.3 del TLC Perú/Estados Unidos, cuya normativa incluye también el TN para las instituciones financieras (Véase Capítulo Doce).

En ciertos casos, pueden concertarse lo que se ha dado en llamar *obligaciones prospectivas*, que se contraen con sentido programático pero que no requieren el cambio de las leyes y prácticas existentes. En el TLC entre Estados Unidos y Canadá (CUSFTA) se exceptúan con este carácter ciertos servicios, como el transporte, las telecomunicaciones básicas (servicios telefónicos), actividades profesionales (médicos, dentistas, abogados, cuidadores de infantes) y los servicios públicos como la salud, la educación y los sociales.

En el ELC, los tres puntos más relevantes son los relativos al comercio de mercancías, la interferencia de los gobiernos regionales y la consideración de la situación de los PMDER, con respecto a la cual se ha insistido en que se proceda en forma transversal, es decir, dictando reglas especiales para contemplarla en cada uno de los instrumentos que se ideen para la conformación de aquél.

Se podría darles a las normas correspondientes una redacción tentativa que pudiera servir de base para las negociaciones gubernamentales que tendrían lugar, sin perjuicio de que se le agreguen otras.

Los países participantes en el Espacio de Libre Comercio de la ALADI se atenderán a lo dispuesto en los Artículos 46 y 48 del Tratado de Montevideo 1980 y a las disposiciones reglamentarias siguientes:

- a) **el otorgamiento por cada Parte del trato nacional a las mercancías originarias de cualquier otra Parte se hará de conformidad con el Artículo III del GATT de 1994, incluidas sus notas interpretativas; dichos textos se incorporan a este acuerdo como partes integrantes del mismo, *mutatis mutandi*;**
- b) **con respecto a un gobierno regional (estado, provincia, municipio, autoridad local o empresa estatal cualesquiera sean su autonomía de decisión y sus competencias legales) lo dispuesto en el Artículo 46 del Tratado de Montevideo 1980 significará un trato no menos favorable que el trato que cualquier autoridad como las mencionadas “ut supra” conceda a cualquier mercancía similar, directamente competidora o sustituible, según sea el caso, de la Parte a que pertenezca dicha autoridad;**
- c) **Los países de menor desarrollo económico relativo son eximidos de cumplir con todas o algunas de las disposiciones anteriores, según sea pertinente, cuando implementen un programa de expansión productiva dirigido a fomentar su desarrollo económico, especialmente en el sector industrial, por su propia iniciativa, en el marco de la cooperación prevista en las resoluciones y planes de acción aprobados en resoluciones de la ALALC/ALADI, o llevados a cabo con la colaboración de terceros países; para tal efecto, el país de menor desarrollo económico involucrado**

presentará al Comité de Representantes un estudio técnico-económico sobre el proyecto respectivo avalado por el organismo que le apoye financieramente, si existiere, o por la Secretaría General asesorada por un panel de tres expertos en la materia de que se trate.

Eliminación de gravámenes residuales

La situación actual induce a pensar que sería viable proyectar un desarme arancelario casi total entre los miembros de la ALADI en un lapso relativamente breve.

Estudios de la Secretaría sobre las reducciones comprometidas en los cronogramas convenidos en los Acuerdos de Libre Comercio indican que una vez cumplidos los mismos los gravámenes residuales a la importación serían de escaso monto.

En términos objetivos, dada esta circunstancia, la meta del *arancel cero* como norma general del intercambio intrazonal efectivo, es decir, el que se realice libremente respetando las prescripciones limitativas que se pacten, no sería difícil de alcanzar.

Conviene aclarar este concepto: las operaciones mercantiles que se ajusten estrictamente a la normativa general para el acceso a los mercados y a las reglas específicas que regulen el tráfico de productos (requisitos de origen, cupos cuantitativos, contingentes arancelarios, medidas de salvaguardia, impuestos compensatorios por prácticas desleales, eventuales excepciones transitorias o exclusiones definitivas y otras de similares efectos) no pagarían derechos de aduana ni cargas financieras equivalentes ni estarían sujetas a ninguna otra restricción no arancelaria que aquellas que eventualmente fueren admitidas expresamente en el convenio.

La aplicación del régimen del arancel cero en las condiciones señaladas facilitaría enormemente las transacciones mercantiles y les daría gran transparencia, destrabaría mucho los trámites aduaneros de por sí complejos (no habría que manejar numerosas listas en el cálculo de impuestos diferenciados por producto y por país en virtud de la panoplia de acuerdos vigentes) y simplificaría en gran medida la labor de los agentes comerciales, pues un exportador de un país que tiene distintos acuerdos con varios otros, como ocurre en la ALADI, no puede sentirse o actuar en la práctica como lo haría en un solo mercado ampliado.

Al hacer desaparecer dichas listas mediante una sola gran decisión, se lograría “de facto” la tan ansiada convergencia de las tarifas aduanales, es decir, se pondría en vigor una *zona de comercio libre de aranceles* que constituiría una parte sustancial del *Espacio de Libre Comercio* concebido por el Consejo de Ministros y formalizado en la Resolución 59 (XIII).

Las tareas para completarlo tendrían que concentrarse en otros aspectos, sin duda muy complejos, especialmente la fijación de los requisitos específicos de origen con base en un régimen general, el asunto de las RNAs, la naturaleza y alcances de las cláusulas de salvaguardia, que tendrían probablemente que contemplar más situaciones y ser aplicadas con criterio más liberal, y la trabajosa negociación de medidas que regulen el tráfico de bienes agrícolas y otros que son muy sensibles a la competencia externa por la importancia económico-social de su producción doméstica. Además, sería necesario darle un cariz más desarrollista y global al sistema de apoyo a los PMDER e instrumentar las medidas o mecanismos destinados a contemplar el problema de las *asimetrías*, temas éstos que serán tratados más adelante.

Es preciso tener en cuenta, además, que se dan situaciones diferentes. Los pactos subregionales, el MERCOSUR y la CAN, ya han cumplido teóricamente sus obligaciones respectivas en materia de liberación, aunque en la práctica se registren en cada uno de ellos numerosas e importantes desviaciones de este compromiso inicial básico y que su coexistencia de lugar a una dicotomía fáctica en dos bloques principales que no es fácil integrar en un conjunto único.

Por otro lado, los ALCs de México con Argentina y Brasil cubren, en ambos sentidos y con las dos contrapartes, un número parcial de productos negociados, en tanto que el primer país citado ya está culminando su programa de liberación en el marco del TLCN. De la capacidad de estas tres grandes economías de liberar por vías paralelas (México-Argentina y México-Brasil) los intercambios correspondientes dependerá en gran medida la suerte del ELC.

Los comentarios precedentes con respecto a la factibilidad de aceptar el criterio del arancel cero podrían inducir a pensar que se está incurriendo en la heterodoxia de sugerir que se convenga negociar una serie de medidas limitativas del ingreso a los mercados cuando de lo que se trata con el ELC es de facilitar e incrementar el acceso a los mismos. Sin embargo, ése es el procedimiento en boga.

Es notorio que las rebajas arancelarias sustanciales, como ha ocurrido en las rondas de negociaciones comerciales multilaterales, llevan a los países dadores a recurrir a medidas restrictivas de todo tipo para compensar la pérdida de protección de sus actividades productivas domésticas o a propiciar arreglos o entendimientos especiales para limitar el acceso a sus mercados de competidores extranjeros más eficientes. Es conocido el caso del llamado Acuerdo Multifibras, que durante muchos años reguló mundialmente el comercio de artículos textiles y vestimentas.

Las denominadas eufemísticamente restricciones voluntarias de las exportaciones (VER, en su sigla inglesa) constituyen otro ejemplo significativo de esta tendencia generalizada, hasta el punto de que son objeto de prohibición específica por cláusulas de los TLCs de Estados Unidos con Chile y Perú. Y el acceso a los mercados de numerosos bienes del sector agrícola es regulado estrictamente por todos los países, por más que se pugne incansablemente en la OMC por encontrarle a este problema una solución negociada aceptable.

Es un concepto no controvertido que el fenómeno de la liberación del comercio no puede ser enfocado simplemente con la óptica del desarme arancelario; que es necesario que rijan en el espacio concernido tipos de cambio estables; y que el éxito de un programa con ese objetivo depende de que los países participantes no nulifiquen el acuerdo mediante controles monetarios u otras medidas discrecionales que impidan el acceso de productos de los otros miembros.

En el amplio y profuso espectro de estas restricciones, muchas de ellas, por no decir la mayoría, son consecuencias del hecho de que tarifas aduaneras bajas o nulas determinan que las autoridades respectivas las suplanten por variadas restricciones no arancelarias.

En los procesos de integración se enfrenta la necesidad de que la liberalización comercial sea acompañada o complementada con una coordinación de políticas nacionales en los campos conexos, como por ejemplo los del transporte internacional e interno, el tratamiento de ciertas actividades productivas domésticas, los controles de cambios y de precios y la circulación de capitales y otros activos financieros.

Algunos más exigentes, requieren que ella se extienda también a otros sectores públicos, como el tributario y el del gasto público.

Sin ir tan lejos, una constatación veraz indica que el principio doctrinario del librecambio se basa en buena medida en una conjetura mítica originada en la noción simple y esquemática (Adam Smith) de que la libertad del comercio promovería una especialización productiva óptima inducida por los niveles de costos más bajos en cada actividad, teoría reafirmada por la ley de ventajas comparativas de Ricardo y completada por la teoría general del equilibrio (Heckscher-Ohlin); pero que en la práctica ha sido y es utilizado con finalidad utilitaria en un juego de poder del que sale ganancioso el más fuerte.

En su libro "Head to Head", Lester Thurow destaca claramente esta realidad: "...sin perjuicio de su inspiración universalista y su finalidad de propiciar una interdependencia pacífica de proyección progresista el postulado del libre cambio se ajusta estrictamente a las conveniencias económicas del poder hegemónico". Y Stiglitz ha señalado que los modelos que los economistas han empleado durante generaciones han sostenido que los mercados funcionaban a la perfección y que la libertad de comercio expande la renta de un país porque desplaza los recursos de empleos menos productivos hacia otros más productivos al influjo de las ventajas comparativas.

Las suspicacias acerca de esta imposición doctrinal y el deseo de proteger el *trabajo casero* han determinado que los países se resistan a admitir una competencia mercantil abierta en sus mercados internos y que cuando negocian entendimientos bilaterales o multilaterales impongan a sus contrapartes limitaciones de la más variada especie.

Se menciona con frecuencia, por ejemplo, el empuje de los Estados del Sudeste Asiático por incrementar los intercambios en su región. Pero sus acuerdos contienen numerosas excepciones que justamente afectan a los productos cuya liberalización sería más beneficiosa.

Un convenio entre Corea del Sur con los países del ASEAN ha tropezado con dificultades por la negativa de Tailandia a aceptar la exclusión del arroz pretendida por aquélla.

La India elaboró inicialmente una lista de 1.400 productos sensibles en sus negociaciones con el mismo grupo y luego la rebajó a 850, un número sin duda elevado. Las reducciones arancelarias en esos pactos no son dadas automáticamente, sino que están sujetas a licencias con el propósito de verificar el origen de las mercancías.

El paralelismo con lo que ha ocurrido en América Latina ha originado que la expresión "spaghetti bowl", con la que se grafica la maraña de convenios en ésta, haya sido traducida como la de "noodle bowl" con referencia a esa zona asiática.

Los textos de los TLCs firmados por los Estados Unidos bajo el *paraguas* del GATT (se declara en ellos - como se ha anotado antes - el objetivo de constituir una zona de libre comercio ajustada a lo dispuesto en el Artículo XXIV de dicho Acuerdo multilateral) contienen normas limitativas generales y casuísticas al comercio libre. El suscrito con Canadá en 1987 y puesto en vigor el 1º de enero de 1989 lo demuestra.

En una presentación sumaria del mismo, las autoridades canadienses, al explicar las reglas contenidas en el Capítulo 12 del mismo, señalaron que la mayoría de los

acuerdos comerciales consignan excepciones generales reconociendo la necesidad de conservar un cierto margen de maniobra con el fin de proteger intereses nacionales legítimos. Ellos representan -continuaban- una zona tapón sin la cual no les sería posible a las naciones soberanas concluir acuerdos internacionales que tengan fuerza obligatoria.

En la parte del Acuerdo que trata sobre el comercio de productos se reafirman las disposiciones del Artículo XX del GATT que admiten la imposición de restricciones a la importación o a la exportación cuando sean necesarias para resguardar la moralidad pública, proteger la vida o la salud de los seres humanos, los animales o los vegetales, impedir el tráfico del oro o la plata, así como los bienes nacionales de valor artístico, y aplicar leyes y reglamentos de seguridad.

Este tipo de excepciones generales fue también insertado en el TM60 (Artículo 53), el Acuerdo de Cartagena (Artículo 42) y el TM80 (Artículo 50) con algunos agregados, como la regulación del comercio de los materiales de guerra y de productos utilizables para el desarrollo de la energía nuclear.

El mencionado Artículo del GATT incluyó también las medidas necesarias para lograr la observancia de las leyes y reglamentos que no fueren incompatibles con las disposiciones del Acuerdo, tales como los aduaneros, el mantenimiento de monopolios y las actividades de empresas estatales (en las condiciones establecidas en los artículos II y XVII) y los derechos de propiedad intelectual (patentes, marcas de fábrica y derechos de autor), las restricciones relativas a la conservación de los recursos naturales agotables y las obligaciones contraídas en acuerdos intergubernamentales sobre un producto básico.

Corresponde señalar que la expresión producto básico significa, en otra disposición del GATT (Artículo XVI, en lo relativo a las subvenciones a la exportación), todo producto agrícola, forestal o de pesca y cualquier mineral en estado natural, abriendo así el cauce para que se plantease en el futuro el grave problema de los subsidios a la agricultura.

En el CUSFTA, las compras públicas escapan a ciertas obligaciones generales relativas al comercio de productos, especialmente en materia de trato nacional y normas de origen. Aunque se estableció que regirá totalmente la libre competencia a partir de un valor piso (US \$ 25.000), se admitieron excepciones para las reservadas a pequeñas empresas y por razones de seguridad.

En el sector hortícola, Canadá es autorizado a mantener salvaguardias para garantizarle un período de ajuste y a aplicar a otros rubros sensibles las admitidas en el Artículo XI del GATT. Se preserva el derecho del Gobierno Federal y de las Provincias del Canadá de introducir o mantener programas para proteger y estabilizar los ingresos rurales. Ambas Partes pueden, durante veinte años, reponer transitoriamente gravámenes a las frutas frescas y vegetales. Y existen medidas limitativas de las exportaciones con el fin de conservar recursos naturales y enfrentar una escasez de suministros.

En el TLCN, si bien los Códigos de desgravación están definidos claramente, notas al pie de página junto a ellos o en su lugar especifican un ritmo de desgravación diferente para las categorías indicadas, así como la existencia de cuotas, salvaguardias o disposiciones especiales de desgravación para cierto tipo de productos incluidos dentro de una fracción arancelaria.

La edición de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial mexicana alertó sobre este hecho con el fin de que no se cometieran errores en el cálculo del gravamen vigente para un cierto producto en un momento determinado del programa de liberación.

Reglas especiales fueron establecidas para algunos sectores: agropecuario, automotor, energético y textil. Las compras públicas escapan a ciertas obligaciones generales relativas al comercio de productos, especialmente en materia de trato nacional y normas de origen.

En el comercio de mercancías rigen una salvaguardia global aplicable cuando se produzcan incrementos súbitos en las importaciones provenientes de todos los países y una salvaguardia bilateral transitoria con el carácter de medida de emergencia ante los aumentos de reducciones arancelarias estipuladas en el Tratado.

Se reconocen las diferencias estructurales de los sectores agropecuarios y se asumen compromisos bilaterales entre las Partes, que constituyen en los hechos una concesión a México, pues las reglas del CUSFTA relativas a las barreras arancelarias y no arancelarias continúan aplicándose al comercio agropecuario entre las dos Partes involucradas.

Se utiliza el mecanismo del arancel cuota y los plazos para la liberación son más amplios para una serie de productos sensibles de cada país signatario (ejemplos: maíz, frijoles y otros -México-; azúcar, jugo de naranja -Estados Unidos-; lácteos, avícolas y huevos -México y Canadá-).

Los tratamientos especiales para productos sensibles y bienes agrícolas son también contemplados en el TLC de los Estados Unidos vigente con Chile y en los proyectados con Perú y Colombia. Largas listas de aranceles cuotas, precios de intervención, niveles de activación para la aplicación de la salvaguardia agrícola y enumeraciones minuciosas de los volúmenes de los cupos establecidos para cada caso ponen de relieve que es prácticamente imprescindible en los acuerdos de este tipo establecer condiciones especiales y fijar plazos mayores en el programa de liberación para los bienes del sector.

Todos los países soportan presiones para que se proteja la producción rural. Edgard Pisani, miembro de la Comisión de la CE señalaba hace un cuarto de siglo que la agricultura ha sido tradicionalmente excluida o exceptuada en todas partes, y aún dentro de una misma comunidad política, de los preceptos de la economía de mercado y del comercio libre, y que desde 1920 el proteccionismo en este sector ha echado raíces. Esta aseveración ha sido confirmada por la evolución posterior.

Los comentarios precedentes están destinados a poner de relieve las dificultades con que se tropezará si se pretendiera conformar el ELC en términos absolutos, es decir, tratando de imponer un intercambio libre de todos los productos sin excepciones de clase alguna.

La larga y frustrante experiencia vivida por los procesos de integración latinoamericanos en sus intentos de remover las RNAs y eliminar las trabas al comercio agrícola obliga, como ha ocurrido con los TLCs, a proceder con cautela y rehuir la tentación de llevar a cabo una desgravación completa del universo arancelario sin tener en cuenta las sensibilidades especiales que caracterizan a ciertas mercancías.

El mentado y controvertido régimen de bandas o franjas de precios utilizado en el GRAN, que es una salvaguardia fija en el sector, demuestra que será necesario contar en el ELC con medidas especiales, quizás algunas de ellas definitivas o a ser dejadas sin efecto en el muy largo plazo.

Convergencia

Con respecto a la consideración del tema de la convergencia de los acuerdos vigentes, que ha concentrado durante el último decenio la atención de la ALADI, corresponde señalar que se cuenta con diversos estudios de la Secretaría que exponen analíticamente la situación actual de los diversos procesos de desgravación¹⁴ con muy completas informaciones sistematizadas sobre aspectos tan capitales como la consolidación de las preferencias arancelarias por producto y el registro minucioso de las medidas no arancelarias a nivel de ítem de la NALADISA.

Además, en el ámbito de la CSN, las Secretarías de la ALADI, el MERCOSUR y la CAN han elaborado un valioso trabajo que evalúa el grado de convergencia hacia el libre comercio en Sudamérica, y que será sin duda referencia muy útil para todo intento de entrelazar las distintas situaciones arancelarias vigentes y para apreciar el grado de aproximación colectiva e individual a un esquema lo más universal posible de arancel cero.

La matriz de acuerdos utilizada no incluye a los de dos miembros de la Asociación (México y Cuba). Tiene en cuenta sólo los diez ACEs suscritos entre países sudamericanos (MERCOSUR, Chile/MERCOSUR, Perú/MERCOSUR, Ecuador-Colombia- Venezuela/MERCOSUR Bolivia/Chile, Chile/Colombia, Chile/Ecuador y Chile/Venezuela) y el acuerdo de la CAN, que no está protocolizado en la ALADI. En total, se identificaron 90 trayectorias de desgravación arancelaria para las 45 relaciones bilaterales.

En la Síntesis Ejecutiva del estudio se aclara la razón de estas cifras: existen 45 pares de países distintos en el conjunto sudamericano y dentro de cada relación bilateral es posible definir dos pautas preferenciales debido a que las desgravaciones no son exactamente recíprocas.

Esto pone de manifiesto dos aspectos sustanciales de la realidad actual: el gran número de entendimientos preferenciales entre pares de países y la generalizada tendencia a eludir o postergar la competencia externa no otorgando concesiones en el mercado propio sobre productos para los que se procura accesos al mercado de la contraparte respectiva. Desde el punto de vista de la cobertura mínima de productos en libre comercio (90%) y tomando como indicador el número de ítems (las concesiones de todos los acuerdos fueron convertidos a la NALADISA 2002) los cuadros de participaciones porcentuales en los años 2006, 2010, 2014 y 2018 muestran que las relaciones preferenciales más alejadas de la meta del 90% son las del MERCOSUR /CAN en ambos sentidos.

Ésta es la constatación de la importancia que para el logro de un espacio de libre comercio tiene el eje negociador entre estos dos grupos subregionales. Los ACEs 56 (4+5), 58 (4+1 MCS-Perú) y 59 (4+3, MCS-Colombia, Ecuador y Venezuela) -los dos

¹⁴ ALADI, “Situación actual del proceso de desgravación en los Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio”, ALADI/SEC/dt 462, 4 de mayo de 2005.

últimos fueron suscritos con posterioridad a la aprobación de la Resolución 59(XIII)-no constituyen todavía una base lo suficientemente firme para la construcción del ELC y habría por lo tanto que ampliar las coberturas de países y profundizar las preferencias con un cronograma no excesivamente extenso.

Como el estudio mencionado abarca solamente el área sudamericana, para los efectos del ELC el análisis de la situación actual del proceso de desgravación y sus proyecciones futuras conforme a los cronogramas convenidos en la totalidad de los acuerdos existentes en el marco de la ALADI debe comprender también a México y a Cuba. Ello determina que existan 13 acuerdos de libre comercio (ALC), a los que se suma la CAN.

En un trabajo de la Secretaría General (15), se destaca que de las 66 relaciones posibles entre los países miembros 49 tienen por objetivo el establecimiento de zonas de libre comercio, cosa que no ocurre en las 17 restantes basadas en acuerdos de tipo selectivo: los 11 de Cuba con los demás miembros, cinco de México con Argentina, Brasil, Paraguay, Ecuador y Perú y el de Bolivia/–Chile. Pero, en conjunto, todas las relaciones bilaterales se encuentran cubiertas por algún acuerdo. Se agrega en ese documento que de los ALCs suscritos cuatro ya han cumplido con los cronogramas acordados (el del MERCOSUR y los de Chile con Venezuela, Ecuador y México). Los otros completarán sus respectivos programas de liberación escalonadamente a partir del 2009.

Este cuadro de situaciones pone de relieve algunos aspectos importantes para la negociación del ELC:

a) en la mayoría de los ALCs el porcentaje de ítems liberados es alto (según la Secretaría oscilaría entre el 77 y el 100%), lo cual constituye un factor positivo;

b) una brecha considerable en cuanto a la aproximación al libre comercio separa a México de la Argentina y el Brasil (estos dos últimos están sujetos al compromiso recíproco del arancel cero desde el año 2000 en virtud del MERCOSUR), con lo cual se da el caso de que las tres economías más grandes de la ALADI tengan que actuar intensamente para fortalecer dos relaciones preferenciales que todavía tienen grandes posibilidades de expansión;

c) la relación del MERCOSUR con los países de la CAN es todavía incipiente, pues en el ACE 58 con el Perú el porcentaje es del 25% y en el ACE 59 con Ecuador, Colombia y Venezuela del 16% (se trata de acuerdos recientes y por consiguiente con cronogramas cuyo cumplimiento llevará tiempo) y además habrá que tener en cuenta el cambio de membresía de Venezuela; y

d) los acuerdos selectivos tienen muy bajos porcentajes de ítems liberalizados y tendrían que ser subsumidos en los ALCs que corresponda o en el mecanismo que se elija para implementar el ELC. (En el documento citado se presenta un cuadro ilustrativo de los grados de liberalización alcanzados al 2006).

Vista la situación descrita, si se optara por el método de impulsar negociaciones paritarias o por grupos de países que ya mantienen relaciones preferenciales habría ciertos lineamientos aparentemente lógicos para las acciones intergubernamentales.

ABRAMEX. Un triángulo negociador de relevante importancia está constituido por los tres países de mayor capacidad económica, Argentina, Brasil y México. Dado que Argentina y Brasil ya han comprometido su libre comercio recíproco en el MERCOSUR, las tratativas que requiere la formación del ELC tendrían que realizarse

en ese triángulo por los lados concurrentes al vértice mexicano, salvo que se tratase de concertar un acuerdo 2+1, actuando Argentina y Brasil conjuntamente como una contraparte, o uno 4+1 con base en el ACE 54 MERCOSUR/México (incluido el ACE 55 sobre el sector automotor que ha sido tratado específicamente).

El ACE 6.15 entre Argentina y México fue suscrito recientemente con carácter provisional -según de declara en el texto respectivo- "hasta la implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y México, en la medida que este último incluya las preferencias arancelarias y condiciones negociadas bilateralmente en el presente acuerdo".

En este contexto, cabe señalar que las preferencias entre México y Uruguay han sido muy numerosas desde los años ochenta: el porcentaje de ítems abarcados por ellas en 2006, según el cuadro citado, es del 90,7 en un sentido y del 85,4 en el otro, lo cual pone de relieve un alto grado de liberalización del comercio bilateral. En cambio, las del Paraguay son muy menores: el 2,1 las otorgadas y 19,4 las recibidas por este país.

Igualmente, los porcentajes de los ítems liberalizados en los acuerdos de México con Argentina y Brasil eran al 2006 muy bajos en cada caso en ambos sentidos: 12,4 y 5,5 del primero a los otros dos en ese orden y 10,9 y 5,5 respectivamente de éstos a México.

Los valores correspondientes a la relación preferencial Argentina/México aumentaron considerablemente con la suscripción del Decimoquinto Protocolo Adicional suscrito el 10 de octubre de ese año, que ha agregado en sus Anexos III y IV importantes nuevas listas de desgravación con alrededor de 1.800 ítems cada una. En ellas se otorgan algunas concesiones con preferencias fijas y otras limitadas a cupos para la importación del producto respectivo.

El examen de esta situación permite concluir en que existe un amplio campo para que esos tres grandes países se otorguen concesiones complementarias en un proceso de aproximación al libre comercio.

Un aspecto importante a este respecto es el grado de reciprocidad que revelan actualmente las concesiones intercambiadas, es decir, el número de ellas que se han otorgado en ambos sentidos con relación a un mismo producto, porque obviamente un espacio de libre comercio determinará obligadamente que ésa sea la regla general.

Contrariamente, la experiencia ha puesto de manifiesto reticencias de los negociadores a otorgar reducciones arancelarias en favor de mercancías nacionales para las cuales requieren acceso preferencial en la Zona.

Como ocurrió con las concesiones acordadas a través de las Listas Nacionales de la ex ALALC, las que figuran en los AAPs se caracterizan por contar con un gran número de ítems diferentes, pues cada país, aunque sea exportador tradicional de ciertos productos y tenga expectativas favorables con respecto a otros, ha tratado de no exponerlos en su mercado interno a la competencia de los similares originarios de la contraparte.

En el caso de los miembros de la ALADI más desarrollados y con una mayor diversificación industrial que los otros, esta situación puede multiplicarse en relación directa con el número de bienes negociables y el grado de paralelismo que exista entre sus actividades industriales.

Cálculos de la Secretaría muestran que de los 6993 ítems de la NALADISA93 Argentina le ha otorgado a México preferencias sobre 2015 y las ha recibido sobre 1446, existiendo *doble vía*, es decir concesiones en ambos sentidos, en 1087 ítems. En consecuencia, México no ha otorgado concesiones en 928 ítems en los que ha sido beneficiado por Argentina y, a su vez, ésta no lo ha hecho a favor de México en 359 ítems.

En la relación preferencial brasileño-mexicana (base NALADISA 96 de 6524 ítems) la situación no sólo es más equilibrada en cuanto al número de ítems negociados (789 y 790) sino que la doble vía es casi total: México no ha dado concesiones únicamente con respecto a dos productos y Brasil con respecto a tres.

En lo que concierne a la magnitud de las concesiones, si se examina para los dos pares de países el número de ítems que han sido negociados en cada nivel porcentual se advierte que en ambos acuerdos la mayor cantidad se concentra en las de cien por ciento (México-Argentina, 757 y 863, Brasil-México, 360 y 362) y que las restantes, aunque tienden a situarse en niveles intermedios, muestran una dispersión relativamente grande.

En el ACE 6.15 de Argentina y México se convinieron márgenes de preferencia porcentuales iniciales variados en tres *canastas* de productos (100 por ciento para la primera, 20, 50, del 51 al 65, del 66 al 75, del 75 al 85 y del 85 al 89 por ciento para categorías del B1 al B 6, cada una de las cuales tenía un cronograma de desgravación anual específico para la segunda, y 20 por ciento con aumentos del 10 por ciento anuales para la tercera canasta)

En el programa de liberación se prevén también cupos de importación para ciertos bienes, algunos de ellos equivalentes a determinados porcentajes de la producción nacional (notas complementarias argentinas) así como el permiso previo para el ingreso de un conjunto de mercancías (notas complementarias mexicanas). En el ACE 53 los niveles de partida son más parejos (se sitúan en escalas medias) y se registran mayores coincidencias de las preferencias porcentuales otorgadas por ambos países sobre el mismo producto. También se establecieron cuotas y contingentes arancelarios.

En la conformación del ELC sería importante que al procederse a la profundización y a la ampliación creciente de las preferencias se procure tener en cuenta la relevancia del concepto de la doble vía, pues el resultado final, el comercio lo más libre posible, exige un nivel casi total de competencia abierta. Una negociación tripartita de las tres naciones mayores con la mira puesta en el establecimiento del ELC daría pautas para orientar las decisiones de la ALADI con el propósito de concretar este objetivo.

Este asunto de la reciprocidad a nivel de ítem adquiere especial significación por la participación de México en el TLCN, en virtud de el cual ha liberado sustancialmente sus importaciones desde Estados Unidos y Canadá. Sin duda, Argentina y Brasil desearán gozar de similares franquicias con relación a muy numerosos productos. Pero a su vez México, al negociarse esta igualación de tratamientos, querrá también tener libre acceso concomitante a los mercados argentino y brasileño en cada ítem de que se trate.

Quizás un paso inicial positivo consistiría en que Argentina y Brasil elaborasen listas de productos en los cuales estarían dispuestos a concederle a México concesiones equivalentes a las que este último les otorga a sus socios del TLCN a cambio de recibir éstas en reciprocidad. Pero éste es un asunto sumamente complejo que no puede ser encarado desde afuera en un obvio marco de improvisación.

MERCOSUR-CAN. Otro eje negociador esencial es el mercado por las relaciones entre los dos sistemas subregionales. En el análisis correspondiente debe omitirse a Bolivia, pues este país está ligado con ambos grupos por programas de libre comercio. El correspondiente al Grupo Andino ya ha culminado desde el punto de vista legal.

Aunque persistan ciertos problemas que menoscaban la liberación mercantil, en teoría éste es un régimen que ya ha entrado jurídicamente en vigor. Igual cosa ocurre en el MERCOSUR luego del término del Régimen de Adecuación a la Unión Aduanera. Las imperfecciones de ambos sistemas y la frecuencia con que se infringen sus reglas determinan que no se hayan conformado uniones aduaneras reales ni que rija el libre comercio en ninguno de los dos casos.

En lo que concierne a las relaciones comerciales, la brecha existente entre los dos mecanismos es grande y la tarea de superarla será sin duda una de las más complejas a realizar para conformar el ELC. Hace casi medio siglo que los dos grupos de países involucrados han tratado sin éxito de llegar a un equilibrio de intereses que no se ha logrado por múltiples razones. Los cuadros que siguen, extraídos del presentado por la Secretaría en el citado documento 467, ponen en evidencia esta dificultad.

	MERCOSUR					CAN			
	(Países otorgantes)					(Países otorgantes)			
	CO	EC	PE	VE		AR	BR	PA	UR
AR	12,0	17,6	4,7	12,3	CO	10,9	25,8	21,3	25,1
BR	21,8	21,4	20,2	16,4	EC	22,2	22,0	19,3	21,4
PA	14,8	15,0	15,5	14,8	PE	10,4	9,8	9,1	60,9
UR	12,0	11,5	66,9	10,7	VE	8,7	10,9	10,0	9,1

Es notorio que en los últimos años el funcionamiento de cada uno de los dos procesos de integración subregionales ha enfrentado serias dificultades.

Las economías de los países del MERCOSUR han soportado crisis que obstaculizaron el desarrollo normal de sus programas, generaron problemas operativos diversos y suscitaron divergencias de enfoque que debilitaron la cohesión del sistema. La falta de una coordinación macroeconómica indispensable, crisis cambiarias y financieras en los Estados Parte, demoras y omisiones en la internación de las decisiones en la legislaciones nacionales y asimetrías estructurales entre los dos países mayores y los dos menores contribuyeron, entre otros factores adversos, a que a partir del comienzo del siglo disminuyera el dinamismo del proceso, se plantearan reclamos por incumplimientos de la liberación comercial ya culminada tras el cese del Régimen de Adecuación y se corriese el riesgo de que se resquebrajase el frente externo ante los propósitos uruguayos de celebrar un TLC con los Estados Unidos.

Pero, a pesar de ello, los Gobiernos han reiterado los objetivos integracionistas expuestos en el Tratado de Asunción, en el Protocolo de Ouro Preto y en las decisiones adoptadas posteriormente por el Consejo de Ministros. La proyección latinoamericana del sistema ha sido reafirmada políticamente y la reciente adhesión de Venezuela ha acrecido su membresía.

Por su parte, los Gobiernos de los países miembros de la CAN también reiteraron en diversas ocasiones y al más alto nivel institucional su respaldo político a la integración de la subregión, en el marco de la cual ya estaba casi configurada una zona de libre

comercio. Pero, por otro lado, la integración andina ha experimentado en el primer lustro de este siglo una progresiva disgregación interna.

En primer término, sus miembros fueron habilitados a celebrar acuerdos con otras naciones del área a pesar del objetivo de conformar una unión aduanera con vistas al establecimiento de un mercado común. Bolivia se asoció al MERCOSUR a través de un convenio comercial cuyo programa de liberación se apartó de la normativa comunitaria.

Por su parte, Colombia y Venezuela negociaron un esquema tripartito preferencial con México, del que ahora se ha retirado el Gobierno de Caracas, que aunque tampoco se encuadraba en el Acuerdo de Cartagena fue autorizado por decisión especial.

Además, en los países miembros, con la excepción de Venezuela, surgieron aspiraciones a suscribir y poner en vigor tratados bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos, sin perjuicio de que sus autoridades expresasen el propósito de no menoscabar la normativa andina. Colombia y Perú firmaron cada uno un TLC con la potencia del norte. En Ecuador, la posibilidad de proceder en la misma forma ha sido objeto de controversias y en Bolivia se la ha examinado con atención.

Un compás de espera importante ha sido la decisión del Congreso americano de prorrogar por seis meses, a partir de la fecha de su vencimiento, el 31 de diciembre de 2006, la ATPDEA, ley que le otorgó a las exportaciones de las cuatro naciones mencionadas amplios accesos al mercado americano en compensación por sus esfuerzos contra la producción y el tráfico de drogas, con lo cual se evitaron perjuicios inmediatos para las corrientes de exportación al mercado estadounidense de los países beneficiados.

Es obvio que de ratificarse los TLCs firmados y de elaborarse otros similares con Ecuador y Bolivia los cuatro países obtendrían ventajas permanentes que preservarían las hasta ahora disfrutadas a título precario y que las ampliarían considerablemente.

Otros factores de incertidumbre han sido ocasionados por el retiro de Venezuela de la CAN y del Grupo de los Tres, seguido por su incorporación al MERCOSUR, y la asociación de Chile a la primera con la consiguiente concertación de nuevos entendimientos comerciales bilaterales con los miembros actuales. También en Bolivia se considera la posibilidad de adherir al MERCOSUR como miembro pleno y en Ecuador ha habido insinuaciones referentes a una eventualidad semejante.

El MERCOSUR y la CAN celebraron en 1998 un Acuerdo Marco con el objetivo de establecer una zona de libre comercio, cuyo texto, aunque no tenía un contenido muy significativo, proclamaba el propósito de proceder a la libre circulación de bienes y servicios y a la utilización plena de los factores productivos. Las negociaciones encaminadas a darle efectividad a esta decisión no prosperaron por desacuerdos con respecto a la elección de los productos, las cláusulas de salvaguardia, las listas de excepciones, las normas de origen, los plazos, el calendario de desgravaciones, etcétera.

Sin embargo, el 6 de diciembre de 2002 ambos grupos suscribieron un ACE 56 que estableció un área de libre comercio cuyo contenido sería definido en plazo breve. El 25 de agosto de ese año Perú concertó con el MERCOSUR el ACE 58, pero no se concluyeron en ese marco sus negociaciones con el Uruguay.

Con el fin de preservar las concesiones vigentes, ambos países firmaron una serie de protocolos adicionales prorrogando la vigencia del AAP 33 resultante de la

renegociación del “patrimonio histórico” (concesiones otorgadas entre 1962 y 1980). Similar situación se planteó entre el Perú y el Paraguay.

Finalmente, el 18 de octubre de 2004 los cuatro Estados Partes del MERCOSUR celebraron el ACE 59 con Colombia, Ecuador y Venezuela. Pero Bolivia y Perú no participaron en él.

Este último acuerdo dispuso que el programa de liberación destinado a conformar la zona de libre comercio se llevara a cabo por medio de desgravaciones progresivas y automáticas de los gravámenes a la importación y su texto y anexos abarcan una compleja temática similar a la que caracteriza a los TLCs.

Como prescribió expresamente que quedarían sin efecto las preferencias arancelarias y las normas vinculadas a ellas en los AAP.ACEs vigentes (Nos. 28, 30, 39, y 48) y en los AAPs de renegociación (Nos.18, 21, 23 y 25), así como los acuerdos comerciales suscritos en el marco del TM80, el ACE 59 hubiera sido el instrumento básico a tener en cuenta en las negociaciones MERCOSUR-CAN con vistas a la conformación del ELC. Pero la evolución reciente, signada por los TLCs proyectados con los Estados Unidos y la nueva proyección aportada por la aproximación de Chile a los cuatro miembros actuales del Pacto Andino han cambiado esta situación.

A fines del 2006 es necesario destacar dos opciones probables: que entren en vigor los TLCs de Colombia y Perú (sin descartar la posibilidad de que sean seguidos por otros); o que no se logre la ratificación del Congreso americano para los dos ya suscritos.

En el primer caso, el formato de estos TLCs serían piezas fundamentales para la negociación del ELC por los países suscriptores. En ese campo, contarían con su propia y valiosa experiencia, a la que se sumaría la de Chile, que ha celebrado casi medio centenar de TLCs con terceros países, y obviamente la de México, que ya forma parte de un TLC prácticamente implementado en su totalidad y que también ha incrementado sus relaciones externas preferenciales fuera de la ALADI. En cambio, los miembros del MERCOSUR tendrían que adaptarse total o parcialmente a una modalidad que todavía no han utilizado.

En el segundo caso, se produciría muy probablemente una reversión de objetivos. Los países andinos se verían incentivados probablemente a restablecer la CAN como el pivote de su desarrollo y el centro de sus relaciones comerciales recíprocas, incluyendo a Chile, y posiblemente aumentaría para ellos la atracción del ELC, de la integración latinoamericana en general y particularmente del MERCOSUR. El ejercicio de la negociación de los TLCs puede haber fortalecido su predisposición a aceptar aperturas más globales de mercado y a asumir riesgos que hasta ahora les ha resultado difícil enfrentar, pues, sin duda, la competencia estadounidense es más fuerte que las del resto de los países la región, incluyendo las de los ABRAMEX.

En un estudio de la Secretaría¹⁵ se explicó que luego de la liberación de productos realizada al entrar en vigor el ACE 59 entre el MERCOSUR, Ecuador, Colombia y Venezuela (consistente en el 15% del universo arancelario) quedaron ordenados tres cronogramas; uno general, otro para los productos del *patrimonio histórico* y un tercero para los bienes sensibles, con diversos programas de desgravación en ritmos y plazos (de entre cuatro y quince años) diferentes según cada país otorgante y cada país beneficiario.

¹⁵ ALADI, “Acciones para el desarrollo del Espacio de Libre Comercio”, ALADI /SEC/dt 467, 27 de marzo de 2006.

Desde el punto de vista del ELC, un dato importante es que recién en el 2018 el margen de preferencia del 100% abarcaría a casi todo el universo arancelario (para algunos productos se han fijado preferencias estáticas o fijas, con o sin cupo y se excluyen los bienes usados). La utilidad de estos datos y de otros analizados por la Secretaría es ahora muy relativa en razón del cambio de membresía de Venezuela y de las expresiones de propósitos o intenciones similares en Bolivia y Ecuador.

Cualquiera sea el desenlace de esta confusa situación, se mantenga o no la situación actual, la deducción lógica es que de procederse a ella, la negociación entre los dos grupos de naciones será complicada y difícil. Esta conclusión justifica que se señale su importancia prioritaria para la conformación del ELC.

La situación es todavía más compleja si se trae a colación el ACE 58 entre el MERCOSUR y Perú (que no participó en el ACE 59), el cual, además de establecer diversos cronogramas, incluye tratamientos recíprocos diferentes de Perú, con Argentina y Brasil por un lado, con Paraguay por otro y finalmente con Uruguay. Tampoco ayuda a simplificar este complejo panorama el hecho de que al asociarse Chile a la CAN de cuatro se proceda a negociar o renegociar los acuerdos vigentes entre esos países.

Es imposible, por lo tanto, dar pautas claras de procedimiento para facilitar un acuerdo entre ambos grupos que sea, además, aceptable como base de negociación con los ABRAMEX y eventualmente con Chile.

PMDER. En este contexto, el siempre difícil problema de la situación de los países de menor desarrollo económico relativo requiere de una solución prioritaria.

La experiencia de varias décadas ha demostrado que las ventajas de mercado, aun de carácter no extensivo, es decir, exclusivas en el comercio intrazonal para sus exportadores, no han fomentado como se esperaba el desarrollo de esas naciones. Más adelante, al tratar el tema de las asimetrías, se harán otras reflexiones sobre esta cuestión central del proceso integrador.

Por ahora, se lo encara solamente desde el punto de vista mercantil, y lo primero que habría que decir a este respecto es que el establecimiento del ELC, al implicar la liberación progresiva del comercio, tendría como efecto inevitable la futura igualación para todos los participantes de las condiciones de competencia en el gran mercado ampliado, aunque las capacidades para aprovechar las oportunidades que éste ofrezca sean totalmente dispares y operen en beneficio de los más fuertes y en perjuicio de los más débiles.

No es del caso explayarse aquí en cosas que ya son sobradamente conocidas. Los PMDER (Bolivia, Ecuador y Paraguay) han pugnado siempre por lograr una apertura total e indiscriminada de los mercados zonales para sus exportaciones reales y potenciales basadas en nuevas inversiones productivas orientadas hacia el exterior. Nunca lograron concretar esa aspiración, aunque a través de las Nominas de Apertura de Mercados (NAMs), hayan obtenido, en forma poco orgánica y sistemática, a través de un haz de listas unilaterales, concesiones bastante significativas sobre un número creciente de productos.

Las NAMs, además de ser insuficientes y poco funcionales, han perdido valor preferencial ante la multiplicación de ALCs entre los demás miembros de la ALADI. En el inicio del Grupo Andino se intentó, mediante diversos mecanismos, contemplar la situación de Bolivia y Ecuador, pero los acontecimientos no evolucionaron en la forma

esperada por los beneficiarios. Paraguay ha reclamado incesantemente que se le conceda la apertura total de los mercados zonales y que se contemple el enclaustramiento mediterráneo que comparte con Bolivia. Ingresó en el MERCOSUR, conjuntamente con el Uruguay, cuyo tratado consagró el principio de la igualdad de derechos y obligaciones, y en el que recién desde hace poco los miembros de mayor potencial económico han centrado su atención en la importancia de la cuestión de las asimetrías.

De cualquier modo, a pesar de su relativa eficiencia como motor aislado del desarrollo, un amplio mercado libre externo es condición indispensable aunque no suficiente para que los PMDER puedan participar en cualquier proceso de integración regional o subregional con la expectativa de que tenga como resultado, en grado razonable, una equitativa distribución de beneficios.

Si se tiene en cuenta el cuadro actual de la ALADI, se pueden identificar algunas situaciones claves. En virtud del MERCOSUR, Paraguay tiene derecho a que sus productos originarios ingresen libremente a la Argentina, el Brasil y el Uruguay, y Venezuela tendrá que sumarse a esta lista una vez que complete su proceso de incorporación al sistema. Bolivia ya cuenta con un alto grado de liberalización en el MERCOSUR, tanto en el número de productos (alrededor del 85% del universo arancelario) como en el nivel de las preferencias (entre el 85 y el 90%) y, además, se beneficia, conjuntamente con Ecuador, de los tratamientos venezolanos que rigen en la CAN y que perdurarán por cinco años, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Cartagena en caso de denuncia.

Ecuador se beneficia de su condición de PMDER en la CAN. A esto habría que agregar que México y Chile han abierto sustancialmente sus mercados a los bienes originarios de los Estados Unidos, en el marco del TLCN el primero, y de su TLC el segundo, y que entre ellos, en virtud del ACE 41, ya ha sido desgravado el 99% de sus intercambios. Sólo están sin liberar alrededor de 90 ítems que han sido exceptuados.

Este último punto es importante, porque el recurso a las excepciones puede incidir de manera negativa justamente sobre la escasa gama de exportaciones de los PMDER. Por ejemplo, en el ACE 32 entre Chile y Ecuador figuran listas de excepciones con 227 ítems en el caso de la chilena y 228 en el de la ecuatoriana.

El objetivo, en este tema, tendría que ser la apertura global del mercado zonal a favor de los PMDER. Para tal fin, se enuncian las siguientes posibles medidas.

- 1. La Argentina y el Brasil (y eventualmente el Uruguay en régimen de plena reciprocidad) le darían a Ecuador, *mutatis mutandi*, los tratamientos que le otorgan en el MERCOSUR al Paraguay y las que le han concedido o le concederán a Bolivia a través de la implementación del ACE 36; concomitantemente, el Ecuador aplicaría un régimen de plena reciprocidad en favor del Paraguay.**
- 2. Venezuela le daría prioridad al Paraguay (y en lo que correspondiere al Uruguay) en sus negociaciones de ingreso al MERCOSUR, extendiéndoles, *mutatis mutandi*, los tratamientos que todavía les da a Ecuador y Bolivia (al establecerse el ELC mantendría esa situación prioritaria);**
- 3. Chile les daría a Bolivia y Ecuador, *mutatis mutandi*, iguales accesos de mercado que los que están previstos en su ACE 35 con el MERCOSUR en favor del Paraguay;**
- 4. México les otorgaría a los tres PMDER (y en lo que correspondiere al Uruguay) , *mutatis mutandi* y con las adaptaciones que fueren necesarias,**

las condiciones de acceso al mercado similares a las que ha pactado con sus socios del TLCN;

5. La apertura del mercado cubano a los PMDER sería analizado específicamente.

Las expresiones “*mutatis mutandi*” y “*en lo que correspondiere*” deben ser entendidas con el significado de que por tratarse un esquema de lineamientos generales relacionados con aspectos sumamente complejos y con especificaciones particulares que tiene en cuenta situaciones especiales será necesario analizar variadas situaciones. Sin embargo, habría que evitar que las excepciones o restricciones cuantitativas indispensables recaigan sobre los productos de exportación de los PMDER.

Acuerdo Regional

El procedimiento de conformar el ELC a través de la profundización de los programas de liberación de los acuerdos vigentes, incluso respetando sus cronogramas, obligaría a encarar una intrincada tarea de negociación múltiple de decenas de relaciones preferenciales. Se repetirían los engorrosos trámites que caracterizaron el funcionamiento del GATT antes de las rondas multilaterales y la elaboración de las Listas Nacionales en la ALALC.

Llegar a resultados parciales (bilaterales o por grupos) insumiría mucho tiempo y les exigiría a los países miembros organizar equipos técnicos con dedicación completa a esa labor. La compulsión de los antecedentes que la Secretaría ha registrado metódicamente muestra que ya se ha alcanzado en conjunto, más allá de diferencias sustanciales en las listas de concesiones, un alto grado de liberalización arancelaria, y que ahora se trata de atenuar disparidades, generalizar tratamientos de las tarifas y programar la eliminación de los gravámenes residuales.

Un primer paso, que aparentemente no ofrecería dificultades, consistiría en transformar las llamadas *preferencias fijas* en *preferencias móviles* que sean compatibles con el objetivo general del ELC. En todo caso, si se trata de productos hipersensibles, el temido perjuicio de una competencia abierta entre doce países podría ser contemplado por otras vías, como una mayor flexibilidad en la autorización para aplicar cláusulas de salvaguardia y, si no hubiere otro camino, mediante excepciones declaradas en *notas complementarias*, como ha ocurrido en varios acuerdos mercantiles, las cuales deberían ser transitorias, aunque fuere largo el lapso admitido, y no exclusiones definitivas; pero eso es algo que corresponde decidir a los negociadores de un modo casuístico y pragmático.

Para que la meta del *arancel cero* inherente en la concepción del ELC pueda ser alcanzada con suficiente extensión (no debe olvidarse que en términos internacionales el libre comercio no significa la liberación total y absoluta de los intercambios sino *lo esencial* de los mismos, según lo consigna el GATT) habrá probablemente que pagar el precio de proceder durante un tiempo con criterio liberal en cuanto a admitir un número muy reducido de restricciones *extraordinarias*, calibradas con precisión, fundadas en realidades insoslayables y supervisadas con eficiencia funcional. Algunas reflexiones sobre esta materia se expresarán más adelante.

Se han dado precedentemente algunos lineamientos que se considera podrían ser útiles para disminuir el aluvión de negociaciones parciales que se produciría si se optase por profundizar separadamente los acuerdos vigentes. Aunque hubiese

consenso para determinar un principio ordenador para hacerlas más congruentes y comparables no sería posible evitar una dispersión inconveniente de tratativas. Ya se han experimentado insalvables dificultades para llevar a cabo la *apreciación multilateral* de un conjunto de negociaciones bilaterales.

En la ALALC, ese balance obligatorio al término de las ruedas anuales nunca se realizó, aunque en las Actas Finales de las Conferencias se dejase constancia de lo contrario. La Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI tampoco cumplió sus funciones de “examinar el proceso de integración en todos sus aspectos, y *la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva...*” y de “*propiciar la negociación y concertación de acuerdos de alcance regional en los que participen todos los países miembros...*” (Artículo 33, literales a y f del TM80).

Proceder a una multiplicidad de acciones en trece acuerdos de libre comercio (ALCs), a los que habría que agregar la CAN, considerando al mismo tiempo varias decenas de relaciones preferenciales existentes, todas con la mira puesta en la conformación del ELC, sería una tarea ciclópea que exigiría en su última instancia un examen multilateral para comprobar el cumplimiento de lo convenido y evaluar el grado de equidad de resultados.

Un método alternativo racional más simple podría ser el de adoptar un plan común para eliminar en forma sistémica los gravámenes residuales existentes en el comercio intrazonal. Dicho plan se configuraría como un *Acuerdo Regional* en el marco del TM 80. Su factibilidad dependería en primer término del supuesto esencial de que existe una firme voluntad de los Gobiernos de los países miembros de liberalizar al máximo posible las corrientes mercantiles recíprocas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de mitigar asimetrías nocivas para el proceso, y de prestarle indeclinable apoyo político a la ejecución del programa encaminado a conformar un espacio de libre comercio con plena conciencia de que están dando un paso sustancial, pero no suficiente por sí solo, para aproximarse a un estadio de integración regional mucho más avanzado.

Esto implica que los compromisos que se asuman se transferirán indirectamente a los ámbitos nacionales, pues será imprescindible realizar algunos ajustes internos para participar eficazmente en el plan regional. Para que ello sea posible, es preciso tener en cuenta ciertos datos fácilmente verificables de la realidad.

El más importante concierne a la gran dificultad que existe para acompasar en paralelo un mecanismo de desgravación arancelaria programado multilateralmente y otro de remoción sistemática de las demás trabas al comercio, especialmente las restricciones cuantitativas, los permisos y prohibiciones de importación y otras diversas medidas limitativas de los accesos a mercados o a la libertad de exportar.

Se ha destacado antes que existe una generalizada tendencia a proteger producciones domésticas hipersensibles para la economía nacional y en los convenios de la ALADI se han resguardado intereses creados en sectores agrícolas, agroindustriales y fabriles con medidas no arancelarias de diversa índole. No debería descartarse, por lo tanto, la admisión de ciertas excepciones transitorias bajo la forma de cupos o contingentes arancelarios (arancel cuota) o de algún instrumento regulador del intercambio de ciertos bienes agrícolas.

El acuerdo de asociación de Chile al MERCOSUR fijó períodos más largos que el del régimen general (diez, quince, dieciséis y hasta dieciocho años), comienzo más demorado para iniciar la desgravación (a los cuarto, décimo, y undécimo años) y

condiciones más benignas para la liberación de los bienes *sensibles* y *sensibles especiales*. Cada Parte exceptuó del régimen general alrededor de ciento cincuenta ítems, calificó como sensibles aproximadamente tres centenares y como sensibles especiales unos doscientos.

Los ACEs y los TLCs contienen significativos ejemplos de disposiciones específicas excepcionales y todo parece indicar que persistirán las condiciones que los han impuesto. Asociado a este asunto de la *sensibilidad competitiva* está el de la duración de los cronogramas de liberación, que son más extensos cuanto más fuerte es la necesidad de proteger o facilitar la adaptación de productos claves a la nueva situación. Ello determina que los programas respectivos culminen a veces en plazos largos (2014, 2018), que parecen ser excesivos a pesar de ser extraordinarios y regir sólo para escasas mercancías. La de acortarlos o mantenerlos será una decisión relevante.

En este contexto se plantea el dilema general de los tiempos. El ELC será un recinto comercial abierto con un entorno internacionalizado si siguen proliferando los TLCs de sus miembros con terceros países. Es claro que mientras no tenga una sólida cohesión, y la tendrá si es implementado con la necesaria rapidez, se correrá el riesgo de que se privilegien los intercambios hacia fuera del área, por aquello de que al evaluar sus opciones para expandir su comercio exterior los países tienen principalmente en cuenta las condiciones reales de acceso a los mercados más importantes, y que todavía, y quizás por extenso lapso, las corrientes intrazonales representan un bajo porcentaje de las globales de cada miembro de la ALADI con todo el mundo.

Esta circunstancia induce a pensar en la conveniencia de diseñar el ELC con cierta premura y de implementarlo en forma participativa orgánica con el fin de lograr una liberalización comercial sustantiva y general en un tiempo razonablemente breve.

Hechas estas reflexiones cautelares, sería del caso citar un precedente que puede ser útil para elaborar el acuerdo regional de liberalización arancelaria visualizado anteriormente. Por el Tratado de Asunción, los cuatro signatarios acordaron llevar a cabo la liberación progresiva, lineal y automática de los gravámenes a la importación del universo arancelario, incluidos los productos que figuraban en Listas de Excepciones, pues el número de éstos sería reducido anualmente en porcentajes fijos para cada Estado Parte hasta llegar a cero en 1995. Este régimen general fijó un nivel arancelario básico de partida del 47% y aumentos porcentuales de esta preferencia cada semestre hasta ser completado al 100% al finalizar 1994.

Pero paralelamente se tuvo en cuenta la existencia de los AAPs suscritos por los cuatro miembros en el marco de la ALADI, en virtud de los cuales ya se habían otorgado mutuamente una serie de preferencias. Ante ello, se decidió establecer un cronograma de desgravación especial para profundizar las mismas, de igual duración que el general, pero con reducciones variables conforme a los porcentajes preferenciales ya vigentes en una escala de cinco puntos (00 a 40, 41 a 45, 46 a 50, 51 a 55 y así sucesivamente hasta 96 a 100).

Con este método, aunque esas desgravaciones se aplicarían exclusivamente en el marco de los respectivos acuerdos de alcance parcial, no beneficiando a los demás integrantes del sistema, se aseguraban liberaciones parciales escalonadas y un régimen de arancel cero también para esos productos al 31/XII/1994. De esta manera, los cuatro Estados Partes del MERCOSUR llevaron a cabo la convergencia de sus acuerdos de alcance parcial utilizando el simple procedimiento de eliminar

gradualmente los gravámenes residuales mediante el aumento semestral de las preferencias porcentuales.

Si se adoptase para el ELC un acuerdo regional como el indicado más arriba podría ser configurado en la siguiente forma:

- 1) El Plan abarcaría el universo arancelario y su meta consistiría en eliminar los gravámenes residuales existentes en los programas de liberación de los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI.**
- 2) Se procedería mediante aumentos periódicos (semestrales o anuales) de las preferencias porcentuales vigentes a nivel de ítems (ocho dígitos) de la NABALADISA en que estén registrados hasta llegar a una preferencia del cien por ciento (arancel cero) al cabo de cinco años.**
- 3) El nivel arancelario de base para cada ítem que se tomaría como punto de partida para el aumento de la preferencia correspondiente sería para cada país el que resultare de la media aritmética de los niveles porcentuales vigentes al iniciarse el programa para ese ítem en todos los acuerdos en que participe ese país (un ítem no negociado tendría valor cero y uno liberado tendría un valor cien).**
- 4) En caso de que la preferencia se aplique en dos niveles (uno para un contingente arancelario o arancel cuota y otro para las importaciones que superen la cantidad fijada) se tomaría como nivel arancelario de base el último de ellos, pero el país respectivo mantendría la preferencia pactada inicialmente para el contingente arancelario. Una vez que la preferencia mayor igualare a la menor, el país involucrado podría optar por continuar la desgravación al ritmo que corresponda o mantener el contingente arancelario por un plazo determinado, pero aumentándolo en valor o en volumen, según sea pertinente, en cantidades y períodos que negociara con los países interesados.**
- 5) Se obtendría así un número variable de niveles arancelarios de base para cada ítem conforme éste haya sido negociado individualmente o por un grupo de países (MERCOSUR, CAN). El nivel arancelario de base común para cada ítem, a partir del cual se comenzaría a aumentar la preferencia, sería el resultado de la media aritmética de los niveles arancelarios de base correspondientes a cada país.**
- 6) Los aumentos de las preferencias desde el nivel arancelario de base para cada ítem serían objeto de tratamientos diferenciales en plazos y porcentajes conforme a las tres categorías de países reconocidas en la ALADI, teniéndose presente además el factor de la mediterraneidad y el status especial del Uruguay (ALALC/CM/Resolución 6, artículo Tercero).**
- 7) De aceptarse y negociarse excepciones transitorias a este régimen general ellas deberían tener como base legal acuerdos específicos admitidos por las Partes Contratantes según el sistema de votación que corresponda en el órgano al que se le asignara esa competencia (CM, CR, Conferencia).**
- 8) Se consideraría que el comercio intrazonal estaría desgravado cuando el número de ítems en situación de arancel cero igualare o sobrepasare el 90 por ciento del total de ítems del universo arancelario en todos los países miembros. Los países de menor desarrollo económico relativo podrían ser**

eximidos de cumplir con este requisito cuando ello fuere necesario para implementar programas de expansión productiva previstos en otras disposiciones del presente Acuerdo.

Restricciones no arancelarias

Desde el comienzo de las negociaciones internacionales destinadas a establecer un nuevo orden económico internacional y a promover la liberalización del comercio, que fue el foco central del GATT, se tuvo conciencia de que para preservar las reducciones progresivas de los gravámenes que se pactasen era necesario asumir compromisos con relación a las barreras no arancelarias y otros dispositivos proteccionistas.

En este contexto, el GATT, al definir su principio esencial de la nación más favorecida, indicó con precisión el alcance de la cláusula correspondiente, la cual se aplicaría inmediata e incondicionalmente en materia de derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o exportaciones, o en relación con ellas, o que gravasen las transferencias de fondos efectuadas en concepto de pagos por esas operaciones mercantiles, en lo que concierne a los métodos de exacción de tales derechos o cargas.

Fueron también así abarcados por esta disposición todos los reglamentos relativos a las importaciones y las exportaciones. Y el concepto fue completado con el artículo referente al trato nacional para los productos de toda parte contratante importados por cualesquiera otras, en virtud del cual los mismos no estarían sujetos, directa o indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de la clase que fueren, que se aplicaren a los bienes nacionales similares. En esta norma se incluyen las leyes, reglamentos o prescripciones que afecten el mercadeo, el transporte, la distribución y el consumo de la mercancía importada.

El propósito de no alterar ni anular el valor de las concesiones arancelarias y de no afectar la estabilidad y la transparencia de las relaciones mercantiles internacionales con restricciones de índole distinta a los derechos aduaneros planteó el problema de abarcar a éstas con una definición general, que recurriendo a la de Kelly ("Non Tariff Barriers"), citada por Jackson¹⁶, sería la siguiente: *toda ley, regulación, política, o práctica de un gobierno, que no sea un impuesto a la importación y que tenga un efecto restrictivo sobre el comercio.*

Numerosas cláusulas del GATT contienen referencias a las medidas no arancelarias, pero, sin embargo, algunas fueron expresamente exceptuadas de esta regla prohibitiva (ciertos tipos de subsidios, actividades de empresas estatales, algunas restricciones cuantitativas bajo la forma de cuotas temporales de importación, salvaguardias, etcétera). Es conveniente tener en cuenta este tipo de excepciones que constan en la *Ley Madre* del comercio internacional cuando se decidan las características y los alcances del ELC.

Existen pues, dos clases de estas medidas restrictivas del comercio: las admitidas expresamente en los textos de los acuerdos, y que estarían por lo tanto técnicamente controladas desde un punto de vista contractual, y las que no se amparan en autorizaciones previstas en los mismos. A estas últimas, con cuya aplicación se incurriría en una infracción de una regla convenida, se las suele denominar en la

¹⁶ Obra cit., p. 517.

terminología de la integración latinoamericana como *restricciones no arancelarias* (RNAs), expresión que casi siempre tiene implícitamente ese sesgo negativo.

La base de datos de la Secretaría de la ALADI registra todas las *medidas no arancelarias* (MNAs) conocidas, basándose en el criterio de que tienen respaldo legal en decretos o disposiciones del país correspondiente, pero sin distinguir si están o no autorizadas en los acuerdos respectivos.

Es algo sabido que el rol de las barreras no arancelarias se vuelve muy significativo cuando se reducen los gravámenes a la importación. En tales casos, los gobiernos suelen recurrir a RNAs para alterar artificiosamente las condiciones competitivas y resguardar los intereses de los productores domésticos. Este procedimiento ha sido y es usual y su variado campo de aplicación ha complicado sobremanera el desarrollo de los programas multilaterales de liberalización comercial y ha motivado la realización de inventarios para estar en condiciones de conocer la realidad y de programar la remoción de tales medidas.

Un comentario histórico sobre este problema, que por sí solo ilustra su gravedad, fue hecho por Jackson en su completo análisis del GATT, refiriéndose a la culminación en 1967 de la Ronda Kennedy, de la que resultó a su juicio la más extensa y significativa serie conocida de obligaciones en un tratado para reducir tarifas. Sin embargo, agregó que exactamente seis meses después el Presidente de la nación económicamente más poderosa del mundo anunció la adopción de un programa de emergencia destinado a superar las dificultades que enfrentaba la balanza de pagos de su país. Algunas semanas antes, la libra esterlina había sido devaluada, y poco después se produjo una masiva compra del oro ante una pérdida de fe generalizada en las dos monedas de uso internacional más importantes.

Tras estos acontecimientos, crisis financieras y problemas políticos determinaron que varias de las naciones con mayor comercio exterior intensificaran las cuotas de importación, desarrollaran nuevos esquemas de depósitos para dificultarlas e idearan otras medidas con igual finalidad.

A medida que se avanzó posteriormente en la liberalización comercial a través de las siguientes rondas de negociaciones multilaterales, que los intercambios mundiales de mercancías se multiplicaron y diversificaron, que se celebraron acuerdos preferenciales, especialmente el de la CEE, y que se recurrió a soluciones especiales para superar dificultades de actividades fabriles tradicionales en el mundo desarrollado, como ocurrió con los productos textiles, el “dumping”, los subsidios y las limitaciones voluntarias a las exportaciones, el número y variedad de las RNAs se constituyeron en uno de los principales obstáculos para progresar hacia la libertad de comercio. Se trata de prácticas burocráticas o normas restrictivas que se pretende justificar a menudo recurriendo a argumentos técnicos o argucias interpretativas, pero que en los hechos obstaculizan seriamente los intercambios.

Aunque no es fácil hacer distinciones clasificatorias en esa imaginativa plétora de trabas habría que señalar los siguientes casos:

- a) las MNA generales, previstas en el Tratado o Acuerdo de que se trate y que se apliquen de conformidad con las disposiciones de éste con autorización previa del órgano bilateral o multilateral competente o, más excepcionalmente, mediante notificación que podrá ser o no evaluada, objetada o dar lugar a planteamientos de compensación (ejemplo: los programas de zona de libre comercio o de unión aduanera en el marco del Artículo XXIV del GATT;

- b) las MNA específicas, también amparadas por cláusulas del convenio, que eximen de algunas obligaciones o dan ciertas ventajas a determinados países o contemplan situaciones particulares (programas de apoyo y tratamientos diferenciales a miembros de menor desarrollo, salvaguardias, medidas “antidumping”, etcétera.); y
- c) las definibles como RNAs arbitrarias o ilegales, es decir, las que contravienen normas pactadas y no tienen, por lo tanto, validez jurídica en el ámbito bilateral o multilateral correspondiente.

En el primer caso, pueden surgir las dificultades interpretativas inherentes a la invocación de una regla general para atender una coyuntura especial, por lo cual se tiende a limitar al máximo posible el número y la amplitud de esas disposiciones y se prefiere elaborar y aprobar reglamentos o regímenes lo más concretos y precisos posibles sobre el tema en cuestión, con el fin de evitar eventuales discrepancias pasibles de no ser auténticamente técnicas y tener en cambio un trasfondo político que se refleja en una decisión burocrática.

En el segundo, se suscitan con frecuencia prevenciones a consolidar definitivamente tratamientos casuísticos que más tarde pudieren no ser coherentes con el desarrollo de un proceso de por sí dinámico y cambiante (especialmente los de integración económica o los de los TLCs); y, en el tercero, la principal complicación proviene de la falta de mecanismos contractuales para penalizar al infractor sin que éste sienta lesionada su soberanía (salvo que se disponga de instrumentos supranacionales), por lo cual sólo caben el recurso a la represalia o a una permisividad obligada por las circunstancias, que genera riesgos de contagio y estimula la propensión a una tolerancia colectiva que le quita credibilidad al sistema y abre el cauce, como ha ocurrido con frecuencia, para que se legitimen tácitamente otras acciones irregulares.

A menudo, algún gobierno opta por disimular o aceptar una trasgresión de otro para evitar que se cree un precedente que le impida posteriormente proceder en forma similar. De esta manera, algunas violaciones flagrantes de un acuerdo comercial pueden devenir de estas *excepciones tácitas* a sus reglas que no se expresan ni declaran abiertamente y que terminan siendo aceptadas como hechos consumados en razón de consideraciones políticas o tácticas.

Sobre las medidas comprendidas en las dos primeras categorías, es decir, las que son legales porque su aplicación está prevista en las disposiciones del Acuerdo se formularán comentarios un poco más adelante con el subtítulo de *Excepciones*. Seguidamente, se tratará el caso de las RNAs, es decir las no autorizadas por aquéllas y que son impuestas a menudo trabando las operaciones de comercio exterior.

En el proceso latinoamericano de integración, el criterio referente a las barreras no arancelarias al comercio ha sido objeto de interpretaciones con alcances diferentes y, por lo tanto, cuando se pretende diferenciarlas como legítimas o como violatorias de los acuerdos internacionales se pisa un terreno movedizo.

El TM60 de la ALALC tuvo por objetivo la eliminación gradual, para lo esencial del intercambio recíproco, de los gravámenes y *restricciones de todo orden* (Artículo 3), pero en tanto se definieron los *gravámenes* (los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes - sean de carácter fiscal, monetario o cambiario - que incidan sobre las importaciones) no se hizo lo mismo con las *restricciones*.

Cuando las Partes Contratantes procedieron a registrar las que se aplicaban en su país ellas fueron agrupadas en función de algunos conceptos claves: los permisos

previos, por decisión administrativa, o automáticos al cumplir el exportador ciertos requisitos; las prohibiciones de importar, absolutas, relativas o temporales; y las restricciones cuantitativas. Pero no se pasó de esta caracterización primaria ni se procedió a una enumeración taxativa, por lo cual siguió predominando un enfoque general.

El Acuerdo de Cartagena, en el Artículo 42 de su texto codificado, dispuso que se entenderá por *restricciones de todo orden* cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones por decisión unilateral.

El Tratado de Integración Centroamericana de 1960, al igual que el de la ALALC, si bien se explayó con respecto a las exenciones de gravámenes (derechos de importación y de exportación, incluso los consulares, y todos los demás impuestos, sobrecargos o contribuciones que causen la importación y la exportación, o que se cobren en razón de ellas, ya sea nacionales, municipales o de otro orden) se limitó a expresar que las mercancías originarias estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo sin entrar en más detalles.

El TLCN, y tras él, los TLCs en vigor o proyectados, le prestaron a este punto mayor atención, porque al establecer que ninguna de las Partes podrá adoptar o mantener prohibición alguna a la importación de cualquier bien de otra Parte incorporaron a sus textos el Artículo XI del GATT y sus notas complementarias y se refirieron complementariamente a los requisitos de precios de exportación.

En el comercio internacional actual pululan restricciones de la más variada índole. Algunas, como las relativas al “dumping”, los “waivers” o las salvaguardias tienen base legal en decisiones multilaterales aceptadas a veces forzadamente por muchos países en desarrollo. Otras, como las limitaciones *voluntarias* de las exportaciones, son la consecuencia del ejercicio del poder con el fin de proteger industrias decadentes. En ciertos casos, responden a propósitos políticos, como ocurre con determinados embargos y represalias mercantiles.

Con respecto al tema concreto del ELC, la Secretaría de la ALADI ha aportado valiosos elementos de juicio. En los documentos Informativo 6 y de Trabajo 7, ambos del 26 de octubre de 2005, destinados al Grupo de Trabajo sobre Normas y Disciplinas del CR, expuso reflexiones sumarias sobre la materia, historió el largo y frustrante trámite de este asunto, citando las resoluciones del Consejo de Ministros sobre su eliminación, y presentó un cuadro comparativo de los compromisos asumidos en los ACEs.

Estas contribuciones pusieron de relieve en forma sumaria la compleja naturaleza del problema, destacando que en el ámbito del TM80 “el principio general que rige es el de la inaplicabilidad o supresión de las restricciones no arancelarias...” concepto que es concordante con la concepción del ELC. El registro de las definiciones de las RNAs en los acuerdos celebrados en el marco del TM80 indica que se mantiene el enfoque general: “cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de otra naturaleza que impida o dificulte la libre importación o colocación de productos en el mercado local”. Y la calificación conforme a su naturaleza apenas amplía el cuadro tradicional: cuantitativas (cupos, licencia previa, permiso automático con el visto bueno del organismo competente, prohibiciones, contenido nacional); y reguladoras de precios (derechos variables, gravámenes suplementarios, aforos mínimos u oficiales, medidas “antidumping” y compensatorias, depósitos previos, etcétera).

Se menciona, además, la incidencia del creciente número de normas y reglamentos técnicos sobre diversas materias que como las sanitarias, las relativas a la preservación del medio ambiente y la identidad geográfica de los productos “pueden adquirir un carácter restrictivo y convertirse en un impedimento o traba para el comercio, pasando a constituir una RNA”.

A este respecto hay que tener presente los resultados de la Ronda Uruguay, que regulan con entendimientos multilaterales específicas acciones burocráticas o técnicas cuya aplicación produce con frecuencia efectos perniciosos de esta clase. Cabe mencionar los Acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, los Obstáculos Técnicos al Comercio, la Inspección Previa a la Expedición y el Trámite de Licencias de Importación.

En el primero, en lo concerniente a los *derechos y obligaciones básicos* (Artículo 2), se incluye una frase categórica: “las medidas sanitarias o fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional”.

En el segundo, se expresa el propósito de “asegurar que los reglamentos técnicos y normas, incluidos los requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado y los procedimientos de evaluación de conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional” y se repite esta advertencia en otro párrafo de la parte introductoria y en alguna de sus disposiciones.

El deseo de evitar que el mal uso de ese tipo de instrumentos entorpezca la liberalización comercial propiciada por el GATT se refleja en muchas de sus disposiciones, poniendo así de manifiesto una preocupación generalizada con respecto a la reconocida existencia de restricciones encubiertas.

En el MERCOSUR, se intentó desde el comienzo delimitar el campo de aplicación del compromiso asumido en el Tratado de Asunción de eliminar las restricciones no arancelarias a las importaciones y exportaciones. La decisión 3/94 del Consejo de la organización aprobó su clasificación en *armonizables y eliminables*.

El proceso respectivo no fue culminado ni tampoco se cumplió con el compromiso de los Estados Partes de “no aplicar en su comercio recíproco condiciones más restrictivas que las (que estaban) vigentes para el comercio interno y externo” (Artículo 3). El “stand still” o consolidación de la situación existente fue una obligación generalmente olvidada. Pero se marcó una pauta útil al distinguir las medidas que por consenso de los países miembros podrían ser objeto de un tratamiento igualitario o equivalente en todos ellos y las que deberían ser removidas por no ser compatibles con los objetivos del Tratado de Asunción. Éste podría ser un camino adecuado para facilitar la solución de tan difícil problema en la conformación del ELC.

En ese contexto, este nuevo intento abre las puertas para la adopción de algunas medidas específicas que contribuyan a su buena ejecución y contemplen situaciones verificables. El hecho de que haya consenso en que se utilice un criterio transversal para contemplar adecuadamente la situación de los PMDER y de que se considere vital encontrar modos de mitigar el problema de las asimetrías comprobables en la capacidad económica de las Partes, asociado todo ello al principio de los tratamientos diferenciales que consagra el TM80, podría dar una pauta para imaginar ciertas soluciones de excepción que no hayan sido todavía consideradas.

Asimismo, la experiencia ha demostrado que existen casos particulares a nivel de producto que impiden a países determinados comprometer desde ya y sin condiciones aperturas totales de su mercado a plazo fijo. A veces, el estiramiento de los períodos

de transición que se establecen no es suficiente para despejar prevenciones y superar fuertes resistencias internas. El procedimiento más usual en estos casos, como lo muestran los TLCs suscritos, es la fijación temporal de cupos cuantitativos fijos o crecientes o de aranceles cuota.

Se trata casi siempre de excepciones que postergan la plena culminación del proceso de desgravación por algunos años; pero también hay algunas excluidas en forma definitiva, como ocurre con los troncos de madera en el TLCN.

Por lo demás, podría interpretarse que en la ALADI predominó desde su inicio un criterio liberal que sería factible trasladar a la conformación del ELC con el fin evitar impedimentos serios para su negociación.

La Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC, una de las que se aprobó conjuntamente con la creación de la ALADI y llenó vacíos jurídicos resultantes del tránsito de un tratado a otro, reglamentó con amplitud de puntos de vista la celebración de los acuerdos de alcance parcial en todas sus formas.

En su Artículo Sexto, referente a los *acuerdos comerciales* autoriza a que éstos incluyan concesiones temporales, por cupos o mixtas, sobre excedentes y faltantes, y medidas relativas a intercambios compensados.

El Artículo Séptimo prevé para los ACEs “la coordinación de programas y estímulos gubernamentales a fin de facilitar la complementación económica”, que probablemente llevarían a regular en alguna forma ciertas inversiones e intercambios de productos e insumos por fuera del andarivel del libre comercio.

El Octavo, por su parte, trata en forma especial los acuerdos sobre el comercio agropecuario intrarregional, los cuales deberían tener en cuenta “las características socio-económicas de la producción de los países participantes”, podrán referirse a bienes o rubros determinados y basarse en concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas, o en contratos entre organismos estatales o paraestatales, pudiendo contener, entre otras, disposiciones relativas al volumen y las condiciones de comercialización, el período de duración, a requisitos sanitarios y de calidad, a sistemas de determinación de precios y, entre otros más, contener compromisos sobre insumos o bienes relacionados con el sector.

Es cierto que esta Resolución tiene que ver concretamente con los AAPs, pero nada obstaría a que su espíritu y, en lo pertinente, algunas de sus normas, pasasen a tener alcance multilateral en el marco de un acuerdo regional que estableciera el ELC.

Obsérvese que la concreción del objetivo del arancel cero como régimen general y paso inicial hacia el libre comercio sería grandemente facilitada si se admitiesen algunos procedimientos excepcionales de adaptación, sobre todo con relación a ciertos bienes agrícolas de importancia socio-económica o a aquéllos para los cuales la estacionalidad por razones climáticas incide sobre la libertad y el volumen de los intercambios.

El TLCN estableció compromisos bilaterales entre México y Canadá y entre México y Estados Unidos para el comercio de productos agropecuarios que reconocen las diferencias estructurales existentes entre los participantes e incluyen en cada caso un mecanismo especial de salvaguardia.

En otros TLCs constan numerosas indicaciones, tratamientos particulares de productos con sesgo restrictivo y condiciones que no se ajustan estrictamente al

concepto del comercio libre. Han sido convenidos aranceles con el propósito de facilitar en cada país la transición de productos sensibles hacia un régimen de competencia abierta. La utilización ordenada y funcional de este tipo de soluciones dependería del grado de racionalidad de las negociaciones y debería resultar en MNAs autorizadas, declaradas con transparencia y supervisadas multilateralmente, algunas como excepciones específicas, otras incorporadas eventualmente al régimen general de salvaguardias, y otras más, finalmente, formando parte de lo que se convenga sobre el asunto de las asimetrías, sobre todo para asegurarles mercados a productos de exportación de los PMDERs sin perjudicar a los productores de los países receptores.

Sobre el punto, es necesario reconocer, como ya se ha expresado antes, que el concepto del *espacio de libre comercio* no debería ser entendido con sentido absoluto y que será indispensable, aunque fuere provisionalmente y durante períodos a fijar, aceptar ciertas condiciones limitativas impuestas por la realidad.

Los regímenes nacionales de comercio exterior y los convenios mercantiles contienen medidas no arancelarias porque se piensa que los gravámenes a la importación no son suficientes por sí solos para asegurar la eficiencia y pulcritud de las operaciones del intercambio internacional de bienes.

El asunto se agrava sensiblemente cuando se procede a su eliminación total o casi total, lo cual induce a recurrir a arbitrios supletorios. El problema consiste en identificar las RNAs que no se ajusten estrictamente o violen abiertamente la normativa pactada.

Un programa destinado a intentar la remoción de éstas debería tener en cuenta algunos elementos básicos: su identificación lo más completa posible con base en declaraciones oficiales de las Partes, pero sin excluir otros métodos de detección (informaciones de agentes económicos, de corporaciones empresarias y laborales, datos emergentes de trabajos técnicos, etcétera); la transparencia de su aplicación, de modo de impedir su uso encubierto; la adopción de un categorismo comunitario para las mismas, es decir, su clasificación a partir de su naturaleza, su modo de instrumentación y sus efectos mercantiles; la decisión sobre cuáles serían permisibles en el marco de una normativa específica al estilo de los acuerdos mencionados de la OMC y sobre cuáles serían armonizables convergiendo hacia un sistema único; determinar las que serían removidas, con dos puntos de mira: las que podrían ser asimiladas a la modalidad de cláusulas de salvaguardia para ser autorizadas temporalmente en circunstancias especiales y las que por sus características deberían ser removidas total y definitivamente; y la adopción de mecanismos de supervisión primaria del funcionamiento del sistema y de examen técnico de reclamaciones en una instancia previa a la decisión intergubernamental sobre el asunto planteado.

El método de identificación y compilación de las RNAs puede variar de un esquema a otro, pero siempre será conveniente basarlo en un categorismo relacionado con ciertos sectores, temas o actos propios del comercio exterior y las operaciones mercantiles.

El MERCOSUR se atuvo a su organización institucional y las agrupó, distinguiendo las *armonizables* de las *eliminables*, en las esferas de sus distintos grupos o subgrupos de trabajo: Asuntos Comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas Técnicas, Política Fiscal y Monetaria, Transporte Marítimo, Política Industrial, Política Agrícola, Energía, Coordinación de Políticas Macroeconómicas, Reuniones Especializadas de Medio Ambiente y Exportaciones.

Corresponde destacar su elevado número y su variedad cualitativa (véase el Anexo a la Decisión N° 3/94), a pesar de tratarse solamente de cuatro países y no de los doce de la ALADI. Es por lo tanto comprensible la enorme dificultad de examinarlas y de resolver su legitimidad o pertinencia caso por caso. Ellas fueron incluidas en listas positivas presentadas por los gobiernos con indicación de las respectivas bases legales.

Por consiguiente, es posible que hubiera otras resultantes de prácticas administrativas o de resoluciones burocráticas no registradas. Si un procedimiento similar se utilizara para el ELC, la tarea sería ímproba y sus resultados podrían no ser veraces.

Una alternativa, quizás más pragmática, consistiría en basarse en un catálogo técnico de las medidas de control de comercio, como el *Manual del usuario del TRAINS*, que las enumera en forma sistemática y además provee definiciones prácticas sobre los diversos tipos de medidas empleando un criterio temático que permitiría a los negociadores trabajar dentro de un mismo contexto interpretativo y analizar de manera particular los diferentes componentes de cada categoría de restricciones.

Las materias título serían las siguientes: de control de precios, financieras, licencias automáticas, control de calidad, monopolísticas, técnicas y diversas. La desagregación dentro de cada conjunto de medidas es lo suficientemente amplia y precisa como para permitir un análisis detallado de cada una de éstas últimas.

Por ejemplo, en las *Medidas de Control de la Cantidad*, sin duda muy importantes para los efectos del ELC, incluyen subdivisiones que comprenden los regímenes de licencias no automáticas, los contingentes, las prohibiciones, los acuerdos de limitación de exportaciones y las restricciones selectivas impuestas a empresas determinadas.

A su vez, cada uno de estos subtítulos se fracciona en varias RNAs específicas con un grado de detalle sumamente útil, lo cual facilitaría la toma de decisiones. El servicio competente de la Secretaría cuenta con un excelente y prolijo banco de datos sobre las MNA basado en las normas legales dictadas en cada uno de los países miembros.

Tratar de organizar un análisis sistémico de esa profusa información racionalizándola por categorías sobre las cuales deberían ponerse de acuerdo los países para iniciar la negociación sería casi una misión imposible. En cambio, si se tomara como guía el manual a que se ha hecho referencia se podría hacer el cotejo de los datos respectivos a cada Parte en los sucesivos tramos de lo que sin duda será una larga negociación.

En lo concerniente al ELC cabría una discriminación inicial de las categorías de RNAs privilegiando aquellas que tienen mayor incidencia en el comercio: las de control de cantidad, con sus diferentes tipos de licencias de importación, diversos contingentes (globales, bilaterales, vinculados a los resultados de exportación, por temporada o zafrales, condicionados por la compra de productos nacionales, de productos sensibles) y prohibiciones (totales, temporales, de productos sensibles); las financieras (depósitos previos o en efectivo, pago anticipado de los derechos de aduana, depósitos reembolsables para las categorías de productos sensibles); y las aduaneras (inspección previa a la expedición, trámites especiales) y otras diversas.

En cambio, las concernientes a los reglamentos y normas técnicas y a los requisitos sanitarios y fitosanitarios pueden ser encaradas desde el comienzo con el propósito de decidir la aplicación, *mutatis mutandi*, de los acuerdos vigentes en la OMC o la

elaboración de un conjunto de normas menos complejas que requiera el funcionamiento del ELC.

En el ámbito del Grupo de Trabajo sobre Normas y Disciplina del CR se han presentado algunos elementos sobre el tema (Documento de Trabajo 8) y se han esbozado dos propuestas alternativas y un texto consolidado. En esas fórmulas se parte del compromiso de no aplicar RNAs, es decir, se plantea que se reitere el compromiso, tantas veces incumplido, de no mantener ni introducir nuevas RNAs al comercio recíproco (la redacción B alude a la eliminación en fecha a fijar, con excepción de las previstas en el Artículo 50 del TM80) y reafirman la validez de los Artículos XI, XX y XXI del GATT de 1994.

Se ha hecho referencia también a la presentación de Notas Complementarias en las que cada país declarararía las RNAs a sus importaciones. Una solución de esta clase haría que la remoción de las RNAs inherente al espacio de libre comercio proyectado dependiera de la acción individual de cada miembro en el marco de los ALCs celebrados en la ALADI y no de un proceso multilateral sistemático aprobado por todos ellos.

Una vez detectadas en forma precisa y detallada, por el método que sea, las RNAs no autorizadas, el problema fundamental consiste, en primer término, en lograr que su existencia, así como su aplicación, seas transparentes.

En segundo lugar, sería indispensable supervisar adecuadamente su cumplimiento. La experiencia indica que es muy difícil oponerse a presiones de intereses influyentes, así como ejercer desde los altos niveles políticos un control efectivo de las prácticas burocráticas que infringen los acuerdos con RNAs encubiertas.

El comercio libre no se compeadece con las incertidumbres que suelen enfrentar los empresarios por medidas contrarias a las normas convenidas multilateralmente. Por tratarse muchas veces de obstáculos operativos de relativa importancia general no les parece pertinente, a ellos y a sus gobiernos, recurrir frontalmente al sistema de solución de controversias creado para resolver diferencias entre los Estados.

Contrariamente a lo que ocurre en el MERCOSUR, en la ALADI carecen de medios jurídicos comunitarios para efectuar sus reclamos y defender sus intereses. En la CAN, el Tribunal Andino de Justicia, y la Secretaría General, tienen facultades jurisdiccionales para proteger los intereses privados.

El buen funcionamiento del ELC requerirá que se instrumente alguna forma de acción que ayude a resolver los conflictos menores que se generan en las actividades mercantiles.

Sin necesidad de reformar las instituciones, para lo cual la ALADI parece no estar preparada, ni lesionar la competencia decisoria exclusiva de los gobiernos, podría idearse una primera instancia para examinar los diferendos que eventualmente provoque la aplicación de RNAs. En la Nota Final de este trabajo se hará una sugerencia para este fin.

Excepciones

En un régimen multilateral de comercio libre las excepciones al cumplimiento de los compromisos asumidos, de ser definidas como *salvaguardias* para enfrentar

situaciones de emergencia, deben ser *contingentes*, pues están destinadas a solucionar situaciones anormales, y *transitorias*, mientras dure el efecto perturbador correspondiente.

Este concepto se considera comúnmente válido cuando se lo aplica a problemas específicos que perjudiquen circunstancialmente (variaciones bruscas en los términos de competencia de un producto, desequilibrios de los valores monetarios, por ejemplo) que es conveniente solucionar para que no se altere el funcionamiento del sistema. Se ha dicho que ningún acuerdo internacional podría existir si no contara con disposiciones formales o entendimientos informales que permitan flexibilizar la aplicación de ciertas normas de excepción en determinadas ocasiones.

En las primeras propuestas para la creación de una OMC formuladas por los Estados Unidos al comenzar el período de la posguerra, en la parte relativa a lo que después sería el GATT se previeron diversas excepciones y cláusulas de escape que fueron clasificadas de diversas manera, pero que desde un punto de vista práctico pueden ser tipificadas como *generales* o *universales*, porque abarcaban todas las obligaciones contraídas en el Acuerdo general, o como *específicas* o *particulares*, pues eximían del cumplimiento de determinados compromisos.

En el GATT, las *excepciones generales* (“*Universal Exceptions*”) consagraron un derecho autónomo de las Partes (su aplicación no exige notificación al organismo) a no atenerse a las disposiciones del Acuerdo por motivos de razón pública en campos extremadamente sensibles para el Estado. Los artículos XX y XXI (este último concerniente a la seguridad nacional) enumeran las de este tipo.

En lo esencial, ellas se constituyeron en antecedentes básicos y principales para la redacción del Artículo 53 del TM60 que creó la ALALC, el cual prescribió que ninguna de sus disposiciones sería interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas relacionadas con aspectos muy sensibles como la moralidad pública, la seguridad, la salud, el patrimonio artístico, histórico y arqueológico, el comercio de armas, etcétera.

Similar formulación tuvieron los Artículos 42 “in fine” del Acuerdo de Cartagena que instituyó el GRAN y 50 del TM80 que estableció la ALADI; pero estos textos no recogieron la totalidad de los casos previstos en el GATT y podría ser conveniente tener en cuenta los excluidos al redactar las normas pertinentes para el ELC. Sería útil, por ejemplo, examinar los relativos a la conservación de los recursos naturales agotables, las restricciones impuestas a la exportación de materias primas que sean necesarias para asegurar a una industria local el suministro indispensable de las mismas durante los períodos en que el precio nacional sea mantenido a un nivel inferior al mundial en ejecución de un plan gubernamental de estabilización, y las consideradas esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local (véanse los literales g, i, y j del Artículo XX citado).

Otras excepciones generales, que sí requieren aprobación multilateral, son las derogaciones (“*waivers*”), las de *escape* referentes a las ayudas estatales para fomentar el desarrollo económico y las autorizaciones de las Partes Contratantes para suspender toda concesión o el cumplimiento de otra obligación cuando se juzgue que alguna de ellas no ha cumplido los compromisos contraídos o haya adoptado una medida contraria a sus disposiciones (casos de “*nullification and impairment*”, Artículo XXIII).

El “*waiver*” ha sido considerado como el instrumento más poderoso del GATT, pues al amparo del artículo XXV las Partes Contratantes pueden, por dos tercios de votos de

la mitad de todas ellas, eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones emergentes del Acuerdo General por circunstancias excepcionales no previstas en otros artículos.

Esta orientación de conceder autorizaciones especiales se refleja en la redacción del extenso Artículo XVIII, cuyo enfoque es de interés para el examen del problema de los PMDER, pues en su texto se les reconoce a los países con bajo nivel de vida y escaso desarrollo económico el derecho a adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones con el fin de fomentar su crecimiento.

También tiene un cierto significado positivo para los procesos de integración, pues a través de un "waiver" se pueden aprobar programas regionales que no se ajusten a las exigencias establecidas en el Artículo XXIV para conformar uniones aduaneras o zonas de libre comercio. Un fallido intento en esta dirección se llevó a cabo cuando se gestionó a mediados de la década de los años cincuenta una autorización para poner en vigor una *preferencia regional latinoamericana* como paso inicial hacia la conformación de un mercado común regional. Dificultades para obtener los dos tercios de votos necesarios determinaron que se sustituyera esta opción por la de constituir una zona de libre comercio.

Más allá de ciertos casos puntuales, este instrumento ha sido utilizado con gran alcance. Los Estados Unidos obtuvieron en 1955 un "waiver", que se mantuvo en vigor durante varias décadas, que eximía a ese país de cumplir lo prescrito en el Artículo II del GATT en lo referente a sus importaciones de los productos comprendidos en su "*Agricultural Adjustment ACT*". De no haberse concedido esa autorización es muy probable que el GATT no hubiera subsistido.

Por otro lado, el no haber tomado una decisión formal acerca de si el Tratado de la CEE era o no compatible con el Acuerdo General y las reiteraciones de este modo pragmático de no resolver utilizado al considerar otros esquemas integracionistas ha derivado en los hechos en "*waivers*" *virtuales* para evitar crisis insuperables.

Estos antecedentes se traen a colación porque se piensa que la adopción de un régimen general de salvaguardas de tipo convencional para el ELC o la ALADI no sería suficiente para atender todas las eventuales situaciones que se planteen.

La Resolución 70 de esta última tiene un campo de aplicación limitado a las importaciones masivas de productos y a los desequilibrios de balanza de pagos globales. El Anteproyecto de Acuerdo Marco del Estudio Técnico sobre el tema desarrolla en forma minuciosa el caso específico de los perjuicios que puedan ser ocasionados por aumentos de importaciones de un producto o un grupo de bienes similares a los domésticos en el marco del ELC.

Como éste es un *espacio de libre comercio* el enfoque es lógico e ineludible. Pero sería recomendable que complementariamente se aprobasen normas para atender problemas más generales mediante decisiones colectivas, aprobatorias o denegatorias, del órgano máximo de la ALADI.

Cabe recordar, por ejemplo, las complejas especulaciones en torno a la interpretación y los alcances de la CNMF del TM60 cuando los países andinos pactaron su acuerdo subregional, ocasión en la cual se suscitaban dudas acerca de los fundamentos jurídicos de esta determinación, al punto de que en Colombia el Congreso impugnó la competencia del Poder Ejecutivo para participar en la implementación del Acuerdo de Cartagena sin mediar ratificación parlamentaria.

Ello se debió a que el TM60 no contempló la figura de los acuerdos subregionales y a que tampoco le otorgó a la Conferencia de las Partes Contratantes, es decir, a los gobiernos actuando colectivamente, la facultad de resolver cuestiones de esa naturaleza. Una circunstancia singular se dio también cuando Perú tuvo dificultades para aprobar el arancel externo común del GRAN y mantuvo su condición de miembro pleno del sistema sin proceder a una denuncia formal, a pesar de que el texto fundacional no preveía una situación de esta naturaleza.

No se puede descartar que con el ELC se produzcan hechos de parecida importancia. El cambio de membresía de Venezuela y el deseo de Bolivia de ingresar al MERCOSUR sin dejar la CAN ya los están generando y toda eventual corrección de las asimetrías implicará la adopción de soluciones en cierto modo heterodoxas que exigirán un pleno respaldo político e institucional.

El TM80 brindaría un marco jurídico apto para habilitar a la ALADI a instaurar un mecanismo amplio de *derogaciones excepcionales* que fueran más allá de lo usualmente previsto en las cláusulas de salvaguardia tradicionales de los convenios mercantiles. Se trataría de estar en condiciones de enfrentar situaciones imprevisibles y aun insólitas mediante decisiones colectivas adoptadas por el sistema de votación que se prefiera utilizar (mayoría de dos tercios con o sin el impedimento del veto).

En efecto, entre sus *Objetivos, Funciones y Principios* figura la *promoción y regulación del comercio recíproco*, así como el desarrollo de las acciones de cooperación económica que *coadyuven a la ampliación de mercados*. No otra cosa se propone la creación del ELC, el cual a su vez se sustentaría en los principios del *pluralismo* (sumamente importante en la actualidad dado el mapa político de la región) y de la *convergencia*, a la cual propendería al avanzar considerablemente hacia la multilateralización progresiva de los acuerdos parciales.

El ELC puede ser entendido con fuerte lógica como un típico *acuerdo de alcance regional*, similar, aunque más amplio y profundo, a los ensayados con la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC).

Conviene, asimismo, tratar este asunto en forma pragmática. En los trabajos preparatorios de la Carta de La Habana se esbozó el criterio de que correspondería otorgar un “waiver” en *circunstancias excepcionales*, es decir, no previstas en la normativa del Acuerdo a estudio. Ello suponía definir cuáles serían esas circunstancias y establecer una serie de requisitos para invocar esa norma de excepción.

Finalmente, se obvió esa dificultad y para el otorgamiento del “waiver” rigió el simple procedimiento de que la Parte peticionante obtuviese los votos necesarios conforme a lo dispuesto en el Artículo XXV. Ni siquiera fue más tarde utilizada la vía, enunciada en ese texto, de *determinar ciertas categorías de circunstancias excepcionales en las que se aplicar(i)an otras condiciones de votación para eximir a una parte contratante de una o varias obligaciones* (numeral 5).

Sería aconsejable que una eventual *norma derogatoria* como la que se comenta fuese eventualmente concebida en el marco del ELC como un mecanismo de alto nivel político destinado a resolver cuestiones que puedan alterar gravemente el funcionamiento general del sistema o imposibilitar la participación plena en el programa de liberalización de alguno de los participantes.

En consecuencia, se sugiere la adopción de una cláusula según la cual el **Consejo de Ministros de la ALADI podrá eximir a un país miembro del Acuerdo Regional del Espacio de Libre Comercio del cumplimiento de todas o algunas de las obligaciones contraídas en dicho Acuerdo cuando enfrente una situación excepcionalmente grave que afecte sustancialmente su economía y su capacidad para participar plenamente en el mismo. La Resolución pertinente del Consejo de Ministros será adoptada a petición de la Parte interesada. Ésta deberá presentar las informaciones necesarias, las cuales serán objeto de un estudio por un Panel de Expertos convocado por la Secretaría General que elaborará un informe técnico destinado al Consejo de Ministros sobre la situación planteada y proseguirá asesorándolo con respecto a la evolución de la misma. La Resolución del Consejo de Ministros será aprobada por dos tercios de votos, pero no podrá obligar a ningún país miembro a hacer contribuciones o a adoptar medidas con respecto a las cuales haya declarado explícitamente en el acto de votación no estar de acuerdo.**

Aunque se ha expresado enfáticamente antes que la *excepcionalidad* para aplicar esa *norma derogatoria* no debería ser acotada por una definición precisa (como ocurre con toda enumeración se corre el riesgo de dejar fuera de ella casos imprevistos) se pueden mencionar a título ilustrativo algunos posibles ejemplos al respecto:

- Catástrofes climáticas y ambientales, epidemias y crisis graves de salud pública, emergencias alimenticias y otras situaciones que afecten gravemente la capacidad económica del país y lo incapaciten temporalmente para participar plenamente en el programa;
- Problemas políticos: crisis institucionales, guerras civiles, conflictos bélicos, riesgos de disolución social;
- Recesión económica grave que perturbe gravemente las actividades productivas nacionales y el comercio exterior del país.

Más allá de situaciones extremas como éstas -y podría pensarse en otras de similar significación- podrían visualizarse tres campos en los que pudiere corresponder la adopción de medidas excepcionales, no necesariamente transitorias en cortos plazos y mucho más amplias que las salvaguardias tradicionales. Uno de ellos se daría si un país miembro experimentase un deterioro grave y persistente de los términos de su intercambio intrazonal en el marco del ELC sin que sus déficit fueren compensados suficientemente por sus ventas al resto del mundo.

No parece ser posible que una parte soporte indefinidamente o por un largo período grandes desniveles en su balanza comercial con la Zona. En tal circunstancia, reclamaría sin duda una reciprocidad efectiva y en caso de no obtenerla es probable que actuara unilateralmente, afectando el programa general.

El Protocolo Adicional al ACE 14 entre las Argentina y el Brasil que estatuyó el mecanismo de *Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Dinámica del Comercio* es un ejemplo de una solución heterodoxa con respecto al marco jurídico del Tratado de Asunción y retorna en cierto modo en esa relación bilateral al principio del *equilibrio dinámico del comercio* que prevaleció en los acuerdos del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (*PICAB*). Debería quizás arbitrarse algún medio para paliar este tipo de situaciones sin duda *excepcional* y discordante con los objetivos del ELC y del proceso de integración de la ALADI. Una pauta en este sentido la dio el hecho de que en ocasión de ponerse en marcha el PREC se acordó que Bolivia no intervendría en ese mecanismo hasta tanto no superase las dificultades que enfrentaba su economía.

Otro sector crítico es el de la agricultura. El TM60 no pudo solucionar los problemas del comercio agropecuario ni mediante un período de transición de doce años, ni con un mecanismo regulador permanente para después de ese lapso. Las negociaciones de la Lista Común probaron que el libre comercio de bienes agrarios en la región, como ha ocurrido hasta ahora en todo el mundo, era una utopía.

Ya se han hecho comentarios sobre este punto en páginas precedentes. Seguramente, al negociarse el ELC, algunos tratamientos excepcionales rebasarán el ámbito de las cláusulas de salvaguardia tradicionales. y la transitoriedad de su uso será muy larga, corriéndose el riesgo de que terminen siendo permanente.

En los hechos, ya se ha impuesto una noción de *salvaguardia agrícola* diferenciada como se desprende de las informaciones brindadas en el Estudio Técnico sobre la materia. Pero es sabido que esos entendimientos, por más prolija y minuciosa que sea su redacción, no son una garantía de futuro, pues las condiciones cambian y surgen fenómenos inesperados que pueden exigir la toma de medidas excepcionales productos agropecuarios en reconocimiento de las diferencias estructurales existentes.

El tercer aspecto se refiere al sector financiero. El modelo clásico de excepción en este campo está constituido por el Artículo XII del GATT, cuyo propósito central explícito fue autorizar restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos, pero limitándolas a las de naturaleza comercial, o sea, mediante la reducción del volumen o el valor de las mercancías importadas para contrarrestar una *amenaza inminente* de una disminución importante de sus reservas monetarias, detener una tal disminución o aumentar dichas reservas en caso de que fueren muy exiguas.

Es de interés anotar que en una nota complementaria se señala que las partes contratantes que apliquen esas restricciones “deberán esforzarse por evitar que se origine un perjuicio serio a las exportaciones de un producto básico del que dependa en gran parte la economía de otra parte contratante”, así como abstenerse de aplicarlas a importaciones en cantidades comerciales mínimas (Anexo I, referente al Párrafo 3 c) i) del Artículo XII). Estos criterios tienen cierta significación en lo relativo a los productos agrícolas y a las exportaciones de muy escaso monto de los PMDER.

Esta incursión en el tema de las salvaguardias tiene únicamente el propósito de anotar algunos puntos que se considera esencial examinar al diseñar el ELC.

Resta por mencionar el siempre presente, pero nunca resuelto, relacionado con el efecto de las devaluaciones monetarias sobre las corrientes normales de comercio. Numerosos estudios técnicos han examinado este problema en lo que respecta a la integración regional.

Los mecanismos europeos que funcionaron antes de la creación del *euro* han sido analizados como precedentes valiosos y se han formulado, incluso al más alto nivel político, propuestas de instituir una *moneda común*, sobre todo en el ámbito de los mecanismos subregionales. Los países miembros del MCCA ensayaron el pago de sus intercambios recíprocos en sus respectivas monedas nacionales. Ahora se analiza esa posibilidad para el comercio bilateral entre Argentina y Brasil y su probable proyección hacia un MERCOSUR ampliado.

Es claro que la estabilidad monetaria es un asunto clave para cualquier régimen multilateral entre países que practiquen políticas de tipos de cambio variables basados en ciertas formas de flotación, utilizando como *ancla* una moneda o canasta de monedas internacional o programando la evolución de los mismos como una variable macroeconómica con comportamiento más o menos dirigido.

Será muy difícil que un espacio de libre comercio de la magnitud del que proyecta la ALADI pueda funcionar sin impedimentos si se producen depreciaciones fuertes y bruscas de los signos monetarios nacionales, porque ello produce conocidas alteraciones de la competitividad relativa de los países y distorsiona, a veces gravemente, los intercambios normales. Parecería que con motivo del ELC se podría asumir un compromiso para atenuar estos efectos perversos hasta tanto se recupere la normalidad financiera perdida por el país involucrado.

Sería del caso deliberar sobre la eventual inclusión en la normativa de este nuevo Programa un acuerdo que se enuncia aquí en términos muy generales sólo para poner de relieve su contenido conceptual, porque es obvio que son las autoridades económicas y los técnicos de los Bancos Centrales quienes tienen la especialización requerida para redactar los textos pertinentes.

Convencidos de que la estabilidad de los tipos de cambio constituye una garantía principal para el normal desarrollo de los intercambios de mercancías y servicios en el Espacio de Libre Comercio, los países miembros se comprometen a esforzarse por mantener una relación de paridades adecuadas entre los valores de sus monedas nacionales, tomando como referencia (una canasta de divisas internacionales compuesta por el dólar, el euro y el yen). El Consejo de Política Financiera y Monetaria fijará la relación inicial de paridades y dispondrá los cambios que sean necesarios conforme a la evolución de la situación financiera y del comportamiento de las principales divisas internacionales.

Los Bancos Centrales de los países miembros se constituirán en un Panel de Supervisión Financiera (PSF) con el cometido de intercambiar informaciones en forma reservada sobre las contingencias que puedan alterar eventualmente las paridades tomadas como referencia.

En caso de que en un país miembro tenga lugar una devaluación monetaria mayor al (¿treinta por ciento?) durante un lapso de (¿noventa días?), los demás países miembros podrán imponerles un impuesto compensatorio general a las importaciones desde el país miembro cuya moneda se haya depreciado u otorgarles subsidios a sus exportaciones al mercado de dicho país. Tanto el impuesto compensatorio como los subsidios mencionados no podrán ser más elevados, con relación al precio CIF de las importaciones y al precio FOB de las exportaciones, que el porcentaje en que haya variado el valor de la moneda del país involucrado.

El PSF examinará la cuestión planteada y les sugerirá a las autoridades competentes de la Asociación (¿Consejo de Política Financiera y Monetaria, CR, Consejo de Ministros?) las modalidades y plazos que a su juicio deberían regir en la aplicación de estas medidas por el tiempo que transcurra hasta que se restablezca la relación de paridades.

Se tiene conciencia de que la proposición de un procedimiento como el indicado provoca a menudo fuertes resistencias. El argumento de la *moneda única* es a veces utilizado como la máxima proyección de un proceso de cooperación o unificación en el campo monetario y bancario. Pero su adopción representa tomar una decisión que difícilmente sea políticamente viable en procesos de integración poco consolidados y cuyos países miembros son vulnerables a perturbaciones financieras endógenas y exógenas.

En realidad, si los tipos de cambio entre las monedas nacionales se mantienen fijos al amparo de políticas adecuadas, el efecto es prácticamente el mismo. Y si se acepta el criterio de que modificando el valor de las monedas se podrán lograr los ajustes y cambios relativos en ingresos y precios que sean necesarios se podrán evitar o hacer menos sensibles los efectos de crisis financieras y monetarias como las soportadas en los últimos años y se preservará mejor el flujo normal de las corrientes comerciales intrazonales.

En cuanto a las *excepciones específicas*, podría recurrirse eventualmente a algunas para darle suficiente fluidez al funcionamiento del ELC. Por lo pronto, existe al parecer consenso en que se utilice un criterio transversal para contemplar adecuadamente la situación desfavorable de los PMDER. El principio del tratamiento especial diferenciado sigue en pie y con base en él podrían atenderse ciertas situaciones puntuales críticas de esos países si las circunstancias lo requiriesen.

5. ASIMETRÍAS

Naturaleza del problema

En un proceso de integración económica, el tema de las asimetrías de desarrollo existentes entre los países miembros es sumamente complicado y más aún lo es encontrar soluciones para los múltiples problemas que plantea su consideración.

Una primera reflexión a su respecto es que está asociado íntimamente a los principios del *desarrollo económico armónico y equilibrado* del área a integrar y de la *equidad de oportunidades y resultados* para sus unidades constitutivas, es decir, los Estados participantes.

Estos conceptos han sido insertados en normas claras de todos los textos fundacionales de los sistemas latinoamericanos de esa clase que funcionan desde hace décadas. A pesar de ello y de los reiterados esfuerzos que se han hecho para resolverlo con sentido concreto y efectivo, continúa siendo un asunto clave para la implementación de los proyectos multinacionales de la región y, a primera vista, tiene ciertas connotaciones que es necesario precisar.

Una de ellas, que requiere de un tratamiento inicial, incluso previo al comienzo del proceso, tiene que ver con el alcance de ese concepto esencial del desarrollo armónico y equilibrado. Como en un momento dado, cuando se suscribe el tratado de integración, las asimetrías entre los países signatarios ya son notorias, y además verificables recurriendo a indicadores económicos reconocidos como válidos, puede surgir la cuestión de si se trata de mitigar gradualmente esas disparidades mediante sistemas de apoyo a los miembros más desvalidos o si se pretende llegar a igualar los niveles relativos de todas las Partes en un plazo razonable a través de programas conjuntos y vinculantes.

La primera alternativa conlleva implícitamente sólo el compromiso colectivo de crecer a ritmo similar o, dicho de otro modo, de crear oportunidades equivalentes de crecimiento, *armónico*, porque es impulsado por mecanismos aprobados por todas las partes aunque puedan tener aplicación unilateral voluntaria, y *equilibrado*, porque los beneficios se distribuyen con equidad. Pero ello no significaría contraer la obligación de que al final economías potencialmente muy diferentes, distintamente diversificadas, con muy dispares niveles de productividad, etcétera, exhibirían grados de evolución semejantes o se hubieren unificado en una sola de dimensión regional.

La tarea y el compromiso de compensar convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los PMDER, según reza el TM60 en su Parte Declarativa, estarían cumplidos si se crearan condiciones favorables a ese crecimiento (Artículo 32). Por su parte, el Régimen Especial para Bolivia y el Ecuador del Acuerdo de Cartagena estuvo explícitamente destinado a que estos países pudieran disminuir gradualmente el rezago de sus economías con relación a las del resto de la subregión, para cuyo efecto se establecieron “tratamientos diferenciales e incentivos suficientes que compensen -dice el Artículo 92- las diferencias estructurales” de ambos miembros.

Y el TM80, que instauró la ALADI, sustentó su Sistema de Apoyo a los PMDER en el establecimiento de “condiciones favorables” para la participación de éstos en el

proceso de integración económica con base en los principios de no reciprocidad y de cooperación comunitaria (Artículo 15), en cuyo contexto se le dio especial destaque a la apertura de mercados en su favor. Pero crear un entorno fáctico más propicio no presupone garantizar un resultado final exitoso, sino simplemente mostrarse dispuesto a ayudar a que ello ocurra.

Con este enfoque hermenéutico, si se adoptasen medidas y programas que les asegurasen a los PMDER una efectiva participación en el proceso, se acelerasen sus ritmos de desarrollo y les permitiesen obtener beneficios relativamente equitativos con los recibidos por el conjunto de las naciones involucradas, y por cada una éstas particularmente, podría argumentarse que se habrían respetado las obligaciones contraídas. Pero esos resultados no eliminarían ni atenuarían, con la intensidad quizás requerida, las asimetrías estructurales constatadas en el arranque del proceso. Probablemente, por la lógica de los crecimientos acumulativos, las diferencias de dinamismo y expansión económicos serían aún mayores y más disímiles las ganancias aunque pareciesen tener valor proporcional equivalente.

Definir con suficiente precisión y buena base racional qué podría entenderse por participación equitativa de un país pequeño, de escasos recursos o con múltiples insuficiencias de capacidad, en un sistema de integración plena y profunda es tarea casi imposible, porque no hay un parámetro simple que por sí solo, e incluso en combinación con otros, sirva de referencia adecuada para tal fin.

Aún cuando se redujera el análisis a un estadio primario de integración comercial, caso en el cuál las estadísticas son expresivas, se tropezaría con una serie de variables de difícil manejo porque habría que cotejar su comportamiento antes del comienzo del proceso y después de la iniciación de éste.

Sería muy difícil determinar con certeza la responsabilidad que con relación a los resultados obtenidos, buenos o malos, les correspondería a los efectos del proceso integrador, por una parte, y a las políticas económicas propias del país involucrado, por la otra. Una evolución insatisfactoria de cualquiera de estas dos variables incidiría fuertemente en la evaluación final.

Un grupo de expertos a nivel mundial convocado por las Naciones Unidas hace muchos años, justamente para hacer apreciaciones de esta índole, llegó a la conclusión de que un país de menor desarrollo económico relativo que formara parte de un sistema de integración vería cumplidos sus objetivos si el ritmo de crecimiento de su economía dentro del marco del proceso fuese más intenso que el que presumiblemente se hubiere registrado de permanecer ajeno a éste, pero no explicó cómo se haría para que ese cotejo fuese verosímil. Con ello se sugería implícitamente que no es dable esperar que como resultado de la integración se generen equilibrios de tal naturaleza que nivelen en un momento dado, y menos definitivamente, los grados de desarrollo de todos los miembros.

François Perroux, al objetar los fundamentos de la teoría de las uniones aduaneras de Jacob Viner, alertó sobre los riesgos de la integración entre economías desiguales, pues un espacio de comercio libre tendería a concentrar las industrias y la afluencia de capitales en ciertos polos de crecimiento. Se ha sostenido que la unificación de los estados italianos entre 1859 y 1870 provocó no sólo el estancamiento del Sur sino en realidad su retraso, porque sus industrias se fueron para el Norte. Las políticas públicas y los recursos destinados a mejorar su posición relativa en la Península no tuvieron el éxito esperado.

Este ejemplo histórico pone de relieve lo difícil que es movilizar dinámicamente una región atrasada con soluciones parciales, medidas puntuales, y aun con programas clásicos de cooperación basados en la ayuda financiera, la asistencia técnica y la promoción de inversiones.

En el caso de las integraciones entre países en desarrollo el problema es aún más grave. La presumible mala distribución de los beneficios ha sido señalada como la mayor razón aparente de los limitados éxitos de los proyectos de esa índole. Hay razones para preocuparse -dijeron prestigiosos economistas- si el desbalance se concentra en el comercio de manufacturas reflejando la superioridad de ciertos países miembros en ese campo, lo cual puede impedir el desarrollo de industrias en otros lados¹⁷.

Además, hay que tener en cuenta que las disparidades de desarrollo económico determinan asimetrías de poder negociador que les permiten a los Estados más fuertes ejercer influencia dominante en la toma de decisiones del conjunto.

El caso del MERCOSUR, con las nítidas posiciones relativas de *fortaleza y debilidad* respectivamente de Brasil y Argentina por un lado, y de Paraguay y Uruguay por el otro, es una clara muestra de ello.

La situación de dependencia de estos últimos es una evidencia de hecho por imposición de la realidad y tiene base jurídica, pues el Tratado de Asunción carece de normas fundamentales sobre el desarrollo armónico, consagra la reciprocidad plena de derechos y obligaciones entre los Estados Partes y, además, el registro de sus normas mercantiles en la ALADI se hizo por una doble vía, bilateral entre los dos grandes (ACE 14) y cuadrilateral (ACE 18), consagrando la coexistencia de dos sistemas idénticos pero autónomos y eventualmente disfuncionales entre sí.

En el largo proceso de la ALALC/ALADI se generó una división notoria de posiciones de poder entre los tres grandes (ABRAMEX) y el resto de los países de mercado insuficiente, medianos o intermedios (PMI) y los PMDER. Consecuencia casi natural de esta asimetría, que dio origen a prolongadas controversias, fue la creación del Grupo Andino.

En el caso de los PMDER, se intentó corregir su situación desfavorable con una serie de medidas positivas (ventajas no extensivas de acceso a mercados y otras conexas) y eximentes (exoneración o atenuación del cumplimiento de ciertas obligaciones) bajo el manto del principio del trato especial y diferenciado. Ante los magros resultados de este método, se ha estado buscando desde hace tiempo una manera más eficiente de enfrentar el problema basada en una concepción más amplia de las asimetrías del desarrollo, que en un profundo estudio preparado para la Secretaría del SELA por el Dr. Armando Di Filippo¹⁸ enfoca el tema desde un ángulo de *integración multidimensional* y no exclusivamente *mercadista*.

Esta segunda alternativa parte del criterio de que el trato especial y diferenciado utilizado hasta ahora predominantemente con relación al comercio recíproco de bienes y extendido eventualmente al flujo de inversiones no es la única herramienta de ataque

¹⁷ BALASSA, Bela, y Stoutjesdijk, Ardy, "Economic Integration Among Developing Countries", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. XIV, N° 1, septiembre de 1975, p. 443.

¹⁸ SELA, "Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe", Caracas, junio de 2006.

a las asimetrías de desarrollo entre los países miembros de áreas de integración, sino que el mismo proceso integrador entendido de manera multidimensional es el principal mecanismo de superación de las asimetrías existentes.

Se introduce así un concepto de globalidad inherente a una noción de *desarrollo compartido* que implica la aceptación de una *responsabilidad colectiva*: les correspondería a todos los miembros del sistema diseñar y aplicar políticas conjuntas en procura de lograr un crecimiento equilibrado.

La faceta institucional de este enfoque es evidente: sería necesaria una organización comunitaria con competencias suficientes, incluso supranacionales, como propone frontalmente el estudio comentado, o por lo menos una coordinación estrecha y planificada de los gobiernos con la finalidad señalada.

El documento examina en forma sistémica el tema en su total complejidad y define las asimetrías en dos tipos diferentes, la de *poder-dependencia* entre Estados-Parte y la de *desarrollo* entre sociedades nacionales de los mismos.

Su objetivo declarado fue tratar las asimetrías en el marco de los acuerdos subregionales (MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM) “entendidos como áreas multidimensionales de integración”, examinando cada tipo de asimetría atendiendo a sus diferentes dimensiones, que el autor divide en *ambientales, económicas, sociales y políticas*.

Sus reflexiones rebasan, por lo tanto, el esquema mucho más simple que se procura diseñar para la conformación de un espacio de libre comercio que, como el proyectado en la ALADI, significa reincidir en la orientación mercantilista de la integración regional, pero que a la vez desborda en cierto grado este enfoque unidimensional al haberse incorporado en su temática algunos puntos afines a la noción desarrollista del proceso de integración regional confirmado en la Resolución 59 (XIII).

Por tal razón, es útil transcribir dos observaciones del texto citado que pueden ser valiosas para el tratamiento de las asimetrías en este marco más restringido.

El trato especial y diferenciado se manifestó en excepciones de efecto muy parcial y limitado sobre los países considerados en los propios acuerdos como de menor desarrollo económico relativo. En consecuencia el trato especial y diferenciado de las asimetrías del desarrollo, tendiente a beneficiar a los países menos desarrollados, tuvo a escala regional tan poco éxito como los sistemas generalizados de preferencia instalados en la UNCTAD y en el GATT o las negociaciones sobre productos básicos promovidas paralelamente desde la UNCTAD.

Un trabajo reciente realizado conjuntamente por las secretarías de varios organismos regionales (ALADI, CAN, MERCOSUR, SELA, OTCA, CEPAL y CAF), titulado “Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, coincide con esta opinión negativa acerca de los resultados del enfoque del trato especial y diferenciado basado en el uso de los instrumentos vinculados a las materias arancelarias y a las normas comerciales y anota que “luego de una década y media de fuerte expansión del comercio intrarregional las asimetrías entre los países sudamericanos no solamente siguen presente, sino que se han agudizado.”

El segundo comentario se refiere al creciente protagonismo de las corporaciones transnacionales:

Puesto que dichas empresas se instalan en países distintos a los de sus casas matrices para producir bienes y servicios exportables, el meollo de las relaciones internacionales se traslada desde las aduanas fronterizas hacia el interior de los propios países, cristalizando en nuevos códigos y normas, de inversiones, de servicios, de propiedad intelectual, de compras de estado, de competencia y defensa del consumidor, etc., donde el punto central, radica en el tratamiento a la inversión transnacional. Todo esto transforma el significado y los instrumentos de política requeridos para operar en este mundo global donde la competitividad internacional depende más de las ventajas competitivas formuladas a nivel de las empresas que de las ventajas comparativas de las naciones bajo el pretérito supuesto de la inmovilidad internacional de los factores productivos. De hecho, el único factor productivo que se mantiene institucionalmente restringido en su movilidad internacional es la fuerza de trabajo (p. 78).

En la América Latina existe un reconocimiento generalizado de que la integración regional, considerada como un instrumento esencial para su desarrollo, no ha tenido el éxito deseado debido a la imposibilidad de superar las desigualdades notorias que caracterizan a las economías de los países del área.

A ello se suma la hipoteca psicológica creada por el temor de que estas diferencias se acentúen si los procesos respectivos no son regulados por normas que las atenúen y finalmente las hagan desaparecer.

Se ha tomado conciencia plena de que la simple constitución de una zona de libre comercio, o el recurso a las más complejas fórmulas de las uniones aduaneras y mercados comunes, ajustadas a los preceptos de la teoría clásica de sesgo netamente liberal, tienden a aumentar los desequilibrios regionales debido a los diferentes grados de industrialización y de otros factores estructurales.

Aparte de ciertos efectos de carácter comercial derivados de las disparidades comprobables en materia de potencial exportador, diversificación de la oferta, capacidad competitiva y avance tecnológico, la liberación financiera resultante de la globalización determinará un flujo creciente y acelerado de capitales en los países y polos más desarrollados.

La tendencia a la concentración industrial está siendo fortalecida por la centralización de actividades manufactureras y de servicios de las compañías transnacionales y podría acentuar las asimetrías en la región si ese fenómeno se manifestara fundamentalmente en las grandes economías del área, en las cuales aquellas ya están actuando a través de sus filiales y subsidiarias desde la época en que prevalecieron las políticas de sustitución de importaciones.

En este contexto, no se ve claro cómo los PMDER y algunos *países de mercado insuficiente* (PMI) de la ALADI podrían ejercer una *atracción imán* para que inversiones directas de monto considerable localicen en sus territorios plantas fabriles y actividades de servicios que fomenten una fuerte y acelerada expansión productiva.

Vista desde este ángulo, la integración basada en el comercio de mercancías baja de rango ante la primacía de la impulsada por las inversiones. El trato especial y diferenciado en el dominio mercantil pierde buena parte de su consistencia, sobre todo si se persiste y se tiene éxito en liberalizar cada vez más el comercio intrazonal.

Este punto es clave para la consideración del problema de las asimetrías y para el futuro de la integración en el marco de la ALADI.

Una historia de casi medio siglo demuestra que las medidas adoptadas en favor de los PMDER en aplicación de los tratados y acuerdos celebrados en América Latina no han sido suficientes para que esos países acompasasen su ritmo de desarrollo a los de las Partes más avanzadas. Y esto se sabe desde hace mucho tiempo, como lo revelan los juicios objetivos de los organismos regionales.

En 1967, la CEPAL señaló que “uno de los problemas fundamentales que plantea el proceso de integración entre países latinoamericanos es la posibilidad de que ese proceso no beneficie equitativamente a todos los países participantes y que pueda incluso afectar negativamente el desarrollo económico de algunos”¹⁹. Por su parte, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), al evaluar el primer decenio del GRAN, dijo que “las crisis de los intentos integracionistas entre países desarrollados o en vías de desarrollo, parece que siempre tienen su detonante, si no su causa, en presiones que se generan en los países que son relativamente más pobres dentro del esquema”²⁰.

El INTAL destacó que “el drama del proceso de integración regional en América Latina es que los países que más requieren la integración, los que más necesitan el mercado ampliado, son precisamente aquellos países de mercado más reducido, de menor desarrollo económico y de menor ingreso ‘per cápita’, puesto que la escasa dimensión del mercado es el factor determinante de un escasa división del trabajo y la no utilización de economías de escala” y que “parece paradójico, entonces, que los esquemas de integración que, por principio, tienden a la ampliación del mercado, puedan traer un perjuicio a los países de menor grado de desarrollo que se adhieran a esos sistemas”²¹.

Sería fatigoso y redundante enumerar juicios parecidos sobre la inoperancia del trato especial y diferenciado formulados en diversos foros y estudios sobre el tema en el transcurso de medio siglo. Los presuntos beneficiarios de este instrumento han criticado reiteradamente no sólo su forma de aplicación por las demás Partes, sino también, y muy especialmente, su insuficiencia para enfrentar los problemas de desarrollo que los aqueja y que les impide participar provechosamente en el proceso regional.

Sin embargo, desde un punto de vista conceptual, el mecanismo no estaba totalmente desvinculado de una visión global de la integración. En el Tratado de la ALALC se expresó que el desarrollo económico (se refería al de la región en su conjunto) debía ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de producción, dentro de normas que contemplaran debidamente los intereses de cada uno y que compensaran convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo.

Las normas aprobadas por la primera Conferencia de las Partes Contratantes para este último efecto (Resoluciones 17 y 18) reglamentaron detalladamente los requisitos que debían cumplir los peticionantes para beneficiarse de ese trato especial y para que se les reconociera su condición de PMDER. Aunque se refirieron concretamente a las cuestiones comerciales, de balance de pagos y de cooperación y asistencia técnica, llama la atención la serie de indicadores que se tendrían en cuenta para este fin.

¹⁹ CEPAL, “Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración latinoamericana”, p. 6.

²⁰ JUNAC, “Evaluación del Proceso de Integración 1969-1979”, p. 73.

²¹ INTAL, “Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración en América Latina”, 1984, p. 10.

Sólo dos de la lista eran específicos para la aplicación de las medidas: los referentes al balance de pagos y al consumo, producción e importación de artículos cuya producción nacional fuera de importancia básica para el *desarrollo económico*, lo cual rebasaba el campo meramente mercantil. Los otros indicadores, divididos en *Fundamentales* y *Auxiliares*, abarcaban múltiples datos sobre la situación nacional, más propios de una metodología para un diagnóstico con miras a la planificación global del desarrollo nacional que para servir de base a una calificación que permitiría sólo acceder a ciertas ventajas comerciales.

Cabría pensar, entonces, que en este enfoque casi exclusivamente mercantil subyacía implícitamente la noción global del *desarrollo compartido* que había inspirado los primeros proyectos integracionistas.

El Acuerdo de Cartagena, por su parte, es explícito sobre este aspecto. Su Artículo 1 fija como objetivos “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano, así como, entre otros, *reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros*.”

Los mecanismos y medidas para alcanzar esas metas ponen de relieve la intención de proceder a una integración plena y profunda, concordante con la filosofía que las naciones andinas habían expuesto y sostenido durante años en el seno de la ALALC.

En el Capítulo concerniente al Régimen Especial para Bolivia y Ecuador se utiliza un lenguaje perspicuo con relación a las ventajas concedidas a esos dos países: un régimen especial para disminuir gradualmente y a ritmo más acelerado las diferencias de desarrollo; tratamientos diferenciales e incentivos suficientes para compensar las deficiencias estructurales; asignación prioritaria de producciones y localización de plantas; plan para la industrialización integral de los recursos naturales; apertura irrevocable y no extensiva del mercado subregional para sus productos; modalidades especiales para el cumplimiento del Programa de Liberación y de los aranceles externos, mínimo común y externo común, etcétera.

A su vez, el Convenio Constitutivo de la CAF tomó en cuenta “la necesidad de una acción eficaz a favor de los países de menor desarrollo relativo” (Artículo 3), lo cual implicaba una consideración especial en su favor en la asignación de recursos.

El enfoque inicial, basado en una concepción de desarrollo comunitario y de integración profunda, que prevaleció en la formación del Pacto Andino y durante el primer período de implementación del Acuerdo de Cartagena no tuvo los resultados positivos esperados. Ello obligó a un cambio de rumbo sustancial que resintió la eficacia desarrollista comunitaria de la CAN y frustró las expectativas de Bolivia y Ecuador de crecer más aceleradamente al influjo del proceso de integración.

Un documento de la Secretaría de la ALADI, al referirse a la experiencia de la región en materia de apoyos a los PMDER señala que “todos estos mecanismos fueron y son de carácter excepcional y transitorio”²².

Por lo general, en un sistema de integración multinacional las medidas que se adoptan con tal finalidad son calificadas como *excepcionales*, porque se apartan de las normas

²² ALADI, “Foro: Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, ALADI/SEC/di 1943, p. 9, 21 de octubre de 2005.

y regímenes reguladores de los derechos y obligaciones de los países miembros. Pero hay que tener en cuenta la otra *excepcionalidad*, la más importante, o sea la situación estructuralmente desfavorable de los países beneficiarios, cuyo tratamiento efectivo para que participen de un proceso armónico de crecimiento conjunto impone programas de largo alcance y no sólo facilidades operativas puntuales.

Desde este ángulo, el concepto de que los mecanismos que se diseñen y se utilicen para mitigar las disparidades existentes al instaurarse el sistema deben ser *transitorios* y aplicados sólo durante el período que trascorra hasta que culmine el programa de liberación convenido o se conforme el sistema proyectado (área de preferencias económicas, zona de libre comercio, unión aduanera, unión económica...) pierde consistencia porque carece de bases reales comprobadas empíricamente.

Es una verdad de Perogrullo que el logro de un desarrollo económico sostenido y sostenible de un país pequeño, poco industrializado o con grandes deficiencias estructurales, necesita de un tiempo suficiente -generalmente de extensión generacional, para efectuar reformas indispensables en diversos campos, el político-institucional, el de la captación de tecnologías costosas con recursos escasos, el de la capacitación de recursos humanos y otros que son comúnmente mencionados en los estudios y comentarios sobre la materia.

La equitativa participación en un sistema de integración de países desfavorecidos por asimetrías estructurales exige un cambio de concepción que *salte* de la meta limitada de facilitarles mejores oportunidades mercantiles y brindarles cooperaciones puntuales de tipo tradicional al objetivo de impulsar su desarrollo económico global.

Éste es el punto clave del problema de las asimetrías y el que debería ser tenido fundamentalmente en cuenta en la conformación del ELC. El apoyo a los PMDER en sus diferentes formas no puede ser *transitorio*, sino que exige una colaboración, si no *permanente*, por lo menos en el largo plazo, hasta que la integración no sea sólo un proyecto en ejecución sino una realidad.

Al considerar el problema de las asimetrías en el marco del ELC es necesario señalar que, como su nombre lo indica, éste es en esencia un programa de liberalización mercantil, aunque se lo conciba como una etapa hacia una meta de integración más profunda. Su ámbito formal es la ALADI y su punto de partida son los acuerdos parciales, al principio casi todos ellos bilaterales aunque encuadrados en ciertas coordinadas generales comunes, y los subregionales de la CAN y el MERCOSUR.

En este marco primario de integración, las estructuras de producción y comercio de los países miembros se han desarrollado de manera espontánea y autónoma contemplando principalmente los intereses nacionales aunque sin perder totalmente de vista el logro de una convergencia cuya metodología no ha sido definida con precisión.

Durante el primer cuarto de siglo de su existencia, la ALADI se ajustó a un enfoque funcional de la integración postulada en su nombre oficial (Asociación Latinoamericana de *Integración*) que no se ha basado en acciones multilaterales concertadas sino en liberalizaciones comerciales segmentadas que confluirían finalmente en un mercado común.

Si bien los AAPs y los ACEs adoptaron el modelo tradicional de los convenios mercantiles, tampoco se amoldaron a la teoría clásica del comercio internacional, pues no tuvieron como objetivo real la libre circulación del universo de productos. En ellos

cada cual negoció lo que no se producía en su territorio o lo que menos dolía en términos de competencia.

Se produjo así una fragmentación múltiple y entrecruzada de relaciones comerciales. Se pactaron concesiones que si bien en su conjunto equilibraban los intereses de los países participantes no eran recíprocas porque recaían sobre bienes casi siempre diferentes de uno y otro, con lo cual se preservaba la protección de las producciones domésticas. La no aplicación multilateral de la CNMF, norma esencial del GATT respetada en el TM60 de la ALALC, y la casi nula utilización de los *Acuerdos Regionales*, fomentaron abiertamente esta desarticulación, y a las asimetrías *naturales* de las diferentes economías se sumó una asimetría *comercial* aguda resultante de un sistema excesivamente laxo.

A ello se agrega el hecho de que el principio del desarrollo armónico y la valoración de las obligaciones que su concreción entraña han tenido y tienen connotaciones diversas, por más que en todo tiempo se compartió el concepto de que es justo y de que su concreción es deseable. Los PMDER parecen tener una visión centrada en una suerte de teoría general del crecimiento uniforme de la economía regional de la que en el largo plazo resultaría un incremento de la capacidad productiva conjunta.

Conforme al segundo modelo descriptor de la macroeconomía, o sea en el mediano plazo, los países que por su menor potencial de recursos naturales, la pequeña dimensión de su demanda interna y sus dificultades para acceder a mercados externos amplios y remunerativos, o por deficiencias estructurales, tendrían que haber alcanzado, con el apoyo de los demás, suficiente capacidad productiva para alternar con mayor equidad distributiva con sus socios mayores.

En esta instancia comenzarían a descomprimirse los programas de asistencia y de tratos diferenciales puestos en vigor para mitigar las asimetrías. En el corto plazo, se requieren intensas acciones concretas de variada índole para compensar las disparidades existentes con resultados inmediatos.

En el proceso ALALC/ALADI se ha estado en esta etapa. La CAN intentó sin éxito aplicar el segundo modelo. El primero es cosa del futuro.

Las demandas de los PMDER referentes a medidas inmediatas, como la apertura total de los mercados zonales para sus exportaciones, la exoneración de algunos compromisos y la asistencia colectiva en diversas formas, enfrentaron ciertas reticencias, por ser consideradas excesivas o inoportunas. Dos situaciones reales les dieron origen:

1) la falta de aprovechamiento de las concesiones recibidas por los países demandantes en razón de las deficiencias estructurales de sus economías y otros factores internos políticos e institucionales; y

2) la existencia en los territorios de otras Partes de extensas regiones en situación de desarrollo más desfavorables que las de los PMDER.

De cualquier modo, no obstante ciertas diferencias de criterio en cuanto a las medidas que deberían ser adoptadas, existe un consenso manifestado en muchas oportunidades de que “la reducción de las asimetrías es una condición necesaria para la sostenibilidad y legitimidad de un proceso de integración” y que “existe la voluntad política por parte de los Países Miembros (los de la CSN) de tratar el tema bajo los principios de cooperación, solidaridad, equidad e inclusión social”.

El texto citado ha sido extraído del documento preparado recientemente en conjunto por las secretarías de la ALADI, la CAN, el MERCOSUR, el SELA, la OTCA, la CEPAL y la CAF²³ (en adelante D-CSN). Pero también es claro que al país beneficiario le corresponde asumir la responsabilidad de adoptar las medidas institucionales y de política económica, entre otras acciones necesarias, que le permitan usufructuar las medidas de apoyo adoptadas en el organismo regional.

Es posible, como se ha sostenido con una visión técnica por supuesto controvertible, que ello implique la adopción de una estrategia basada en intervenciones estatales para orientar las fuerzas del mercado de forma de promover un proceso acumulativo ascendente de crecimiento sustentado por el esfuerzo propio y la cooperación regional.

El documento citado estuvo encuadrado en el proyecto de crear la CSN y, por lo tanto, a pesar de tratar un asunto común a ambos esquemas, no se vincula directamente con el ELC. Sin embargo, un trabajo casi paralelo de la Secretaría de la ALADI se ciñe al mismo enfoque²⁴, lo cual es explicable porque sus técnicos participaron en la redacción del D-CSN y además participaron en un Foro sobre el tema realizado en La Paz, Bolivia, en octubre de 2005.

En ese trabajo se resumen las experiencias de la región en la materia, pasándose revista a lo actuado en el MERCOSUR, la ALALC, la ALADI y la CAN. Comentar aquí esos antecedentes sería redundante, por lo cual se remite a la lectura del texto citado.

Sólo habría que destacar que se reitera el juicio emitido invariablemente en todos los estudios técnicos sobre las disparidades de desarrollo en el proceso latinoamericano de que el *componente arancelario* ha perdido importancia real en virtud de la erosión del instrumento del trato especial y diferenciado, el cual, por otra parte, se señala que no ha impactado positivamente en el mejoramiento de la productividad de los PMDER. En momentos en que se comienza en la ALADI a diseñar un espacio de libre comercio, esta conclusión tiene singular importancia.

Plan de Acción

El D-CSN concluyó proponiendo la constitución de un Grupo Intergubernamental de Alto Nivel (GANAN), asesorado por los secretariados regionales, incluyendo el de la ALADI, para impulsar y supervisar los trabajos propuestos en una suerte de plan de acción para el que se definieron algunas actividades iniciales. También en la ALADI se ha concebido un instrumento semejante.

En ambos casos, el tema de las asimetrías ha sido encarado fundamentalmente desde el punto de vista de la participación de los PMDER en los procesos de integración, aunque sin duda se basa en la visión más amplia del desarrollo económico armónico y equilibrado del área teniendo en cuenta a todos los países involucrados.

En la ALADI, correlato de la Resolución 59 (XIII), una de cuyas bases se refiere al apoyo a estos países, fue la Resolución 61 (XIII) de la misma fecha, que le encomendó al CR adoptar medidas con el objeto de incrementar la participación de ellos en los flujos del comercio intrarregional, entre las cuales figura la de “desarrollar y

²³ D-CSN: “Un Nuevo Enfoque del Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”.

²⁴ Obra citada, ALADI/SEC/di 1943.

proponer mecanismos adicionales a los existentes que garanticen la certidumbre y permanencia de las preferencias recibidas...”

Concomitantemente, la Resolución 60 (XIII), relativa al rol de la ALADI, al mencionar el tema de las asimetrías también singulariza el objetivo de superar los problemas que ellas ocasionan para la plena intervención de los PMDER en el ELC. Estos antecedentes le confieren a esta orientación evidente prioridad.

En este contexto, la Reunión de Altos Funcionarios Responsables de las Políticas de Integración (4 y 5 de mayo de 2006) le solicitó a la Secretaría que preparase un Plan de Acción...”incluyendo una propuesta de creación de fondos para apoyar a los PMDER con recursos provenientes de organismos financieros internacionales, países cooperantes, entre otros que se identifiquen”.

Se pueden destacar tres aspectos principales en estas disposiciones:

- a) *el comercial*, configurado por el muy bajo aprovechamiento del mercado regional ampliado y de las preferencias no extensivas;
- b) *el estructural*, resultado de la existencia de factores endógenos (baja productividad y competitividad) y exógenos (aplicación de medidas no arancelarias y escasa capacidad operativa de los agentes económicos; y
- c) *la falta de reciprocidad*, dado que a pesar del crecimiento del comercio intrarregional se han profundizado las asimetrías, con lo cual se mantiene o se agrava la situación desfavorable de los PMDER.

Para enfrentar estos problemas se proyectó un plan de acción específico de apoyo a estos países²⁵, sustentado por los principios de no reciprocidad y cooperación comunitaria en el marco de una *visión integral y sistémica*.

Los lineamientos para la elaboración del Plan marcaron *objetivo temáticos* acerca de la complementación económica, la organización de cadenas productivas nacionales y regionales, el fortalecimiento de la gestión empresarial y el apoyo a las empresas micro, pequeñas y medianas; *objetivos de acceso a mercados*, que serían concretados a través del tratamiento especial y diferenciado y la promoción y facilitación de las exportaciones; *objetivos de transporte y de logística*, con énfasis en el problema de la mediterraneidad de Bolivia y Paraguay; y *objetivos institucionales*, consistentes en el fortalecimiento de las entidades públicas responsables del comercio exterior y en una asistencia técnica a los equipos negociadores.

Se consideró que la ejecución del Plan requeriría contar con recursos financieros que podrían provenir de diversas fuentes; y se previó que sería necesario acordar un método para el seguimiento del Plan.

Estas orientaciones son coincidentes con las enunciadas para la CSN. Todas ellas aportan sin duda elementos de juicio valiosos para el examen del tema en el ELC, pues las diferentes membresías de los dos esquemas (Surinam y Guyana en la CSN y no en la ALADI, exclusión en la primera de Cuba y México, que participan en el ELC) no cambian sustancialmente la esencia de la cuestión. Pero también corresponde señalar algunos matices particulares de cada uno de los dos proyectos.

²⁵ ALADI, “Proyecto de Plan de Acción para los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo”, ALADI/SEC/Propuesta 265, 20 de setiembre de 2006.

En la concepción de la CSN se percibe un telón de fondo geopolítico, que le daría a la integración sudamericana un contenido más amplio que el económico, que marca una línea distintiva con respecto a la zona de libre comercio norteamericana de la que forma parte México, una de las naciones más desarrolladas de la ALADI.

Parece predominar en su configuración una tendencia a retomar la orientación de darle a la integración un alcance global mediante la coordinación de políticas públicas activas en campos de fundamental importancia para el desarrollo del subcontinente como los de la energía, las finanzas y la infraestructura, con base en una normativa jurídica e institucional más flexible que la de los tratados convencionales.

La intervención de los gobiernos en los entendimientos y acuerdos encaminados a resolver los principales problemas que afectan el crecimiento de la región sería intensa y decisiva e incluso podrían apartarse de las formalidades y métodos convencionales.

Se pretende consolidar una identidad distintiva propia, libre de dependencias hemisféricas. Se trataría de un proyecto de integración de tipo institucional por la gravitación estatal en su conducción y en la ejecución de los acuerdos y entendimientos que se logren.

El comercio es considerado importante y el objetivo de formar un gran mercado persiste, como lo demuestran algunos de los trabajos técnicos que los Presidentes de los países involucrados les encomendaron a las secretarías de los organismos regionales. Pero el enfoque multidimensional que se da a la iniciativa le resta aparentemente importancia a los obstáculos con que han tropezado siempre los intentos de profundizar multilateralmente el libre intercambio de mercancías en la región.

Por su parte, el ELC retoma el camino tradicional de cumplir primeramente con el requisito esencial de establecer un mercado libre para el tráfico de mercancías y avanzar luego en las etapas conducentes a la formación de un mercado común. Con él, la ALADI no está *haciendo política* como señaló el primer Presidente de la Comisión Europea apenas creada la CEE, sino que está procurando estrechar lo más posible las vinculaciones económicas entre sus miembros.

En los mecanismos europeos que florecieron al comienzo del período de posguerra con el fin de reconstruir estructuras productivas destruidas y recomponer las relaciones mercantiles en el continente se tuvo en cuenta la necesidad de contemplar situaciones especiales de ciertos países con economías más débiles que otras potencialmente más fuertes.

No es del caso describir las numerosas acciones que se llevaron a cabo con esta orientación, pero sí es útil citar algunas medidas adoptadas con el propósito enunciado. Antes de la creación de la CEE, en la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa no se llegó a poner en práctica la libre circulación total de los productos agrícolas al convenirse un conjunto de excepciones para proteger ese sector productivo en Luxemburgo.

En el Área Europea de Libre Comercio (AELC), se excluyó la agricultura, limitando prácticamente el esquema a una zona de libre comercio industrial.

En las complejas negociaciones habidas en esa época se acordaron ritmos más lentos para la supresión de aranceles, se previeron cláusulas restrictivas sobre productos sensibles y para países de menor desarrollo, aumentos o restablecimientos de derechos aduaneros para proteger nuevas industrias (Portugal, Finlandia), hubo

protocolos especiales en casi todos los acuerdos de libre comercio con Islandia dada la situación peculiar de este país y algunos otros puntuales con Austria y Portugal, se previeron restricciones cuantitativas a la exportación de bienes en casos de escasez, calendarios globales diferidos (Finlandia, Noruega), tratamientos más favorables para la reducción de gravámenes a la importación (Austria, Dinamarca Suiza), etcétera.

Por otro lado, se ha dicho con acierto que la Unión Europea es el único ejemplo de un sistema de integración que ha aplicado políticas comunitarias para atender las disparidades de desarrollo. Aunque dichas políticas no se refieren a países sino a regiones, en los hechos orientan acciones y asignaciones de fondos hacia los Estados miembros con mayores problemas para acompasarse al ritmo deseado de crecimiento económico, como ha ocurrido con Grecia, Irlanda e Italia.

Se ha reconocido la existencia de desequilibrios en el desarrollo integrado; que no todos los sectores de actividad ni todas regiones se benefician en el mismo grado del proceso y de la ampliación de los mercados; y que es necesario actuar a nivel comunitario para equilibrar mejor los avances estructurales y la obtención de economías de escala.

De esta manera, se concuerda en que debe asumirse en forma conjunta esta responsabilidad de ayudar a las regiones en dificultades mediante préstamos, exoneraciones fiscales para la localización de empresas; asistencia para el mejoramiento de las infraestructuras, etcétera.

Diversos mecanismos financieros son utilizados con estos fines. La CECA da préstamos directos a industrias creadoras de empleos en las áreas siderúrgicas y carboneras; El Banco Europeo de Inversiones los facilita para realizar proyectos de desarrollo regional; un instrumento financiero (NIC) los brinda para modernizar infraestructuras, generar recursos energéticos y apoyar a las industrias medianas; El Fondo Social Europeo proporciona recursos para la reconversión laboral de los trabajadores; el Fondo Agrícola Europeo (FEOGA) contribuye a la modernización de las estructuras de producción y distribución agrícolas y su sección Orientación tiene a su cargo las acciones socio-estructurales en el sector; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) estimula las inversiones en zonas rezagadas repartiendo el 95% de sus recursos entre los Estados miembros bajo la forma de cuotas a través de un sistema que garantiza que la mayor parte de los aportes vaya a los países que tengan los problemas regionales más agudos. Cuando se estableció el Sistema Monetario Europeo, como la obligada estabilidad cambiaria crearía seguramente dificultades para que los países menos prósperos alinearan sus políticas a este esquema, se instituyó el instrumento financiero de las bonificaciones de interés sobre los préstamos comunitarios.

Este criterio de compensación por los desequilibrios presidió también las negociaciones sobre el ingreso de nuevos miembros. En la primera ampliación de seis a nueve, Dinamarca e Irlanda se favorecieron de algunos tratamientos especiales, tanto en materia de reducciones arancelarias como de ayudas financieras; Inglaterra logró preservar algunas condiciones de su mercado favorables a las exportaciones desde sus Dominios.

En la segunda ampliación, Grecia recibió similares beneficios. Durante las negociaciones de adhesión de España y Portugal, que culminaron en 1985 después de siete años, la CE contribuyó a modernizar las infraestructuras y producciones de los dos países ibéricos mediante préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otros conductos.

Por otro lado, adoptó también acciones regionales específicas destinadas a fortalecer algunas zonas de Francia, Italia y Grecia, que podrían ser afectadas por esa ampliación de la membresía comunitaria. Las medidas especiales encaminadas a hacer realidad la incorporación de las ex naciones de la órbita soviética y las que se están arbitrando con relación al programado ingreso de otros países europeos son a su vez muestras de que esta propensión a procurar un *desarrollo lo más armónico posible* de una Europa integrada se mantiene firme y es estimulada no sólo por consideraciones económicas sino también por razones políticas de trascendental importancia.

El arsenal de mecanismos financieros de la UE da pautas utilizables, obviamente con una visión mucho más modesta, para el tratamiento de las asimetrías en el ELC con un acento más estructural que el se ha puesto hasta ahora en la ALADI.

Asimismo, hurgando en los métodos y procedimientos con que se ha intentado superar con equidad disparidades menores, sería posible encontrar modalidades aplicables a la compleja situación latinoamericana en la materia.

Posibles acciones

El problema de las asimetrías asociado al de la distribución equitativa de los beneficios de la integración se concentra generalmente en la situación de los PMDER.

Los tratamientos preferenciales que se han adoptado han tenido casi siempre como objetivo mitigar las dificultades con que ellos tropiezan para participar provechosamente en el proceso respectivo. Sin embargo, este enfoque, aunque realista y justo, es limitado, porque el principio del desarrollo económico armónico y equilibrado tiene un campo de aplicación más global.

La equivalencia de oportunidades es entendida como un derecho de todas las Partes y no sólo de alguna de ellas. Los países de mediana dimensión o de *mercado insuficiente*, como se los denominó porque sus reducidas demandas internas no les permiten encarar actividades manufactureras con adecuadas economías de escala, también reclamaron, casi desde el comienzo del proceso latinoamericano con la creación de la ALALC, medidas especiales en su favor.

Al no concretarse una política comunitaria que contemplara sus aspiraciones, algunos de ellos fundaron el subsistema del GRAN. Por su parte, el Uruguay logró que se le reconociese su situación peculiar y fue autorizado a beneficiarse del mecanismo de las ventajas no extensivas, con lo que quedó ubicado en una posición intermedia entre las categorías de los PMDER y la de los PMI.

Hasta ahora, la compleja cuestión referente al concepto de costos y beneficios para cada Parte como consecuencia de su participación en el proceso ha sido soslayada, excepto en lo que concierne a la esfera comercial, quizás porque en ella los costos y beneficios son más fácilmente cuantificables y porque los cálculos pueden ser hechos con base en efectos inmediatos.

En consecuencia, la evaluación de la distribución de ganancias y pérdidas y netas en el corto lazo prevaleció por sobre los balances en el mediano plazo. En el caso de América Latina, ello se debió además al hecho de que los procesos de integración en su ámbito se limitaron a la liberalización de mercados. La excepción destacable a esta orientación fue el Pacto Andino, cuya desarticulación temprana demostró que el

problema distributivo es mayor todavía en los sistemas que exigen coordinar políticas y recurrir a otras formas de evolución conjunta y compartida de desarrollo industrial comunitario o la unión económica y monetaria.

Como ocurre en otras materias esenciales, las asimetrías deberían haber sido examinadas a fondo "ex ante", porque conforme a lo señalado por Myrdal, la existencia de rigidices estructurales y el libre juego de las fuerzas del mercado conllevan una tendencia hacia un desarrollo crecientemente desequilibrado. Por eso, los economistas ortodoxos sostienen que una unión aduanera y otras modalidades de integración multinacional sólo tendrán éxito si sus unidades constitutivas ostentan grados comparables de evolución.

La conclusión que se extrae de estos conceptos es la de que para reducir la desigualdad que dimana de los procesos de asignación de mercados será indispensable que los gobiernos acuerden adoptar medidas distributivas más amplias y profundas que las meramente mercantiles a través de preferencias especiales, plazos más largos para las reducciones aranceles y otras trabas a la importación y más fácil acceso a los mercados para las exportaciones de los miembros más débiles del sistema.

Complementariamente a disposiciones como éstas y otras de semejante naturaleza utilizadas hasta el presente en los mecanismos latinoamericanos, habría que practicar políticas regionales de mucho mayor alcance, insufladas por un comunitarismo pragmático y efectivo. Un ejemplo a este respecto ha sido dado por las políticas de cohesión de la Unión Europea basadas en la intervención de las autoridades nacionales y, sobre todo, en la gestión activa del órgano administrador del Sistema, la Comisión.

A pesar de que las ampliaciones de la membresía de la UE tuvieron por consecuencia la incorporación de nuevos socios de menor desarrollo económico relativo, en razón de lo cual la aplicación del principio de cohesión económica y social obligó a aumentar los recursos destinados a los fondos regionales, se prosiguió dándole importancia a este aspecto esencial.

En teoría, la integración económica puede conducir a la convergencia de los niveles nacionales de desarrollo aunque éstos hayan sido muy dispares en el punto de partida del proceso. Es claro que mientras se esté en una etapa primaria restringida al funcionamiento correcto o imperfecto de un área de preferencias mercantiles la tendencia predominante, sobre todo cuando se trata de Estados de muy distintas capacidades, será la que lleve a una mayor divergencia, por aquello de que la liberación del comercio favorece a los países mejor dotados.

Pero esta característica de las primeras etapas del proceso multinacional puede ser corregida si se procede con suficiente sentido de cooperación. Dos son los instrumentos más eficaces para este fin:

1) la asignación planificada de recursos comunes mediante la creación de Fondos con ese propósito o la obtención de otros aportes financieros; y

2) la adopción de políticas comunes que alteren los resultados del libre juego de las fuerzas del mercado, con la mira puesta en estimular la expansión productiva, especialmente en el sector manufacturero, mediante acuerdos y entendimientos que se aparten en medida razonable de la teoría económica neoliberal.

En lo que concierne al ELC, el conjunto de posibles acciones para que el espacio de libre comercio funcione con un adecuado equilibrio es amplio y diverso. El respeto del principio de equidad exige que se complete plenamente el esquema preferencial vigente a favor de los PMDER y que se lo perfeccione en cuanto sea posible, particularmente con respecto a los plazos que se fijen para la apertura de mercados.

Una decisión en este sentido tendría al presente casi un carácter simbólico, dada la creciente licuación de las ventajas no extensivas derivada de los programas de liberalización de los acuerdos pactados entre otras Partes. Debería además diseñarse un conjunto de medidas para fomentar las capacidades productivas de los PMDER.

Esta doble función está prevista en la Resolución 59 (XIII), en los componentes del ELC y en la proyección integracionista de la ALADI y plantea la necesidad de darle al tema de las asimetrías un enfoque más global que el tradicional y de orientarlo hacia la remoción de los obstáculos que han generado desniveles de desarrollo de carácter estructural.

Las Secretarías de los organismos regionales han propuesto en el trabajo conjunto citado sustentar una tarea integral de esa clase en tres pilares: acceso a los mercados, políticas de asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas.

En cada una de estas áreas se sugieren acciones específicas, muchas de las cuales ya han sido objeto de discusión y aplicación durante el largo proceso ALALC/ALADI y forman parte, por consiguiente, desde hace tiempo, de la problemática respectiva.

Las propuestas que se formulan en el documento mencionado (D-CSN), si bien se refieren al área sudamericana, son conciliables con las que podrían enunciarse en el marco del ELC.

En el tema de *acceso a mercados*, se menciona el *trato especial y diferenciado*, aunque con la salvedad de que es un mecanismo esencial pero no único y los lineamientos que se sugieren para perfeccionarlo son los clásicos: mayores plazos de desgravación, ingreso libre de aranceles inmediato o en el corto plazo de los productos exportables de los PMDER, requisitos de origen más laxos, sistema diferenciado en la aplicación de las cláusulas de salvaguardia, eliminación de RNAs, asistencia técnica en diversos campos operativos (cooperación aduanera, facilitación del comercio, transporte, normas técnicas, controles sanitarios y fitosanitarios) y otras materias más novedosas, como la promoción de acuerdos de reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de la conformidad.

En lo concerniente a las *asimetrías estructurales*, con el fin de aumentar la capacidad de respuesta del aparato productivo y las políticas públicas en apoyo de la competitividad de los PMDER, se pone el acento en la complementariedad y el desarrollo competitivo y en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como en las cadenas productivas, para cuyo efecto se recomiendan acciones de carácter técnico (identificar y potenciar proyectos sobre cadenas productivas bi o plurinacionales) e institucionales (definición de un Estatuto de las PYMES, creación de un Sistema de Garantías y de una red de centros de innovación tecnológica, etcétera) que la experiencia inclina a considerar como de dudosa efectividad práctica.

En cuanto a las *Políticas públicas*, se entra también en la esfera institucional y se postula establecer un mecanismo de consulta sobre las políticas macroeconómicas y la revisión de todos los instrumentos e incentivos existentes, con especial mención a los vinculados con las inversiones y las exportaciones.

Finalmente, se esbozan ideas con respecto a la movilización de recursos financieros, una de las cuales recomienda la articulación de la CAF, FONPLATA y el FOCEM del MERCOSUR.

Cuando se pretende identificar medidas para tratar el problema de las asimetrías en la integración económica latinoamericana es necesario tener presente ciertos aspectos importantes.

La justificación conceptual histórica del principio del desarrollo económico armónico y equilibrado es clara. El proceso regional nunca fue concebido como una iniciativa encaminada a crear un sistema exclusivamente librecambista.

Desde su inicio, predominó el propósito de establecer un mercado común dinámico que les diera a todos sus miembros oportunidades equivalentes para acelerar su crecimiento, evitando desequilibrios y polarizaciones de actividades y promoviendo la creciente utilización de los factores productivos disponibles en el área. La existencia de situaciones relativas desiguales en razón de los diferentes grados de desarrollo impusieron tratamientos diferenciales para tres categorías de países identificadas desde que se plantearon las bases para un gran mercado latinoamericano y que luego fueron reconocidas oficialmente (CEPAL, 1959).

La validez de este principio fue reconocida al más alto nivel político. “Deben tenerse presente los distintos niveles de desarrollo y condiciones económicas de los diferentes países de América Latina a fin de que el proceso de integración promueva el crecimiento armónico y equilibrado, para lo cual los PMDER recibirán tratamiento preferencial en materia comercial y cooperación técnica y financiera” (Declaración de los Jefes de Estado Americanos 1967).

El proyecto de integración tiene que sustentarse en el principio de la distribución equitativa de los beneficios que de él deriven y abrir la posibilidad de reducir de manera progresiva los diferentes grados de evolución de existentes entre los países.

El Acuerdo de Cartagena nació como consecuencia de los desequilibrios observados en los primeros años de la ALALC. Los países andinos, de economías medianas, se dieron cuenta de que el esquema en vigencia no les abriría caminos para su desarrollo efectivo, debido a las dificultades que encontraban para un usufructo adecuado de los beneficios del sistema.

El objetivo primordial del Acuerdo era contribuir a la solución de los problemas derivados de ese desequilibrio entre los países de la ALALC desde el punto de vista de los distintos niveles de su desarrollo (Pacto Andino, 1969).

La esencia incontrovertible del problema está confirmada por la historia. Para resolverlo no han faltado recomendaciones técnicas ni proposiciones políticas. Durante casi medio siglo, los análisis y discusiones sobre el modo de resolver las denominadas *asimetrías* dieron lugar a inúmeros planteamientos y argumentaciones que generaron un cúmulo de propuestas generales y puntuales hasta agotar todas las fuentes posibles de imaginación.

Al considerarse el tema del ELC se enunció un método o principio de *transversabilidad* -valga el neologismo- lo que traduce el deseo de que la situación de los PMDER sea objeto de disposiciones insertadas en todos los mecanismos y normas que se adopten en el programa.

Pues bien: éste ha sido el procedimiento seguido invariablemente en el pasado con éxito real discutible por el hecho de que en diversas ocasiones dio lugar a transacciones formales con escaso contenido práctico. Cada vez que se produjo una crisis sistémica o se intentó dar pasos de avance sustantivos se presentaron fórmulas de todo tipo y tenor y se aprobaron planes de acción o programas de cooperación en favor de los PMDER que abarcaban todos los campos posibles de ayuda.

Bastaría compilar prolijamente las propuestas formuladas sobre la materia para llegar a la conclusión de que ya se ha dicho todo con respecto al tema y que pretender inventar soluciones originales implicaría incurrir en redundancias. Resolver el problema de las desigualdades estructurales y de los desequilibrios de costos y beneficios de la integración es una tarea fundamentalmente política. Se trata esencialmente de tomar decisiones de fondo, por su propia naturaleza sensibles a nivel nacional, y de atenerse después a los compromisos asumidos.

La literatura sobre el tema es ingente y densa. Se lo ha examinado desde todos los ángulos posibles y los trabajos técnicos realizados a su respecto llenarían una espaciosa biblioteca.

Las respectivas situaciones particulares de Bolivia, Ecuador y Paraguay han sido analizadas por muchos expertos. En la Secretaría de la ALADI funciona una oficina especial dedicada a darles asistencia a dichos países.

Para no seguir remontando la historia, cabe señalar que con base en documentos preparados por la Secretaría sobre los aspectos estructurales, la evolución, las características principales de los sectores externos y el grado de aprovechamiento de las preferencias que se les han concedido, un grupo de tres calificados expertos produjo no hace mucho, sendos estudios que identificaron los factores endógenos y exógenos que inciden en la participación de los PMDER en el comercio internacional y en la integración regional²⁶.

Luego de proceder a completos y esmerados diagnósticos de la situación de cada uno de los tres países, las *Conclusiones y Recomendaciones* que contienen los respectivos capítulos finales dan una perspectiva clara acerca de las posibilidades que existen para impulsar un desarrollo económico sostenible de cada uno de ellos y para obtener beneficios reales de su participación en la integración latinoamericana.

Dado la extensión de esos textos, el orden sistémico que los caracteriza y la profundidad de los criterios emitidos, no es del caso resumirlos aquí, por lo cual se remite a ellos como valiosos elementos de referencia. Pero quizás convenga destacar dos aspectos claves que la metodología uniforme utilizada en los estudios permite distinguir con claridad en los tres casos:

- a) las debilidades y las escasas potencialidades de las fortalezas de las economías nacionales en términos de competitividad, y
- b) en lo que corresponde al comercio exterior, la constatación de persistentes tendencias negativas de las que derivan saldos desfavorables en las balanzas de bienes, asociadas al hecho de que las preferencias obtenidas en el marco del proceso integrador “no parece que hayan sido eficaces para alentar una diversificación de la oferta exportable y una inserción más dinámica en el comercio intrarregional”.

Con respecto al primer punto, se sugieren algunos cursos de acción relacionados con factores internos que a juicio de los autores “inciden de manera más importante en la

²⁶ Ver ALADI/SEC/Estudios 160, 161 y 162, de 21 de octubre de 2003.

competitividad” de las producciones de los tres países. Estos factores se relacionan, se expresa, en primer lugar, con las características de las estrategias de crecimiento y las políticas macroeconómicas de los Gobiernos, con especial referencia a las de inversión; en segundo lugar, con los aspectos macroeconómicos de la competitividad, tales como la adopción de tecnologías, la productividad y la gestión empresarial; en tercer lugar, con la política comercial, en particular en lo que se refiere a la promoción y el fomento de las exportaciones y a las políticas de integración; en cuarto lugar, con la infraestructura física y de servicios; y en quinto lugar, con el marco institucional.

Estas conclusiones tienen importancia para el tratamiento de las asimetrías, pues confirman que la calificación de los tres países como PMDER es correcta desde el punto de vista técnico-económico, tal como lo ponen de manifiesto los diversos sistemas de indicadores propuestos (Moncada, Tamames, Roedle, organismos internacionales), y que se requieren acciones comunitarias de variada índole en el marco del proceso regional, sin las cuales las disparidades existentes no se atenuarán sino que probablemente aumentarán de no adoptarse en el ELC medidas de fondo que alteren el libre juego de las fuerzas del mercado y contribuyan a estimular la diversificación productiva, la competitividad de los bienes exportables y las inversiones directas de origen regional o provenientes del resto del mundo.

En segundo término, se pone de relieve la muy relativa eficacia de las concesiones no extensivas y su cada vez menor efecto como resultado de la creciente liberalización de las corrientes de comercio intrazonales, lo que induce a pensar en una aplicación de los tratamientos diferenciales en otros aspectos.

Otro asunto clave que destacan los estudios citados es el del financiamiento del desarrollo teniendo en cuenta ciertas variables, como los flujos internacionales volátiles, el endeudamiento, el acceso a recursos externos en crisis coyunturales, el fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales, la cooperación de los organismos internacionales de préstamos y créditos y el comportamiento de los mercados de capital.

La necesidad de contar con fondos suficientes y estables para mejorar la capacidad de competencia de sus exportaciones es también común a otros miembros de la ALADI que no tengan pactos preferenciales especiales con terceros países en momentos en que se manifiesta una tendencia a reducir o a eliminar el campo de aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y se enfrenta el riesgo de que no continúe por largo tiempo el régimen del ATPDEA que facilita el ingreso de las exportaciones andinas al mercado americano.

La extensión de este último mecanismo por seis meses votada por el Congreso americano da la pauta de la fragilidad su fragilidad y muestra que su supervivencia depende exclusivamente de la voluntad del donante. Además, se lo ha vinculado con la ratificación de los TLCs con Colombia y Perú, cuya puesta en vigor les quitaría razón de ser a las ventajas de mercado concedidas hasta ahora unilateralmente.

Trato especial y diferenciado

No obstante la insatisfacción expresada por los PMDER en forma reiterada acerca de los resultados escasos o casi nulos de las ventajas comerciales no extensivas obtenidas en el marco de los TM60 y TM80, justificada por numerosos informes técnicos, ese instrumento compensatorio puede ser beneficioso todavía con otras modalidades y, por lo tanto, su uso no debería ser descartado en el ELC.

Tal como se lo entiende actualmente en la terminología del comercio internacional, es una forma de compensar a los países pequeños o poco desarrollados con preferencias de acceso a mercados y condiciones menos exigentes para el cumplimiento de ciertas obligaciones por los perjuicios que pueda causarles la liberalización comercial.

Visto con una óptica menos defensiva, es un procedimiento para ayudar a estas naciones a participar más equitativamente en los intercambios internacionales a pesar de sus deficiencias estructurales y su escasa capacidad productiva y exportadora. Su filosofía se opone en esencia al concepto de la *reciprocidad en un campo de juego nivelado*, según expresión utilizada por los economistas, que ensalza el principio de no discriminación mercantil, la igualdad o equivalencia de expectativas u oportunidades y la eficiencia de las fuerzas del mercado para el logro de un equilibrio que derrame un bienestar general.

Es un hecho conocido que las grandes potencias industriales, desde Inglaterra en el comienzo de la revolución industrial, hasta el Japón, para juntar un dato histórico con un milagro moderno, cimentaron sus desarrollos manufactureros en políticas inicialmente proteccionistas, que al principio no contaron con el beneplácito de los Estados Unidos.

La adhesión de este país a los principios librecambistas fue enunciada en un famoso discurso pronunciado en 1941 por el Sr. Summer Welles sobre *Política Comercial de Posguerra* en el que propuso atacar cuatro factores adversos: las restricciones gubernamentales, las trabas impuestas por los agentes privados y los cárteles, la posible desorganización de los mercados de materias primas (cuestión clave para los grandes centros manufactureros), y las distorsiones en la producción y el empleo. Esta doctrina se reflejó en la Carta del Atlántico (1941), en la cual los Estados Unidos y el Reino Unido se comprometieron a "lograr la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico".

Para entender cabalmente el significado de esta definición ecuménica hay que tener en cuenta dos antecedentes importantes: el establecimiento en 1932 de las *Preferencias Imperiales Británicas*, que constituyeron un amplio régimen de tratamiento diferenciado en el marco de una Comunidad de naciones, y la Ley de acuerdos comerciales recíprocos ("*Reciprocal Trade Agreements Act*"), que en 1934 autorizó al Presidente de Estados Unidos a negociar convenios mercantiles con otros países con base en una CNMF condicional (entre 1934 y 1945 se firmaron 32).

En esa época, los grupos de presión internos determinaron la inclusión de una cláusula de escape que condicionaba los acuerdos comerciales a que de ellos no derivasen daños para la industria americana, entonces en plena expansión.

En este contexto, en las prenegociaciones de la Carta de La Habana sobre el Comercio y el Empleo de 1947, una propuesta inicial estadounidense propició ponerle fin a las preferencias británicas, aunque, en cambio, no objetó, por razones políticas (la reconstrucción europea como detergente de la amenaza soviética), la discriminación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) contra el área dólar.

Finalmente, Gran Bretaña y otros países impusieron el reconocimiento de excepciones al principio de no discriminación (uniones aduaneras, zonas de libre comercio y ciertos casos de vinculación histórica). En esa etapa, países en vías de desarrollo (PVD) (entre ellos algunos latinoamericanos) propusieron una excepción regional para

ampliar mercados y fomentar el desarrollo industrial, que fue incluida en el texto de la proyectada OMC, pero que después fue omitida en el del GATT.

Sin embargo, este Acuerdo General reconoció en su Artículo XVIII el derecho de los países con bajo nivel de vida y economías en las primeras fases de desarrollo a aplicar políticas y medidas de protección que influyesen en las importaciones. Ése fue un germen del TED, pero sólo de sesgo defensivo, porque no implicó conceder ventajas de mercado. En adelante, los PVD insistieron infructuosamente durante años en conseguir accesos preferenciales a los países centrales con el fin de paliar un creciente deterioro en su perjuicio de los términos de los intercambios mundiales.

La creación de la UNCTAD en 1962 abrió el camino para el reclamo de *concesiones no recíprocas*. En 1963, el tema fue planteado en una reunión ministerial del GATT y en 1965 se le incorporó al texto de éste la Parte IV, que se caracterizó por su verbalismo simbólico de cooperación y su poco contenido práctico, pero que declaró que *las partes contratantes desarrolladas no esperaban reciprocidad por los compromisos que contrajeran en cuanto a reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas*.

En la Conferencia de Jefes de Estados Americanos de Punta del Este (1967), el Presidente Johnson aceptó este principio y en 1968 el GATT autorizó la implantación de los *sistemas generalizados de preferencias*, con lo cual adquirió validez legal internacional el TED.

En 1979, la llamada *Cláusula de Habilitación* aprobada en la Ronda Tokio eximió a las preferencias no recíprocas que pactaran entre sí los PVD de la exigencia de concesión de "waivers" y definió cuatro categorías de tratamientos especiales; a) preferencias en el marco del SGP; b) TED más favorable en el GATT de medidas no arancelarias; c) acuerdos regionales globales entre PVD; y d) trato más especial para los países menos adelantados.

Asimismo, en esa ocasión, en el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas compensatorias, se aceptó que los PVD utilicen subvenciones a las exportaciones como componentes de sus programas de desarrollo. Posteriormente, la Ronda Uruguay amplió las obligaciones multilaterales para ser autorizados a recurrir a ese mecanismo.

El uso del TED se extendió considerablemente en el campo internacional. Al crearse la OMC en 1994, 130 países se beneficiaban de ese instrumento. Desde la puesta en vigor de la Convención de Lomé, 64 naciones del grupo ACP habían obtenido acceso libre a los mercados de la CEE para sus bienes industriales, reducciones de aranceles en otros productos, disminuciones de las RNAs preferenciales para un número de bienes agrícolas y la creación de un mecanismo estabilizador de sus ingresos de exportación.

Por otro lado, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe les había abierto el mercado americano a los productos originarios de los países de esa área mediante la eliminación o reducción de aranceles, excepto en el caso de los textiles y vestimentas.

El TED tiene un sesgo *positivo* y uno *negativo*: las ventajas comerciales preferenciales son un estímulo para las exportaciones y la diversificación productiva de los países beneficiarios y pueden ser consideradas como contribuciones al crecimiento de los flujos mercantiles mundiales; las autorizaciones para cumplir con menor rigor las obligaciones multilaterales mediante plazos más largos, porcentajes más bajos o condiciones más laxas restringen los efectos de la acción de las fuerzas de mercado.

En los procesos de integración económica latinoamericana ha sido utilizado con ambas funciones.

El TM60, que creó la ALALC, fue pionero en esta materia, aunque anteriormente la Argentina había puesto en vigor un régimen preferencial que favorecía a los países limítrofes y el Perú. El Artículo 32 del TM60 instauró el mecanismo de *ventajas no extensivas*, que tuvo una proyección más amplia con las NAMs de la ALADI (sesgo positivo) y admitió que los PMDER cumplieren el programa de desgravación en condiciones más favorables, adoptasen medidas restrictivas adecuadas para enfrentar desequilibrios de balance de pagos y protegiesen producciones nacionales de importancia básica para su desarrollo económico (sesgo negativo).

En la resolución del Consejo de Ministros adoptada concomitantemente con el proyecto de texto del TM80 las medidas más concretas en el marco del TED fueron de carácter comercial (apertura de mercados, preservación de preferencias arancelarias en la Zona, eliminación de RNAs, ampliación progresiva de las NAMs y aplicación de cláusulas de salvaguardia sólo en casos justificados). En lo que respecta a acciones de cooperación colectiva, los *programas especiales* previstos en dicha disposición se caracterizaron por ser generales y de dudosa viabilidad práctica inmediata. Sólo cabe mencionar como aporte concreto la creación de la Unidad de Promoción Económica en la Secretaría General.

Predomina una opinión casi unánime de que de la aplicación del TED durante más de cuatro décadas no han derivado para sus beneficiarios resultados positivos de significación, ni desde el punto de vista de los *efectos estáticos*, porque la reducción de barreras comerciales no ha mejorado su participación en los intercambios intrazonales, que ha seguido siendo muy escasa y marcada con déficit persistentes, ni desde el ángulo de los *efectos dinámicos* en el largo plazo, pues no se han diversificado sus exportaciones, ni creado nuevas actividades, especialmente con mayor valor agregado que las tradicionales, ni incorporado tecnologías necesarias, es decir, que no ha estimulado su crecimiento económico.

Los Estudios periódicos del Departamento de Apoyo a los PMDER, realizados por encomienda de las Resolución 56 (XII) del Consejo de Ministros, sobre el comportamiento que se registre en las condiciones de acceso de los productos originarios de esos tres países al mercado intrarregional son contundentes y muestran coincidencias significativas: escasos montos de exportaciones; reducido número de productos colocados en la zona; concentración de las ventas de algunos rubros en ciertos destinos, etcétera.

Un punto de especial significación es la constatación de que estas situaciones desfavorables, considerada la ALADI en su conjunto, se agrava en los ámbitos más limitados de los acuerdos subregionales en los que ingresaron plenamente (Ecuador en el GRAN, Paraguay en el MERCOSUR) o con carácter de asociado (Bolivia en el MERCOSUR).

No es necesario dar datos estadísticos para mostrar claramente esta realidad, pues los Estudios mencionados proporcionan toda la información disponible, insertan cuadros y gráficos complementarios y examinan sistemáticamente la situación de cada PMDER.

Cabe, sin embargo una reflexión importante con respecto a la conformación de un ELC que tome en consideración esta realidad. Varios de los productos de exportación tradicional de los tres PMDER, casi todos ellos primarios, son considerados sensibles por países de la ALADI y, especialmente los de origen agropecuario, están sujetos en

la mayoría de los acuerdos en vigor a restricciones cuantitativas y otras trabas que protegen las producciones domésticas. Esta circunstancia obstaculizará probablemente la liberación irrestricta de ciertos bienes y quizás imponga negociar bilateralmente con algún país receptor condiciones especiales de ingreso.

Apertura global de mercados

En el Capítulo sobre Acceso a los Mercados se enunció la posibilidad de concretar el objetivo del epígrafe a favor de los PMDER mediante un sistema concertado de extensiones a Bolivia, Ecuador y Paraguay de los compromisos de liberación total asumidos por otras Partes Contratantes con respecto a alguno de esos países en el marco del MERCOSUR y la CAN o de las concesiones otorgadas a terceras naciones en los TLCs suscritos con los Estados Unidos.

Desde una óptica maximalista, la apertura general de mercados a favor de los PMDER parecería ser una medida simple, dados los bajos niveles de importación desde la Zona de los productos exportables por dichos países, a veces ínfimos o nulos; la mínima participación de tales bienes en las importaciones a nivel mundial y regional de los miembros de la ALADI, sobre todos los que poseen grandes demandas de consumo; las balanzas de pago bilaterales, casi siempre favorables a la otra Parte, salvo últimamente por la incidencia de algún factor especial (los excedentes de gas boliviano, por ejemplo); la muy escasa incidencia de la compra de esos productos en las erogaciones de divisas empleadas en adquisiciones en el exterior, etcétera.

No existirían, por lo tanto, riesgos inmediatos de consideración para casi todas las economías involucradas y sólo tendrían lugar importaciones agregadas de reducido monto.

En un marco de crecimiento dinámico es también obvio que las condiciones estructurales de los PMDER necesitarán de largo tiempo para expandir o iniciar actividades fabriles o producciones con economías de escala que les permitan exportaciones en cantidades tan grandes que pudieren ser dañinas para las similares de otros países miembros.

Las inversiones directas en ellos podrán crecer, pero a ritmo pausado y no explosivamente, y probablemente provengan en el futuro en considerable proporción de los otros países de la ALADI.

Algunas veces se ha dicho que la radicación de un establecimiento fabril en un PMDER equivaldría a la instalación de una planta más en uno de los tres países mayores, lo cual ocurre con cierta frecuencia y muy comúnmente con financiamiento extranjero, y que ello es aceptado como un fenómeno natural. No se justifica, pues, el temor de que un PMDER se convierta aceleradamente en un polo productivo desde el que se invada la región con exportaciones extraordinariamente competitivas.

Tampoco parece ser de recibo el argumento utilizado en ciertas oportunidades, cuando se recelaba de la inversión extranjera, de que la apertura del gran ampliado zonal propiciaría una llegada masiva y no deseable de capitales internacionales.

Ahora las cosas han cambiado y, por el contrario, los gobiernos latinoamericanos procuran atraer a las grandes empresas transnacionales y beneficiarse de la dispersión mundial de sus unidades especializadas provocada por la creciente globalización económica. Las fronteras financieras ya casi no existen, los capitales

vuelan por sobre ellas, y las comerciales, dada la progresiva reducción de aranceles, están experimentando profundas transformaciones.

Las resistencias a conceder liberaciones en el marco de las NAMs han sido causadas por verdaderos tabúes proteccionistas que no tienen, salvo raras excepciones, fundamento real. Sería lógico por lo tanto, además de equitativo y compensatorio, que la tan reclamada apertura de mercados fuese decidida en la primera instancia de ejecución del ELC, a través del método de extensiones cruzadas propuesto, o de cualquier otro. Sin embargo, es casi seguro que se opongan obstáculos a la toma de esta medida.

En razón de ello, y para actuar en forma pragmática, habría que contar con un plan B que previese llegar a la meta propuesta más pausadamente, lo cual pone sobre la mesa el manido problema de los plazos.

Se ha recomendado que en el diseño del ELC se respeten los cronogramas que figuran en los acuerdos en vigor, que por lo general marcan como años claves de liberaciones sustanciales los primeros de la próxima década.

Sería razonable, pues, que el programa especial que se concibiera en favor de los PMDER culminara a más tardar aproximadamente en el 2010, es decir, que se llevara a cabo en alrededor de un trienio. Por las razones expuestas, se sugiere que, de no procederse de manera inmediata, se tuviese en cuenta el siguiente *Esquema Indicativo* para la liberación arancelaria.

- **El nivel arancelario de partida para las reducciones arancelarias sería el del gravamen residual más favorable existente para cada ítem (ocho dígitos de la NALADISA) en cada una de las NAMs.**
- **Cuando se trate de productos no incluidos en la NAM correspondiente, el nivel arancelario de partida sería el que resultase para cada ítem de la media aritmética de los gravámenes “ad valorem”, o reducidos a términos “ad valorem” cuando se apliquen derechos específicos o mixtos, vigentes en la fecha que se fije para iniciar el ELC en los acuerdos que el país otorgante tenga en vigor en la ALADI o, alternativamente, el que rija en la fecha indicada para la iniciación del ELC en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en caso de que existiere y estuviese en vigor.**
- **Argentina, Brasil y México completarían la liberación total de sus mercados a favor de los PMDER en tres años conforme a la siguiente escala; 30% el primer año, 30% el segundo y 40% el tercero.**
- **Argentina y Brasil procederían en esta forma a favor de Ecuador y de Bolivia. Los gravámenes residuales de Argentina y Brasil con relación a Bolivia serían los que rigieran en el ACE 36 en la fecha que se fije para la iniciación del ELC.**
- **México procedería en la misma forma con Bolivia, Ecuador y Paraguay.**
- **Los países intermedios (PMI) completarían la liberación total de sus mercados en cinco años con reducciones anuales sucesivas de 20%.**
- **Chile y Cuba procederían en esta forma en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay**

- **Perú y Colombia procederían en esta forma en favor de Paraguay.**
- **Uruguay procedería en esta forma en favor de Ecuador y Bolivia. Los gravámenes residuales del Uruguay con relación a Bolivia serían los que rigieran en el ACE 36 en la fecha que se fije para la iniciación del ELC.**
- **Venezuela mantendría en favor de Bolivia y Ecuador la liberación pactada en la CAN y procedería a las reducciones anuales en favor de Paraguay. Los gravámenes residuales de Venezuela con relación a Paraguay serían los que rigieran en el ACE 59 en la fecha que se fije para la iniciación del ELC.**
- **Bolivia, Ecuador y Paraguay procederían a la eliminación total entre sí de los gravámenes arancelarios y de todo otro tipo de restricciones a la importación en sus respectivos mercados al cumplirse un año de la fecha que se fije para la iniciación del ELC.**
- **Bolivia, Ecuador y Paraguay comenzarían a efectuar las reducciones arancelarias que se adoptaran en el Programa General de Desgravación del ELC a partir del 1º de enero del año siguiente a aquel en que Argentina, Brasil y México completaran la liberación prevista en el presente esquema.**

Medidas para-arancelarias

En la literatura de la integración económica latinoamericana el término *gravamen* referido a las importaciones tiene un significado más amplio que el de la expresión *derecho aduanero*.

El TM60 de la ALALC lo definió con claridad: “A los fines del presente Tratado se entiende por gravámenes los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes -sean de carácter fiscal, monetario o cambiario- que incidan sobre las importaciones.” Este texto fue adoptado también por el GRAN. En algunos ACEs fue simplificado, eliminando la frase entre guiones y especificando las importaciones *originarias de las Partes Signatarias*. Estas modificaciones no cambiaron la esencia del precepto. Con él se procuraba evitar confusiones eventuales porque era usual que a los derechos aduaneros se les adicionasen, en el acto de la importación, otras cargas financieras, a veces de monto considerable, como ocurría con los denominados *recargos cambiarios*, que no estaban incorporados en las tarifas aduaneras.

En el vocabulario del comercio internacional se caracterizan como *medidas para-arancelarias* a todas aquellas que aumenten el costo de las importaciones en forma análoga a como lo hacen las *medidas arancelarias*, es decir, en un determinado porcentaje o suma, calculados respectivamente sobre la base de valor o de cantidad. Se las distingue en cuatro grandes grupos: recargos aduaneros (impuestos sobre las transacciones de divisas, impuesto de timbre, derechos de licencia de importación, derechos consulares por visados de facturas, tasas estadísticas, impuestos sobre los servicios de transporte), gravámenes adicionales, impuestos y gravámenes internos sobre productos importados y aforos aduaneros basado en precios administrativos.

Su condición de tributos especiales que gravan el ingreso de mercancías al país de destino determina que dichas medidas estén comprendidas en el concepto de

gravamen mencionado anteriormente, el cual solamente no abarca las tasas o recargos análogos cuando respondan al costo de los servicios prestados. Esta excepción, no suficientemente precisa, porque depende de criterios burocráticos que pueden no ser coincidentes, ha dado lugar a diferentes interpretaciones legales por la dificultad de discernir la naturaleza de la medida y estimar el costo real del servicio prestado. En ciertos ACEs se agregaron al *costo de los servicios prestados*, por lo tanto no comprendidos en el concepto de gravamen, los derechos “antidumping” o compensatorios y las medidas de salvaguardia.

Es usual en los acuerdos comerciales que las Partes signatarias declaren en *notas complementarias* estas cargas financieras adicionales por razones de transparencia y para facilitar la tarea de los agentes económicos y servicios involucrados.

A veces se originan dudas acerca de si se trata de medidas para-arancelarias ajustadas a su definición técnica o si en realidad configuran la aplicación de un gravamen encubierto o una restricción no arancelaria. No es fácil además su seguimiento, porque varían con cierta frecuencia, son distintas de país a país y en ciertos casos tributan con destino a fondos especiales.

Las cargas por servicios o trámites de documentos administrativos, por la expedición de certificados y, en algún caso, por el cobro de una comisión bancaria; el pago al contado de la mercadería importada; la percepción anticipada de impuestos internos diversos, como los aplicados a las ganancias, a las ventas, al valor agregado, los específicos internos y los de equiparación de precios; contribuciones para ciertas actividades, como la promoción de exportaciones e inversiones, la renovación de la Marina Mercante; tasas consulares, aeronáuticas, de despacho, de verificación de aforo; derechos por trámites aduaneros, por el visado de certificados de origen o de cupos, y otros varios, encarecen y entorpecen las operaciones de ingreso de mercaderías a los mercados.

En el caso de las exportaciones de los PMDER, los servicios competentes de la ALADI producen periódicamente *informes sobre el comportamiento registrado en las condiciones de acceso de los productos* de cada uno de esos países *al mercado regional* en los que dan cuenta de las medidas para-arancelarias y las RNAs.

Con respecto a estas últimas, a título ilustrativo, se enumera una serie de las registradas en diversas ocasiones: autorización previa en materia sanitaria o de medio ambiente, aviso o certificado sanitario, inspección sanitaria, comunicado de compra, cuotas de absorción obligatoria, cupos de importación, importación prohibida, inspección previa al embarque, licencias automáticas, licencias previas, medidas cambiarias, medidas financieras, monopolio estatal, normas técnicas y/o normas de calidad.

En lo que se refiere a las medidas para-arancelarias, por constituir *recargos de efectos equivalentes* a los derechos aduaneros y estar por lo tanto comprendidos en la definición aceptada de *gravamen* serían objetivamente negociables, es decir, podrían ser reducidas como los aranceles según lo convengan las Partes de un acuerdo. Pero generalmente se tiende a efectuar antes otras rebajas, pues el origen legal de éstas y el destino de su recaudación son específicos. Por estas razones, no es fácil exonerar de su pago en forma parcial, beneficiando a algunos países y a otros no.

Sin embargo, podría estudiarse la posibilidad de que en el marco del ELC las demás Partes eximiesen a los PMDER de pagar esos tributos especiales. La justificación de una decisión de esta naturaleza radicaría en las ínfimas cantidades que derivan de las importaciones desde esos países y en el propósito de facilitarles a sus exportadores la

colocación de productos que a nivel de transacción mercantil singular es de muy escaso monto.

Hay que señalar, sin embargo, que este camino tendría que ser transitado separadamente, aunque con base en un criterio general de facilitación del comercio, por los tres PMDER con cada una de los miembros de la ALADI.

El caso de las RNAs es diferente. Al tratar ese tema de un modo general, ya se ha dicho que en el ámbito del TM80 rige el principio general de su inaplicabilidad o supresión en el comercio intrarregional.

También es necesario recordar que en esa parte de este trabajo se señaló la dificultad de cumplir con este reiterado compromiso y se esbozó la idea de que la adopción por un lapso determinado, no necesariamente corto, de un régimen liberal, en cuyo marco se pudiesen negociar con condiciones restrictivas productos considerados hipersensibles o sensibles, podría compensar los temidos efectos de fijar un plazo breve para llegar a la meta del *arancel cero* inherente a un espacio de libre comercio como el concebido por la Resolución 59 (XIII).

Pero la situación tiene signo diferente cuando se trata de los PMDER, porque -se repite- las exportaciones actuales y potenciales de éstos a la región son muy escasas y continuarán representado porcentajes mínimos de las importaciones de los demás países desde la Zona.

Esto lleva a la conclusión de que en el texto del ELC debería figurar una norma que dispusiese que **los países signatarios eliminarán todas las restricciones no arancelarias que aplican a los países de menor desarrollo económico relativo, excepto las comprendidas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980 (y las que eventualmente se agreguen en el Régimen General de Salvaguardias si así se decidiera) o de conformidad con los XX y XXI del GATT de 1994. Se entenderá como restricción no arancelaria cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, con la cual un país signatario impida o dificulte, por decisión unilateral, la importación de cualquier producto originario de los países de menor desarrollo económico relativo.**

Los países signatarios no aplicarán nuevas restricciones no arancelarias a las importaciones desde los países de menor desarrollo económico relativo, ni intensificarán o ampliarán las existentes, ni se reservarán la facultad de adoptar o mantener restricciones para productos exportados o pasibles de ser exportados por dichos países. Tampoco adoptarán o mantendrán prohibición ni restricción alguna a la exportación o venta para la exportación de cualquier bien destinado a los territorios de éstos.

Cláusula opcional: **(En caso de que en los acuerdos que se celebren para la implementación del ELC se acceda, mediante negociación multilateral, a que un país miembro imponga transitoriamente una restricción cuantitativa a las importaciones de un producto hipersensible en las que participen exportaciones de países de menor desarrollo económico relativo, se fijarán para uso exclusivo de uno o más de éstos un cupo o arancel cuota de monto o volumen no inferior al promedio de las exportaciones respectivas efectuadas en el trienio anterior, así como un porcentaje anual de crecimiento de las mismas).**

Medidas de salvaguardia

Se prevé que concomitantemente con la decisión de iniciar el programa para la conformación del ELC la ALADI pondrá en vigor un Régimen General de Salvaguardias, para cuyo fin se ha preparado un estudio técnico que contiene un proyecto en tal sentido. La aplicación de salvaguardias puede constituirse en un serio obstáculo para un efectivo comercio libre y el recurso a las normas que las autoricen interrumpen o altera sustancialmente el flujo natural de las corrientes de comercio.

Con frecuencia se las invoca para limitar la importación de productos básicos, entre ellos bienes agrícolas primarios, alimentos, renglones agroindustriales y rubros pesqueros que integran la canasta de mercancías exportadas o exportables de los PMDER, reduciendo aun más sus posibles ventas en el mercado intrazonal. Por tal razón, correspondería evitar o restringir al máximo y sólo para algún caso excepcional la utilización de este instrumento restrictivo por los demás países miembros en su comercio con los PMDER. Normas posibles para tal fin podrían tener el contenido siguiente o alguno similar.

Las cláusulas previstas en el Régimen General de Salvaguardias (que se adopten para la ejecución del ELC) no serán aplicadas a las importaciones realizadas desde los PMDER, salvo cuando se verifique la existencia de las siguientes circunstancias:

- a) que el daño grave causado por un aumento persistente de importaciones a un producto o a una rama de producción del país miembro afectado haya sido consecuencia directa de exportaciones al mercado correspondiente de bienes originarios de uno o más PMDER. Esta situación especial será verificada por el CR, a pedido de parte interesada, con base en un informe técnico del Panel de Supervisión Comercial (u otro procedimiento similar).**
- b) Se entenderá que un producto originario de un PMDER causa o contribuye a causar un daño grave al producto o rama de producción que se invoque en la medida de salvaguardia cuando su importación supere el treinta por ciento de las importaciones totales de dicho producto o rama de producción desde la Zona o el tanto por ciento (¿10?) de la producción doméstica correspondiente. En tal caso, se fijará un cupo de uso exclusivo para el o los PMDER de que se trate, que no podrá ser menor al promedio de las importaciones realizadas en el trienio anterior desde ese origen por el país miembro afectado.**
- c) La presunción de amenaza de daño grave no podrá ser invocada con relación a las importaciones de productos originarios de PMDER (u otro procedimiento similar).**
- d) Los países miembros no aplicarán cláusulas de salvaguardia a las importaciones originarias de PMDER para corregir desequilibrios de balanzas de pago.**
- e) Los PMDER podrán aplicar medidas de salvaguardia generales con el fin de corregir desequilibrios persistentes (¿en un período de tres o cinco años?) de su balanza comercial intrazonal, previa autorización del CR basada en un informe técnico del Panel de Supervisión Comercial.**

Otras medidas de carácter comercial que podrían ser consideradas en el marco del ELC serían las siguientes.

-Ventajas no extensivas. Cualquier país miembro podrá otorgarles a los PMDER concesiones especiales no extensivas para fomentar su desarrollo productivo, promover su comercio de exportación o solucionar coyunturas económicas adversas. Entre otras, dichas medidas podrían consistir en:

- a) Compras oficiales directas de excedentes exportables de los PMDER
- b) Ventas directas, a precios y/o con condiciones de pago u otras más favorables que los vigentes, de productos de consumo, bienes intermedios para actividades industriales, maquinarias y equipo para la instalación, aumento de capacidad o modernización de establecimientos fabriles.
- c) Préstamos y/o créditos para obras públicas, construcción y equipamiento de plantas, suministro de materiales y piezas de reposición y otras finalidades similares de cooperación (energía, transporte, salud, educación, etcétera) reembolsables con productos de exportación originarios del país beneficiado.

Excepciones. En aplicación del trato especial y diferenciado los PMDER podrán exceptuar del programa de liberación general (que se adopte para el ELC) un número a negociar de ítems arancelarios (En caso de que se admitan excepciones negociadas por parte de los países miembros, les corresponderá a los PMDER un número mayor de excepciones que las que se autoricen para las otras categorías de países).

Estas excepciones podrán ser transitorias, con plazo fijo para cada una de ellas, o permanentes, cuando tengan por finalidad proteger actividades productivas o de servicios identificadas como de primordial importancia para la economía del país. El Consejo de Ministros, por resolución fundada y mayoría de dos tercios de los países miembros, podrá poner término a dicha condición de permanente fijando los procedimientos y plazos para su cancelación.

Compras públicas. Cuando efectúen compras públicas a través de instituciones u organismos estatales o paraestatales, directamente o mediante licitaciones o concursos de precio, los PMDER quedan eximidos de cumplir las normas referentes al trato nacional y son autorizados a recurrir en forma exclusiva a la oferta nacional de los bienes de que se trate, informando al CR sobre la medida adoptada, así como sobre los productos involucrados. En tales casos, deberán informar al CR acerca de las cantidades, montos, destino de la adquisición y proveedores favorecidos por la operación realizada.

Ayudas estatales. Los PMDER podrán otorgar subsidios a actividades productivas, al transporte interior y exterior en compensación por el costo de la mediterraneidad en el caso de Bolivia y Paraguay, subvencionar sus exportaciones a la Zona cuando sea necesario para aumentar su capacidad competitiva en el marco del ELC, así como dar incentivos fiscales con el fin de iniciar actividades productivas nuevas o expandir las existentes insuficientemente desarrolladas.

Ayuda financiera

La liberación comercial inherente al establecimiento del ELC plantea un asunto básico en el contexto del problema de las asimetrías: la necesidad de disponer de recursos para financiar los costes de los ajustes que deberán afrontar los PMDER y algunos de los PMI.

La ALADI, como su predecesora ALALC, se caracteriza por ser un programa de integración económica carente de fondos especialmente destinados a atender los requerimientos impuestos por el proceso regional. Este vacío es llamativo, si se tiene en cuenta que otros mecanismos integradores de la región, como el MCCA, el de la Cuenca del Plata, el GRAN/CAN y el CARICOM tuvieron en cuenta esta necesidad y crearon instituciones especiales con tal fin (el Banco Interamericano de Integración Económica-BCIE-, el Fondo de la Cuenca del Plata -FONPLATA- la Corporación Andina de Fomento -CAF- y el Banco de Desarrollo del Caribe).

Recientemente, el MERCOSUR ha constituido un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) que no obstante ser reducido -cien millones de dólares anuales que según el estudio citado del SELA representan menos del tres por ciento de los derechos de importación percibidos a través del Arancel Externo Común- es un auspicioso paso inicial. Estos antecedentes ponen de relieve el reconocimiento de que son indispensables aportes financieros para apoyar la integración y el comercio regionales y particularmente para compensar los efectos negativos de asimetrías comprobables entre las capacidades de participación de los distintos países.

Además, con base en la experiencia del Fondo Andino de Reservas, los Gobiernos del GRAN suscribieron en 1988 el Convenio para el Establecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) como una institución propia del área latinoamericana. Se tiene pues conciencia plena de que la integración es operativamente costosa.

Se ha destacado con razón que el éxito de la estrategia multidimensional de la Unión Europea se debió en buena parte a las ayudas financieras que se le dio al proceso unificador.

En 1975, por la vía del derecho derivado pues el Tratado de Roma no había fijado normas al respecto, se creó el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) con el fin de financiar proyectos en las regiones más desfavorecidas mediante una política de carácter compensatorio dirigida a evitar que aumentasen las crecientes diferencias entre las distintas zonas de la Unión.

No se trataba entonces de tener en cuenta las situaciones globales de cada país, sino de atender las necesidades de regiones atrasadas en el territorio conjunto. Diez años después, el Acta Única introdujo el principio de la *cohesión económica y social*, que también tuvo al principio una orientación regional, porque existían prevenciones de que si se distribuían recursos comunitarios a nivel de país se podría favorecer a áreas adelantadas de algunas de las naciones más desarrolladas.

En el Tratado de Maastrich (1992), el principio adquirió mayor consistencia ante las demandas los cuatro Estados menos avanzados de la Comunidad (España, Grecia, Irlanda y Portugal). El razonamiento básico para este cambio de orientación fue el de para que primen los intereses del conjunto sobre los particulares de las Partes en un sistema multinacional es necesario contar con mecanismos compensatorios *que garanticen que las diferencias de renta de unos países y de unas y otras regiones se*

reduzcan a largo plazo o al menos se mantengan a niveles políticamente aceptables, y tolerables, según expresiones de un negociador del ingreso de España en la UE.

Se da así un cierto paralelismo conceptual entre los principios de la cohesión económica y social en Europa y el del desarrollo armónico y equilibrado en América Latina.

Por otra parte, la UE, a través del FEDER y del BEI ha asistido financieramente durante décadas a los países ACP en cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Convención de Lomé y en las negociaciones de ampliación de su membresía - los casos de España y Portugal son ejemplos conocidos de ello - facilitó la adhesión de nuevos Estados con ingentes sumas destinadas a paliar durante el proceso de incorporación ciertas deficiencias estructurales de los mismos.

En el marco de las tratativas relacionadas con la constitución del ALCA la CEPAL presentó un estudio sobre la constitución de un Fondo de Integración Regional para el área de libre comercio hemisférica, pero al explicar la naturaleza y actividades del mismo tuvo en cuenta la compleja realidad continental, así como el hecho de que el proyecto estadounidense se limitaba a establecer una zona de libre comercio en la que “los argumentos de los países en relación con la equidad o la solidaridad entre ellos” no eran considerados, motivo por el cual “los esquemas de redistribución de ingresos entre países, cuyo objetivo es corregir las disparidades regionales y sociales o dar apoyo a ciertos sectores económicos de los países pequeños y menos desarrollados no parece ser la pauta a seguir”, como ha ocurrido en el caso de los esquemas más ambiciosos de integración, especialmente el de la UE.

Este concepto sigue orientando las negociaciones comerciales de los Estados Unidos, de modo tal que los TLCs que se han suscrito hasta ahora no contemplan la aplicación del principio del trato especial y diferenciado. Por lo tanto, el proyecto de la CEPAL no tenía posibilidades de ser aceptado. Pero es interesante señalar que el documento respectivo²⁷ reconoció que para que los países pequeños o menos desarrollados pudieran hacer frente a las exigencias derivadas de un sistema de libre comercio tendrían que recibir asistencia técnica en gran escala en diversos campos, de los cuales enumeró los más importantes, que también lo serán para el caso del ELC.

- i) los aspectos relacionados con el comercio, como las barreras arancelarias y no arancelarias, las reglas de origen, las medidas “antidumping” y los derechos compensatorios, los derechos de propiedad intelectual, los trámites aduaneros, las normas sanitarias y fitosanitarias y los bienes industriales que son de particular interés para esos países;
- ii) la evaluación de los efectos sobre la producción derivados de las ventajas y desventajas comparativas, incluidas la reconversión o la modernización de las actividades y empresas, o de ambas;
- iii) la actualización de los reglamentos y normas de inversión externa;
- iv) el fortalecimiento de las instituciones, especialmente las del sistema jurídico y judicial, a fin de resguardar los derechos de propiedad y facilitar la solución adecuada de las controversias;
- v) el perfeccionamiento y fortalecimiento de las instituciones del sistema financiero interno para que puedan seleccionar y encauzar los recursos hacia las actividades y proyectos rentables y competitivos de exportación e importación y ofrecer servicios financieros modernos;

²⁷ CEPAL, “Fondo de Integración Regional del Área de Libre Comercio de las Américas”, LC/R 1738, 10 de julio de 1997.

- vi) la asistencia a esos países para ayudarlos en la reconversión de su aparato productivo y a definir y desarrollar nuevas actividades de exportación;
- vii) el establecimiento de fondos para el financiamiento del capital de riesgo y otras instituciones financieras especialmente capacitadas para proporcionar recursos a las empresas pequeñas nuevas;
- viii) el desarrollo de la infraestructura física, especialmente de las telecomunicaciones;
- ix) la capacitación de los funcionarios del sector público en aspectos relacionados con el comercio y la inversión externa;
- x) el perfeccionamiento de los recursos humanos, sobre todo de quienes desarrollan actividades competitivas de exportación e importación;
- xi) el mejoramiento de la política macroeconómica, en especial las que se refieren al tipo de cambio y las corrientes de capital extranjero.

La necesidad de una creciente asistencia a los PMDER relacionada con el comercio es reconocida en forma generalizada. El BID ha estimado que ella podría ayudarles a eliminar las limitaciones de la oferta que les impiden aprovechar las oportunidades de liberalización del comercio y que debilitan su capacidad de responder eficientemente a las perturbaciones ocasionadas por los intercambios mercantiles.

La UNCTAD pone el acento en la creación de la oferta, el fortalecimiento de las capacidades productivas y la competitividad y la asistencia a la política comercial y de negociación. La Cámara de Comercio Internacional ha considerado que si se pretende que el comercio en pro del desarrollo tenga éxito y se desea lograr su diversificación es preciso que los exportadores e importadores de los países en vías de desarrollo utilicen los instrumentos de la asistencia técnica en la materia y ha señalado que éste es un problema de gran envergadura para la mayoría de los PYMEs. (Respuestas a consultas realizadas por la OMC).

En relación con el ELC se han identificado áreas centrales de cooperación: preinversión; financiamiento; tecnología, mejoramiento de la competitividad y complementariedad; transporte y logística; utilización de zonas, puertos y depósitos francos; fortalecimiento de la capacidad negociadora; apoyo técnico para el cumplimiento de las normas y disciplinas, así como para las negociaciones mercantiles; promoción económica, de las exportaciones y de las inversiones.

El comercio internacional se vuelve cada vez más complejo en materia de disciplinas operativas. Las exigencias de cumplir con normas técnicas crecientemente sofisticadas y con requisitos muy severos en materia sanitaria y fitosanitaria, la simplificación de los trámites para facilitar los intercambios de mercancías y otras obligaciones onerosas determinan que para los PMDER y para ciertos PMI los costos unitarios de la adopción de las medidas necesarias en estos campos sean muy elevados, hasta el punto de limitar la capacidad de sus economías para beneficiarse de estas reglas.

Debería, por lo tanto, preverse la prestación de asistencia de los países miembros más experimentados y que cuenten con mayores recursos, en condiciones convenidas, a los PMDER y los PMI que lo requieran para ajustarse a los procedimientos y disciplinas que en todas estas materias se acuerden en la OMC y en el ELC.

El trabajo conjunto de las Secretarías regionales citado anteriormente señala que “gran parte de los problemas de acceso a los mercados de los PMDER se vincula con la dificultad de cumplir con las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias que exigen los mercados de destino” y que “sortear estas dificultades implica, por un lado, contar con normas y reglamentos actualizados, con los procedimientos de evaluación de la conformidad adecuados y con la capacidad técnica para verificar su cumplimiento”.

Para superar estas dificultades recomienda activar la cooperación aduanera y en materia de facilitación del comercio y el transporte implementar convenios o acuerdos bilaterales de cooperación técnica horizontal entre los institutos especializados, promover convenios de reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de conformidad entre las entidades técnicas correspondientes y otras medidas por el estilo.

En cuanto al ELC, sería conveniente concederles a dichos países un mayor plazo para aplicar las que se adopten en su esquema. Cabría, asimismo, crear un Centro Regional de Información para facilitarles a los comerciantes y gobiernos la obtención de los datos y las reglamentaciones del comercio de los países participantes, para lo cual se coordinarían con las Secretarías del MERCOSUR y la CAN los trabajos pertinentes.

En el presupuesto anual de la Asociación se destinarían recursos especiales para atender el funcionamiento del Centro, sin perjuicio de que se procure obtener apoyos financieros externos.

La Secretaría ya tiene ideas concretas sobre las formas específicas de asistencia técnica y creación de capacidades requeridas tanto a nivel nacional como regional, por lo que únicamente se trata de sistematizar y coordinar tareas y poner a su disposición los recursos que sean necesarios.

Durante la etapa inicial del proceso ALALC/ALADI se enunció más de una vez la posibilidad de crear un Fondo para sustentar el esfuerzo integrador y hasta se llegó a pensar en establecer una Corporación Regional de Fomento, pero siempre se notó una marcada apatía en torno a este tipo de soluciones.

La tendencia predominante fue la de recurrir a las instituciones internacionales de préstamos y créditos, especialmente el BID, que fue creado como una entidad cuyo cometido principal sería contribuir al financiamiento del desarrollo regional y al que su primer Presidente, el Dr. Felipe Herrera, definió como *el Banco de la Integración*. El INTAL fue establecido precisamente con el propósito de apoyar el proceso y así lo ha hecho constantemente. Por su parte, la Alianza para el Progreso fue concebida como un plan multilateral, cuyo costo estaría a cargo principalmente de los Estados Unidos.

En 1967, cuando los Jefes de Estado Americanos decidieron en Punta del Este conformar un mercado común latinoamericano para 1985, se discutió intensamente el aporte de recursos para ese efecto, pero el intento del Presidente Johnson de comprometer una cantidad sustancial por parte de su país fracasó ante la resistencia de algunos miembros del Congreso.

Dos años después, la Secretaría Ejecutiva de la ALALC sugirió sin éxito la formación de un Fondo a ser constituido por la percepción en los territorios de sus países miembros de una tasa del 0,50% sobre el valor CIF de las importaciones que efectuaran desde terceras naciones, que en esa época soportaban gravámenes muy elevados.

El establecimiento del ELC requerirá que se disponga de recursos financieros multilaterales o comunitarios, tanto para ayudar a ciertos países miembros, entre ellos obviamente los PMDER, a cumplir con los requisitos de organización, operativos y de reconversión estructural que implica un programa de esa naturaleza, como para amortiguar con acciones y medidas concretas los efectos perjudiciales derivados de

las asimetrías económicas existentes y evitar que aumenten como resultado de la liberación comercial.

Será indispensable que dichos países expandan y diversifiquen sus producciones de bienes exportables, lo cual implica costos que no pueden solventar por sí solos y que, por lo tanto, exigen esfuerzos solidarios del conjunto de los miembros de la ALADI.

En la actualidad, se ha renovado el interés en esta materia, en razón de la mejoría experimentada últimamente por las economías del área, la creciente tendencia a celebrar TLCs con terceros países y las nuevas iniciativas y configuraciones de la integración regional.

En términos generales, se perciben dos líneas de acción principales:

1) coordinar más efectivamente las actividades de las instituciones que cooperan financieramente con los países miembros y con los esfuerzos de éstos para reforzar la cooperación recíproca, y

2) estudiar la posibilidad de crear un Fondo con recursos internos, es decir, aportados por las Partes, y externos, proporcionados por fuentes internacionales de diversa índole.

En este contexto, un primer paso consistiría en solicitarles a la CAF, al FONPLATA, a la administración del FOCEM y al FLAR que se congreguen en un Foro Financiero Regional (FFR) que les sirva de ámbito común para coordinar en forma permanente y con una visión multidimensional conjunta la asignación de recursos para facilitar la implementación del ELC. Las Secretarías convocadas para analizar aspectos técnicos de la CSN, entre ellas la de la ALADI, han recomendado esta clase de actividad coordinada.

El FFR podría estimar las disponibilidades de recursos de posible aplicación para el próximo quinquenio, que será clave para el proceso de integración en sus varias manifestaciones. Evaluaría los eventuales aportes externos, con especial referencia al BID, otras instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el PNUD, fundaciones públicas o privadas que cooperan en la lucha contra el subdesarrollo y naciones que muestren disposición a financiar programas u obras que benefician a la América Latina. Y en el ámbito operativo, analizaría con una óptica unitaria los proyectos y planes que requiriesen financiamiento, evitando duplicaciones y dispersiones innecesarias de recursos.

El FFR actuaría, en lo pertinente, como mecanismo de consulta de la ALADI en el ámbito del ELC, pero obviamente, dadas sus respectivas autonomías institucionales, cada una de esas entidades continuaría adoptando sus decisiones en forma totalmente independiente.

Un segundo paso, que tendría gran trascendencia, podría ser dado en la dirección de que los países miembros realicen aportes propios a un Fondo Regional. El ELC es una iniciativa concentrada en el comercio. Los participantes en este programa comparten la noción de que es beneficioso exportar cada vez más. En cambio, tienen problemas cuando se trata de eliminar las cargas financieras a la importación, como ocurrirá con la implementación del ELC.

Es lógico pensar, por lo tanto, que sería más fácil llegar a un acuerdo para aportar a un fondo regional mediante una quita ínfima en los precios de sus ventas al mercado intrazonal. Una *tasa de solidaridad* que se percibiera en el acto de exportación al

mercado zonal de los productos originarios de los países miembros no sería un impuesto novedoso, pues descuentos de esa clase son bastante usuales con otras finalidades, como las de financiar organismos reguladores de la producción y promotores del comercio de ciertos rubros, participar en asociaciones o acuerdos internacionales sobre productos de importancia mercantil mundial, apoyar laboratorios tecnológicos que cumplen funciones de supervisión técnica en cuanto a la calidad de bienes exportables, etcétera.

Una tasa como la sugerida, que consistiese en un porcentaje de alrededor del 0.5 % del valor de las exportaciones, permitiría recaudar varios cientos de millones de dólares anuales. Obviamente, también podría utilizarse el procedimiento de las contribuciones directas para la capitalización del Fondo Regional, como parecería ser la tendencia relativa al FOCEM.

De constituirse un Fondo Regional por cualquiera de estos métodos o de otros posibles, podría establecerse en su Estatuto que un porcentaje determinado de sus disponibilidades financieras debiera ser destinado a cooperar en acciones tendientes a atenuar las asimetrías económicas, en diversos campos: asistencia técnica, promoción comercial, capacitación de recursos humanos, inversión productiva agroindustrial y manufacturera, transporte (en especial con referencia a los problemas operativos de los países mediterráneos) comunicaciones, etcétera.

El examen de este asunto, así como las bases para el diseño de un eventual Fondo de esta naturaleza, podría serle encomendado al FFR, el que realizaría las consultas pertinentes con los Gobiernos de los países miembros de la ALADI, con las instituciones financieras internacionales competentes y con las fundaciones privadas y las naciones que dispongan de capitales pasibles de ser asignados para estos fines. El FFR podría presentar un informe sobre las formas posibles de concretar la idea y un anteproyecto que sería sometido al estudio técnico de los Ministerios de Economía y los Bancos Centrales de los países miembros.

Desarrollo industrial

Cuando se trató el tema de la apertura total de mercados a favor de los PMDER no se tuvo exclusivamente en cuenta el objetivo de brindarles mejores y mayores oportunidades comerciales y de poner implícitamente de relieve el efecto nocivo que sobre sus exportaciones tienen los incumplimientos de las otras partes y la resistencia de éstas a darles concesiones sobre productos presuntamente competitivos con los similares domésticos. Ése sería un enfoque estático de poca significación, dado que la canasta de bienes exportables de los PMDER es pequeña y poco diversificada.

Los datos proporcionados por los estudios de la oficina especializada de la Secretaría de la ALADI son contundentes en cuanto a la escasísima participación de Bolivia, Ecuador y Paraguay en los intercambios intrazonales. Por lo tanto, de lo que se trata, si se desea atenuar gradualmente las asimetrías de poder económico, capacidad competitiva y diversidad de la oferta, es partir del concepto de que el éxito de un proceso de integración descansa más en las inversiones directas destinadas a fortalecer o ampliar el espectro productivo de un país menos evolucionado que en las ventajas mercantiles que le otorguen a éste los demás miembros del sistema.

El manido principio del desarrollo económico armónico sólo puede ser entendido en su sentido dinámico, porque de otra manera en vez de propender a igualar desniveles estructurales tendería sólo a eliminar desequilibrios coyunturales.

Las incertidumbres que caracterizan al comportamiento de los mercados zonales, con accesos restringidos por trabas no autorizadas y por una amplia gama de prácticas unilaterales, no son únicamente obstáculos mercantiles, quizás temporarios, que causan perjuicios a las empresas exportadoras. Constituyen también frenos encubiertos, que accionan hasta el largo plazo, de las inversiones directas en actividades productivas, especialmente las fabriles, y en servicios transfronterizos, y que tienen doble efecto: desaniman a los inversionistas a radicar sus capitales en Estados con pequeñas demandas internas, cualesquiera sean los incentivos que éstos estén dispuestos a darles para atraerlos, por temor a un cierre contingente de los mercados zonales receptores, y los alientan a polarizar sus actividades en los países que cuentan con mercados nacionales de grandes dimensiones que les garantizan economías de escala razonables aún cuando se vede o restrinja la entrada de sus productos en los otros territorios.

De este modo, se crean situaciones de dependencia basadas en capacidades asimétricas que ahondan las diferencias en vez de mitigarlas. Dos son los procedimientos principales para que esto no ocurra y para que, por el contrario, se fomente el desarrollo industrial de los países pequeños o menos evolucionados: acordar un sistema de *garantías comerciales* (preferentemente mediante un instrumento jurídico multilateral de carácter contractual) que les asegure mercados estables a quienes inviertan en un PMDER o en un PMI atraídos por la perspectiva de contar con un mercado integrado para la colocación de sus productos; y fijar pautas preferenciales que estimulen la localización de actividades fabriles en dichos países, les permitan a éstas usufructuar durante un tiempo razonable de la demanda interna y abran el cauce para coparticipaciones bi o multinacionales o integraciones en cadenas productivas con alcance regional.

En la mayoría de los casos, las industrias de los países poco desarrollados enfrentan dificultades varias para iniciar exportaciones: insuficiente escala de producción, que impide asegurar suministros regulares; problemas para el acopio de mercancías; defectos de presentación del producto; incapacidad para cumplir con los cada vez más exigentes requisitos de importación vigentes en los países receptores del mundo y de la zona; escasez de apoyos crediticios y administrativos; impedimentos para evaluar correctamente los mercados exteriores y establecer en ellos adecuados circuitos de distribución; falta de experiencia del sector empresarial y escasa promoción del producto, etcétera.

Para lograr un equilibrio apropiado de proporciones entre la acción en los mercados exteriores y el esfuerzo productivo interno deben confluir intensos programas de asistencia técnica y nuevas inversiones portadoras de tecnologías avanzadas y especializadas en el comercio transnacional.

El régimen para las inversiones extranjeras del país involucrado debe ser liberal y abierto y su sistema financiero, apoyado en lo posible por aportes externos, debería ser apto para otorgar créditos para el equipamiento, la especialización, la concentración o descentralización, la reconversión y modernización de las industrias ya instaladas, para que éstas no queden doblemente rezagadas con relación a las nuevas que se radiquen en el país y a las que ya están operando en la Zona.

Un instrumento tradicional para estimular el desarrollo manufacturero es el de la protección temporaria a las *industrias infantiles o nacientes*. Los argumentos principales a favor de su empleo son dos:

1) las imperfecciones del mercado de capitales del país poco evolucionado hace que sea difícil obtener recursos para financiar, no ya la inversión directa primaria, sino las pérdidas iniciales hasta que la industria sea rentable;

2) el aporte de conocimientos adquiridos en la propia actividad (“learning by doing”) con la consiguiente creación de economías externas de tipo dinámico.

El primero no sería aplicable a las compañías que fueren subsidiarias de empresas transnacionales. En cambio, el segundo se apoya en la innegable contribución de estas últimas al desarrollo industrial.

En el marco del ELC podría diseñarse un régimen de protección a industrias infantiles en los PMDER e incluso en los PMI, conforme a decisiones caso por caso. Ninguno de esos países se resignará a que no se instale en su territorio una nueva fábrica porque en otros miembros de la ALADI, o del MERCOSUR, o de la CAN, o de la CSN, existan otras similares más eficientes y por lo tanto mejor capacitadas para competir.

Como estas últimas se encuentran ubicadas por lo general en las naciones más grandes, las ABRAMEX, de no fomentarse en alguna forma la expansión industrial en las demás se produciría una fragmentación de la estructura productiva que haría imposible preservar el espacio de libre comercio. La experiencia de la ALALC, la creación del GRAN y los problemas del MERCOSUR son prueba evidente de ello.

Una norma sobre la materia podría tener el siguiente contenido:

Los países participantes en el ELC podrán autorizar a un país de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente a imponer gravámenes a la importación de los productos originarios de los otros países miembros similares a los que produzca una nueva industria que se instale en su territorio o la expansión de una industria existente.

El nivel porcentual de dichos gravámenes, que no podrá ser mayor que el vigente para los mismos productos y sus similares o sustitutivos procedentes de terceros países, y el plazo que se conceda para su aplicación, serán establecidos por el CR con base en un informe técnico del Panel de Desarrollo Industrial (PDI) (u otro procedimiento que se estime conveniente) acerca de las características del proyecto respectivo.

De adoptarse este criterio, podrían requerirse, previamente a la resolución del CR, ciertas informaciones sobre el proyecto respectivo (tipo de planta industrial, tecnología a utilizar, bienes que serían producidos, monto de la inversión, etcétera), que justifiquen la aplicación de estas medidas excepcionales.

Además, el régimen podría ser también extendido a actividades ya existentes que cuenten con un plan de expansión productiva encaminado a crear o ampliar corrientes exportadoras al espacio regional de libre comercio.

Últimamente se ha puesto el énfasis en la importancia que podría tener para el aumento de la productividad y competitividad de estos países la participación de sus empresas, casi todas ellas pequeñas o medianas, en *cadena productivas*, y se ha postulado (D-CSN) que se procure identificarlas y potenciarlas a nivel bi o plurinacional. Incluso se ha promovido la definición de un Estatuto (sudamericano,

pero que podría abarcar a toda la ALADI) de las PYMEs, y la creación de un Sistema de Garantías como reasegurador de los fondos de nacionales que tienen tal finalidad.

El enfoque de las *cadena productivas* tiene un fuerte sentido integrador, porque a través de su estructuración fáctica se entrelazarían producciones de dos o más países en una determinada rama y les sería más fácil a los PMDER y a ciertas empresas de los PMI participar con bienes con mayor valor agregado.

Lo difícil es sin duda combinar adecuadamente la red productiva correspondiente y coordinar los intereses de los actores privados. En el marco de la CSN ya se está intentando dar algunos pasos en esa dirección, especialmente en el sector automotor.

Hace algunas décadas se hablaba de la formación de empresas binacionales o multinacionales para fomentar la integración. Ése fue uno de los temas preferidos de los economistas. Incluso Argentina y Brasil llegaron a dictar en los años noventa (Reunión de Las Leñas del MERCOSUR) un estatuto bilateral para su constitución.

Actualmente, la bonanza económica de que disfrutaban algunos miembros de la ALADI y la disponibilidad de fondos líquidos están favoreciendo inversiones directas y adquisiciones de empresas en el ámbito latinoamericano por capitales latinoamericanos.

Chile desde hace años, Argentina, Brasil y últimamente Venezuela están cruzando fronteras en el área mediante la pujanza de algunas compañías públicas o mixtas que pueden ser consideradas por su magnitud como transnacionales.

La participación de empresas de este tipo, y de muchas otras, en los territorios de otros países de la ALADI, especialmente los PMDER, fortalecería el acceso a fuentes de financiamiento hoy escasas, transferiría técnicas más avanzadas de producción, comercialización y administración y fomentaría la eventual localización de ciertas actividades en esos miembros menos favorecidos.

Más allá de su finalidad de liberalización comercial el ELC debería ser considerado como una base para mejorar la posición relativa de la América Latina en el proceso de globalización mundial, en el que los actores más importantes son los consorcios de las grandes potencias, que en su condición de "*global traders*" están generando un nuevo patrón de acción mediante una mezcla de cooperación flexible a través de alianzas estratégicas y de competencia mutua abierta.

La privatización de empresas estatales ha sido una tendencia remarcable desde hace un tiempo y ese fenómeno determinó un aumento considerable de inversiones directas extranjeras, sobre todo en el sector de los servicios y en la exploración y explotación del petróleo. Se ha observado que algunas compañías gigantes americanas han practicado la subcontratación de empresas medianas de los países de esta área²⁸.

La *mundialización* de las actividades manufactureras y de servicio, los "*clusters*" y el "*outsourcing*" ya han configurado una nueva realidad a la que hay que adaptarse. El establecimiento del ELC no sólo podrá inducir a que se *regionalicen* actividades todavía hoy constreñidas en compartimentos estancos, sino también a incentivar el interés de los grandes capitales en esta parte del hemisferio, pero considerándola no como un área fragmentada sino como un gran espacio de dimensión suficiente en los

²⁸ Véase ESSER, Klaus, "América Latina: Zonas de Libre Comercio", en América Latina: Hacia una Estrategia Competitiva, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1992, p. 169.

términos de crecimiento, de localización, de competencia y de rentabilidad que ellos requieren.

De generalizarse estas acciones exógenas en el ámbito del ELC las asimetrías que hoy preocupan entre los Estados de la ALADI serían menos ríspidas. Pero el desafío de la globalización con la consecuente concentración del poder económico en grandes grupos de hecho desnacionalizados exigiría el diseño de estrategias colectivas destinadas a ubicar mejor a la región en su conjunto *hacia afuera*, es decir, hacia el mercado mundial, en tanto que en el interior de la región sería necesario aplicar lo que Esser denominó una *integración selectiva* que admita una protección temporal para la reforma y el desarrollo de industrias intensivas en tecnología.

6. PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL ELC

En el proceso de integración económica ALALC/ALADI se le asignó siempre a la actividad privada desempeñar un rol importante para darle contenido práctico a las políticas y decisiones de los gobiernos.

Ha sido un paradigma aceptado que éstos ponen las reglas del juego y que les corresponde a los agentes de la producción, el comercio y los servicios operar en ese marco normativo multilateral. Ello no significa que no se tuviera en cuenta la importancia de la acción de las empresas públicas y mixtas, las cuales tienen intereses patrimoniales en complejos productivos y entidades de servicios y han ejercido fuerte influencia en las decisiones de políticas relacionadas con el comercio exterior.

Las compras estatales constituyen una proporción considerable de las importaciones, sobre todo en rubros relacionados con consumos básicos, como el de los energéticos, y con proyectos nacionales que requieren sustento tecnológico y maquinarias y equipos de origen foráneo. A su vez, entes u organismos paraestatales que controlan ciertos recursos naturales, como el petróleo, el gas y algunos minerales, monopolizan o participan prioritariamente en las exportaciones de esos productos.

Otro factor a tener en cuenta es el papel que desempeñan en la economía mundial las grandes empresas transnacionales, cuyo ámbito de acción ha sido enormemente ensanchado por la globalización. Los consorcios internacionales serán sin duda los principales actores en ese *mundo plano* que describió Thomas Friedman²⁹.

Aunque la distribución mundial de sus actividades es ya un hecho natural que sobrepasa las fronteras, los mecanismos de liberación de comercio con una normativa clara que asegure mercados estables en amplias regiones les sirven como sistemas operativos. El ELC, de ser llevado a cabo en forma ordenada, sin riesgos contingentes e inesperados cambios de políticas económicas, aumentaría la relativa atracción que la América Latina ejerce sobre los capitales internacionales, más interesados hoy en las áreas y naciones emergentes de Asia.

En las más importantes ramas de producción y de servicios, esas grandes compañías tendrán notable predominio, tanto a nivel nacional como en un espacio integrado, salvo en aquellos sectores que los Estados todavía se reservan para su dominio exclusivo. En suma, la iniciativa privada a los más altos niveles de participación en las economías de estos países corresponderá a esos grandes consorcios internacionales, por sí mismos o conjuntamente con grandes empresas públicas mediante combinaciones negociadas por los gobiernos.

Desde que la doctrina liberal impuso en las últimas décadas el criterio de que es necesario reducir el dominio del Estado en este tipo de actividades y se procedió a privatizar o *desnacionalizar* compañías estatales, se ha manifestado una tendencia creciente favorable a este modo de coparticipación.

Se ha diluido un tanto, en consecuencia, el tradicional concepto de que existe una esencial diferencia de objetivos entre ambos tipos de compañías, según el cual las

²⁹ FRIEDMAN, Thomas, "The World is Flat", New Cork, 2005.

privadas persiguen fundamentalmente fines de lucro, o sea giran en torno de la renta monetaria derivada de la venta de un bien o servicio a un precio mayor que el costo de producción, y que las públicas se orientan principalmente a satisfacer requerimientos sociales, con la mira de propender al bienestar general y proteger eficazmente un patrimonio colectivo. Se está percibiendo ahora, en algunos países de la región, una pugna por el control de recursos naturales que estaban siendo últimamente explotados y regentados por inversores extranjeros, pero el retorno del nacionalismo patrimonial no descarta totalmente alguna forma de combinación con empresas trasnacionales.

Otro fenómeno significativo reciente es el de la expansión hacia afuera de grandes compañías regionales, con el consiguiente entrecruzamiento de inversiones en el área. Capitales chilenos, argentinos y brasileños, y últimamente venezolanos a impulsos de una política oficial del Gobierno de Caracas, han entrado en una fase de adquisición de activos en otras naciones sudamericanas incentivando una integración financiera y productiva fáctica no institucionalizada por normativas de tratados o acuerdos multilaterales.

Cuando con referencia al ELC o un sistema similar se habla de apoyar la participación de los particulares en el usufructo del mercado ampliado se piensa generalmente en las empresas *nacionales* privadas, que tradicionalmente se han caracterizado por deficiencias estructurales que les impiden extraer provechos reales de la integración y que en consecuencia han sido bastante impermeables a correr los riesgos de abrirle el cauce a la competencia externa. Ello es visible en las características de los acuerdos suscritos en la ALADI, los cuales tienden principalmente a la complementación comercial. Y aún en este campo restringido se ha puesto el acento en las empresas pequeñas y medianas, y ahora también en las microempresas, que en conjunto ocupan en cada país a un importante número de productores, cooperativas y empresarios carentes de recursos suficientes y de una adecuada capacitación para proyectarse a los mercados exteriores.

A su vez, las entidades sectoriales o de cúpula, que agrupan a las compañías en el ámbito nacional, tampoco parecen estar en condiciones de diseñar y ejecutar proyectos plurales con dimensión apropiada en una actividad productiva determinada y menos aún para proporcionarle instrumentos útiles y efectivos con vistas a la conquista de mercados externos.

Por lo general, la función que más ocupa su tiempo y su atención es gestionar de las autoridades tratamientos internos favorables, mejorar el marco legal para paliar dificultades operativas, pactar entendimientos laborales con los gremios de trabajadores y realizar otras tareas de tipo gerencial.

En el inicio el proceso de integración, se generó una creciente relación entre los hombres de negocios de los distintos países del área, que hasta entonces era en algunos casos casi inexistente y en otros se concentraba entre los de los países limítrofes o pertenecientes a una misma subregión.

La creación de la ALALC dio origen a un conjunto sistemático de *reuniones sectoriales*, en las que los representantes de las industrias del ramo correspondiente intercambiaban informaciones, prenegociaban concesiones recíprocas a ser sometidas a la consideración de los gobiernos y, por otro lado, defendían tenazmente sus intereses particulares cuando la ampliación del mercado amenazaba perjudicarlos. Se crearon asimismo diversas organizaciones corporativas, tanto de cúpula como por rama de producción, que cumplieron la doble función de emitir opiniones y recomendaciones, no siempre positivas, acerca de la marcha del proceso y de las negociaciones mercantiles que se desarrollaban en su marco, y de procurar

entendimientos de base para la formulación de acuerdos de complementación industrial.

Esa experiencia puso de relieve el obstáculo representado por las asimetrías de la diversificación manufacturera existente entre los distintos países, destacándose en especial el mayor nivel de los ABRAMEX y las escasas proyecciones que el sistema tenía para los demás.

Al estancarse las negociaciones en la ALALC, esa infraestructura empresarial perdió consistencia, sobre todo cuando la creación del GRAN determinó que cinco países miembros optaran por un método de planificación conjunta deliberada del desarrollo industrial.

A su vez, en el marco de la ALADI, y fundamentalmente por iniciativa de los empresarios, se continuaron celebrando reuniones de tipo sectorial que siguieron la rutina de las de la ALALC sin que tuviera lugar ninguna transformación.

Se mantuvieron sus características tradicionales, es decir, congrega representantes de las distintas ramas de producción de un limitado número de países y concentrarse en los sectores en los que operan grandes compañías y seguir de cerca las negociaciones oficiales destinadas a pasar las concesiones incluidas en las listas nacionales de alcance multilateral del Programa de Liberación de la ALALC a los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI.

La multiplicación de convenios bilaterales le quitó posteriormente sustancia a este tipo de reuniones. La vinculación entre los hombres de negocios de los países miembros se parcializó en función de dichos acuerdos.

En su oportunidad, la Secretaría señaló los aspectos limitativos de ese sistema en lo que respectaba a la incorporación de nuevos sectores, a una participación geográfica más amplia, a la representatividad de las empresas asistentes en relación con los sectores productivos nacionales y a otros aspectos operativos³⁰.

Por otro lado, se suscribieron acuerdos de cooperación entre la Secretaría General y una serie de organizaciones regionales privadas existentes.

En síntesis, poco habría que mencionar acerca de la participación de los empresarios en la ALADI. En realidad, el TM80 se ocupó apenas tangencialmente y sin precisión alguna de este tema cuando en su Artículo 42 dispuso el establecimiento de órganos auxiliares de carácter consultivo, integrados por representantes de los diversos sectores de la actividad económica de los países miembros.

Basándose en esa norma, se convocó a fines del 2006 el Consejo Asesor Empresarial, que se limitó a tratar cuestiones acerca de su funcionamiento y a emitir opiniones generales de escaso contenido sustancial.

Sobre el tema de los Asuntos Empresariales en la ALADI puede verse el trabajo que con ese título realizó este consultor en 1985, en el que se describe y analiza la materia con cierta extensión.

³⁰ ALADI, "Documento Informativo Complementario sobre las Actividades de la ALADI en el período 1981-1983", ALADI/CM/III//di 2/Rev. 2, 22 de febrero de 1984.

En lo que concierne a la vinculación de los trabajadores con la Asociación el comentario obligado es similar. En la ALALC hubo mucha cautela en vincular al proceso a los sectores correspondientes. Se demoró demasiado en crear una Comisión Consultiva de Asuntos Laborales, cuyas dos reuniones tuvieron escasa efectividad y pusieron de manifiesto una cierta pugna de representatividad entre organizaciones regionales.

En la ALADI, se convocó una primera reunión del Consejo Asesor Laboral (CAL), que se celebró el 7 de diciembre de 2005 a pesar de haber sido creado ese mecanismo consultivo en junio de 1993.

El Informe de la misma describe el intercambio de informaciones que tuvo lugar entre, por una parte, el Secretario General de la ALADI y el Representante de Argentina, en su carácter de Coordinador del Grupo de Trabajo sobre la Participación de las Fuerzas Productivas en el Proceso de Integración, y, por la otra, los asistentes a la reunión. Las conclusiones de carácter general más relevantes fueron las de “avanzar en la carta sociolaboral latinoamericana”, “incorporar los temas sociolaborales en el nuevo proceso de integración regional” y “propiciar un fondo de desarrollo para los PMDER”.

La presencia del Presidente del Consejo Consultivo Laboral Andino y el acento que se puso en la necesidad de buscar formas más efectivas de intervención de las fuerzas productivas de los PMDER con explícita referencia a la constitución de un fondo para apoyar el desarrollo económico y social de esos países puso de manifiesto la existencia de una *asimetrías participativa* en este campo, que habría que tener en cuenta al diseñar el ELC.

Aspectos de la participación

Los comentarios precedentes indican que la iniciativa empresarial privada a nivel de las grandes compañías de origen nacional, regional o internacional, sea que se manifieste en forma autónoma o en combinación con capitales públicos, no requiere necesariamente de un apoyo especial de los Estados miembros en su conjunto, salvo en lo que concierne al establecimiento de normas operativas generales claras, al estilo de las de las que rigen en el seno de la OMC en diversos campos, que impidan obstáculos a su gestión.

La participación o supervisión de los gobiernos y autoridades oficiales competentes con respecto a sus actividades responderán a objetivos económicos estratégicos o a motivos de política comercial específicos.

Poco o nada podría establecerse en el ELC en esta materia, como no sea el lineamiento de propiciar entendimientos entre las grandes empresas radicadas en sus territorios para lograr el mayor usufructo posible del espacio de libre comercio y expandir los intercambios intrazonales.

De lo que se trataría principalmente en el examen de este tema sería analizar la forma en que las *empresas nacionales* de pequeña y mediana dimensión (PYMES) podrían ser objeto de algún tratamiento favorable en el nuevo esquema basado en la creación de un gran espacio de libre comercio.

No es cuestión ahora de intentar definiciones de difícil elaboración, que complicaría el examen de la materia, como ocurriría si se pretendiese calificar la cualidad de *nacional* o las *condiciones* que deberían cumplirse para caracterizar a las PYMES. Ésas serían

tareas a realizar cuando se hubiere llegado a acuerdos concretos sobre el tipo de apoyo legal o de asistencia técnica y financiera que correspondería prestarles.

Por ahora, bastaría con tener conciencia de que en todos los países miembros, como en las naciones del resto del mundo, existen multitud de compañías de pequeño o mediano tamaño cuya contribución a la economía nacional correspondiente tiene gran importancia en lo que respecta a la producción y comercialización de bienes y a la provisión de fuentes de trabajo; que por lo general ellas nacieron con el fin de abastecer los mercados internos, muchas veces alentadas por los viejos programas de sustitución de importaciones; y que con la *integración*, la *globalización*, la creciente *interdependencia de mercados*, las *normas de competencia* y otros paradigmas de la economía moderna enfrentan dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones y proyectarse al exterior. Las más pequeñas corren incluso el riesgo de no poder subsistir en el recinto nacional ante la competencia extranjera.

La ALADI percibió tempranamente la magnitud de este problema y en la Resolución 11 de su Segundo Consejo de Ministros dispuso la realización de estudios en apoyo de la participación de ellas en el proceso, pero el propósito no se concretó en la práctica. Ahora, la iniciativa concerniente al ELC lo revitaliza.

El tema ha sido estudiado desde hace décadas en el ámbito de la economía internacional. En su momento, la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE) destacó que las PYMES proporcionan un alto porcentaje de la ocupación manufacturera y constató que los porcentajes más elevados de la misma se registraban en las naciones menos o más tardíamente desarrolladas. En América Latina representan un porcentaje estimado en alrededor del noventa por ciento de las actividades productivas existentes, las cuales proporcionan ocupación a más de un setenta por ciento de la población activa.

En el ámbito de la CSN se ha sugerido la elaboración de un Estatuto de las PYMES sudamericanas como un primer paso para diseñar un sistema de apoyo a sus actividades en el marco del mercado ampliado. Pero es obvio que no es fácil adoptar un criterio general, dado que, según fue comprobado en su oportunidad por CINTERFORT/OIT, existen decenas de definiciones diferentes para las pequeñas empresas.

Cuando el Grupo Andino estableció un programa de apoyo para las mismas existían diversos criterios aplicados en los países de la subregión: activos fijos invertidos en el Ecuador, el valor de las ventas en Perú, el capital social o accionario en Colombia, el activo fijo en Bolivia, por lo cual se optó finalmente en tomar como indicador principal el número de trabajadores.

Un enfoque más conceptual basado en una definición no cuantitativa las presenta como empresas que no siendo puramente artesanales ni grandes unidades económicas exhiben un sistema integrado de gestión y producción, emplean instrumentos y técnicas relativamente poco avanzados, son dirigidas por sus propietarios en calidad de empresarios independientes y no vinculados a otras grandes compañías o grupos financieros y no mantienen una situación de predominio en su propia actividad.

Para definir los modos de participación de los actores productivos en el ELC - empresarios y trabajadores - es necesario analizar tres aspectos fundamentales: **La representatividad global o general de cada uno de los sectores; la asistencia técnica y/o el apoyo oficial a sus respectivas actividades; y su eventual intervención directa en asuntos relacionados con sus respectivos intereses.**

Representación general

Los empresarios han tenido tradicionalmente una participación importante en el proceso de integración económica regional por el hecho de haber sido considerados, según se ha dicho antes, como actores o destinatarios principales de las decisiones gubernamentales en la materia.

Las entidades corporativas nacionales fueron consultadas y emitieron opiniones en las negociaciones que se realizaron para liberalizar el comercio. En repetidas ocasiones, sus representantes u otras personas privadas de destaque en los diversos sectores concernidos formaron parte de las delegaciones oficiales a las conferencias de las Partes Contratantes y en ciertas ocasiones las presidieron.

Su presencia incidió de manera visible en las posiciones oficiales, pues comúnmente actuaron como grupos de presión en defensa o en seguimiento de sus intereses particulares. Con frecuencia, prestigiosos profesionales y hombres de negocios ocuparon altos cargos públicos en sus países y, en consecuencia, intervinieron directa y decisivamente en la adopción de las políticas públicas referentes a la integración.

Paralelamente, a nivel sectorial estuvieron presentes en las reuniones respectivas y constituyeron organizaciones regionales correspondientes a sus ramas de producción.

De un modo general, sus actividades se concentraban principalmente en los ámbitos nacionales, especialmente gestionando soluciones favorables o impidiendo acciones que no eran de su agrado, especialmente en lo relativo al otorgamiento de concesiones comerciales, y manteniendo contactos fluidos con las autoridades competentes de su país.

En el ámbito multilateral de la ALALC en los primeros veinte años, procuraron darles a sus actuaciones un perfil nacional, es decir, coordinar previamente criterios y posiciones comunes que fueran representativas del conjunto de las compañías involucradas.

A veces, esto motivó discordancias entre lo expresado, propuesto o aceptado en una reunión con respecto a algún asunto importante, especialmente en materia de apertura del mercado de su país a la competencia de los demás, y las reclamaciones posteriores de alguna firma particular ante su respectivo gobierno.

Las empresas más poderosas, o más interesadas a favor o en contra del proceso, incluyendo las subsidiarias o filiales de compañías internacionales, mantenían asimismo relaciones de trabajo con la dirigencia y los servicios técnicos de la Secretaría Ejecutiva, para recoger informaciones útiles, capacitarse para negociar productos y formular proyectos de acuerdos de complementación.

En síntesis, como es usual en los circuitos mercantiles competitivos, se formó una densa red de interconexiones entre los hombres de negocios de la región en el marco del proceso de integración, cada cual movido por los intereses particulares de su compañía, grupo o gremio, según las circunstancias.

Por su parte, las corporaciones o cámaras de cúpula, sobre todo en el sector industrial, asumieron la representación general de sus afiliados y trataron a su vez de marcarles sendas definidas a las políticas de integración de sus respectivos gobiernos.

Cuando la ALALC institucionalizó sus relaciones con los empresarios creando la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales como organismo auxiliar de

asesoramiento los gobiernos pensaron que estaban dando un paso decisivo de avance en sus relaciones con el sector privado. Pero la experiencia demostró que el mecanismo brindaba pocas oportunidades reales de establecer un diálogo fecundo entre ambas partes.

No era fácil que los integrantes de ese foro pudiesen asumir la representación global de todas las asociaciones y firmas nacionales en asuntos de tanta complejidad y que concernían a intereses sustanciales, a menudo no coincidentes, de numerosos grupos de presión y firmas particulares.

A ello se añadía la dificultad de armonizar posiciones de las representaciones de todos los países miembros para lograr un consenso acerca de los planteamientos que se les harían a los Órganos de la Asociación y a los gobiernos de los países miembros. A menudo, las deliberaciones de la Comisión reflejaron los puntos de vista de las autoridades y negociadores de sus respectivos países. Esta situación condujo a que sus pronunciamientos fueran casi siempre generales o inocuos en tanto aportes para contribuir al avance del proceso.

La sustitución de la ALALC por la ALADI influyó en las modalidades de participación empresarial, pues la pérdida del multilateralismo determinó que lo importante fuera actuar en el campo restringido de los acuerdos bilaterales.

La gestión directa ante el respectivo gobierno en cada caso fue el camino más indicado para hacer valer sus intereses y las relaciones de los sectores privados se canalizaron también fundamentalmente a través de pares de países, aunque continuaron existiendo a nivel regional algunas asociaciones latinoamericanas tradicionales. Ello explica en buena medida la demora en que incurrió la ALADI para establecer el Consejo Asesor Empresarial y la escasa productividad que han tenido hasta el momento sus actividades.

El establecimiento del ELC podría quizás incentivar iniciativas privadas y tomas de posición sustanciales por parte del empresariado de los países miembros, pero parece ser poco viable que como *órgano auxiliar de carácter consultivo* pueda realizar aportes generales constructivos, dada la variedad de su conformación institucional (grandes, micro, pequeñas y mediana empresas, cooperativas, comunidades indígenas, etcétera, cada una con su representación distintiva) y la celebración de sus sesiones por etapas, al parecer principalmente sectoriales, lo cual exigirá considerables esfuerzos de organización de la Secretaría y de las autoridades competentes de los países miembros.

Un panorama similar presenta el Consejo Asesor Laboral, que ya ha celebrado dos reuniones en el seno de la ALADI y que está destinado a congregarse, también con carácter consultivo, a las principales organizaciones sindicales de los Estados miembros. Las centrales y confederaciones de trabajadores tienen en general percepciones claras acerca de los instrumentos integradores y emiten con frecuencia opiniones de fondo sobre su marcha, sus perspectivas y sus eventuales efectos sobre el nivel de empleo y las condiciones laborales en la región.

Sus recomendaciones iniciales tienen sentido orgánico, pero no se ve con claridad de qué modo y en qué circunstancias podrán ser consideradas a fondo y eventualmente aceptadas total o parcialmente por los gobiernos.

Una liberación comercial profunda, como la que podría representar la culminación del ELC, tendría obviamente efectos sobre la ocupación y las condiciones de trabajo que serían diversos de acuerdo con la situación económica relativa de cada país, las

características de su población y sus niveles de progreso humano. Temas como éstos y otros de similar importancia serán seguramente objeto de la atención del Consejo Asesor Laboral.

Los comentarios precedentes tienen por propósito señalar que para facilitar la participación efectiva de los sectores empresarial, especialmente de las MIPYMES, y laboral los Consejos Asesores pueden ser útiles pero no suficientes, pues su función meramente consultiva y sus recomendaciones, por ilustrativa que sea la una y por valiosas que sean las otras, no garantizan resultados prácticos.

Un espacio de libre comercio regional en este mundo globalizado requiere de acciones rápidas y concretas y no ambiciosos propósitos y programas a ser concretados en el largo plazo.

Asistencia técnica y/o apoyo oficial

En este campo, comparten responsabilidades la Asociación y los países miembros en cuando reguladores e impulsores de las actividades económicas nacionales.

Una asistencia técnica estructurada con una visión multilateral podría ser altamente positiva para facilitar un adecuado usufructo del mercado por parte de las empresas que tienen dificultades para enfrentar la competencia abierta de grandes compañías.

Pero, por otro lado, dada la extensión territorial de la ALADI, la diversidad de situaciones que caracterizan en conjunto y de país a país las actividades productivas y las singularidades políticas y económicas internas, cada gobierno tendrá que seguir tomando a su cargo el fomento de la proyección externa de una gran cantidad de emprendimientos agrícolas, industriales y de servicios que hoy producen exclusivamente para atender demandas nacionales.

Un modo de abrir caminos en esta dirección consistiría en concentrar su apoyo a la internacionalización de grupos productivos en un servicio centralizado que desempeñe, además, la función de ser el enlace con la Secretaría General de la ALADI para implementar programas que tengan por finalidad estimular interacciones sectoriales, promover la intervención con alcance plural en cadenas productivas e impulsar la formación de consorcios de exportadores que aúnen los esfuerzos individuales destinados a conquistar mercados.

Las acciones multilaterales tendrían que tener como centro operativo un servicio especializado de la Secretaría dotado de suficientes recursos humanos, equipos de última tecnología informática y capacidad financiera para desarrollar eficientemente sus funciones.

La primer gran tarea tendría dos finalidades estratégicas:

a) perfeccionar al máximo posible el muy importante banco de datos que ya posee la Secretaría con informaciones claves sobre diversos aspectos del proceso y que, además de constituir una sólida base para realizar estudios técnicos, les permite a los operadores obtener precisiones indispensables para su actividad mercantil; y

b) organizar la identificación sistemática de las PYMES, comenzando por las de los PMDER y los PMI, al estilo de la denominada *Operación Aspiradora* llevada a cabo en Suecia hace ya bastante tiempo.

Los instrumentos de utilización probable en los ámbitos de la ALADI bilaterales, plurilaterales y multilaterales serían algunos como los siguientes:

- La promoción de la participación de los empresarios y de los trabajadores en la ejecución del ELC mediante la realización de *seminarios sobre sectores industriales* en los que se explicarían las características y la marcha del proceso y se aportarían elementos técnicos por parte de la Secretaría.
- Realización de *ruedas de negocios* que reúnan exportadores e importadores de dos o más países de ciertos renglones de producción con respecto a los cuales se perciba la existencia de posibles combinaciones comerciales.

El GRAN llevó a cabo en su oportunidad un gran esfuerzo para celebrar *encuentros empresariales de concertación*, uno de cuyos capítulos a partir de 1983 fueron las *ruedas de negocios*, algunas de las cuales, por ejemplo la Andino-Argentina, fueron consideradas como sumamente beneficiosas. Los trabajos preparatorios de este mecanismo deberían estar a cargo del servicio especializado de la Secretaría, especialmente en lo concerniente al estudio de la oferta y la demanda de los productos del sector correspondiente y al suministro de las condiciones comerciales, aranceles, restricciones y otros datos de interés mercantil.

En esta actividad podrían colaborar las Cámaras Binacionales y las representaciones diplomáticas de los países participantes, así como sus representaciones en el CR. Un problema a resolver es el relativo al costo de estas reuniones, pues generalmente los empresarios de firmas de modesta dimensión son reacios a invertir recursos propios para asistir a ellas. Una vez más, la existencia de un Fondo de apoyo para ésta y otras finalidades parece ser indispensable.

- *Formación de consorcios de exportación* de PYMES que operen en el mismo sector. Este método requiere de un esfuerzo sostenido para el que sería importante la contribución gubernamental.

Configura un procedimiento para promover la estandarización de la oferta, utilizar mejor las facilidades al comercio, cumplir más adecuadamente con los requisitos aduaneros y de importación impuestos por los países importadores, con los certificados de conformidad y con las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias.

La conjunción de los esfuerzos exportadores tiene también un efecto positivo en la rebaja de los costos de las transacciones con el exterior. En la Argentina se ha trabajado muy eficientemente en este terreno con el apoyo de una Fundación privada y bajo la dirección de un experto en cuestiones comerciales, ex Secretario Adjunto de la ALALC y ex Secretario de Comercio Exterior de esa nación.

- Prestación de un servicio de *información de inversiones*. Otro vacío importante de la normativa de la ALADI es la carencia de un acuerdo sobre condiciones mínimas en materia de incentivos a las inversiones extranjeras.

Cada país tiene su régimen propio y ello puede generar, como ha ocurrido, una abierta competencia para atraer capitales foráneos, sobre todo en momentos como el presente en el que el tradicional recelo que existía con respecto a ellos en ciertos núcleos políticos y sociales ha perdido fuerza y prevalece una generalizada tendencia a acceder a los recursos financieros internacionales disponibles.

Probablemente el del ELC sea un proyecto atractivo para un aumento de las inversiones directas y de portafolio en la región, aunque por otro lado parecería ser prematuro tratar de concertar en su inicio y por su causa un régimen común en la materia, por necesario que sea para afianzar el proceso integrador. Pero se trataría de reunir en un centro de la ALADI toda la información disponible sobre las disposiciones nacionales, los montos y el origen de los capitales ingresados en los países miembros y otros elementos que les permitan a los interesados analizar las oportunidades inversión.

Es obvio que ello no será indispensable para los grandes grupos financieros internacionales, pero sí que sería útil para proporcionarles a eventuales inversores regionales un panorama claro sobre las oportunidades que les brinde el mercado ampliado.

Se ha destacado "ut supra" que los Estados pueden colaborar activamente en esta labor promotora. Los países escandinavos, de relativo poder económico y de mediano desarrollo industrial, lograron penetrar mercados externos y tener una posición destacada de exportadores en determinados rubros mediante acciones concertadas de los gobiernos y las empresas involucradas.

Dinamarca recorrió ese camino para proyectar al exterior algunas de sus PYMES. La ayuda oficial consistió en varios tipos de apoyo, entre ellos la realización de encuentros o ruedas de negocios del estilo de los que se han mencionado anteriormente.

Suecia creó un servicio especial que brindó un soporte completo en ocho fases diferentes, comenzando con la evaluación de la empresa y terminando con un plan concreto de comercialización para la misma. El resultado de esta conjunción de esfuerzos está a la vista, pues esos países, a los que luego se sumó Finlandia, se han convertido en polos destacados de la producción y la innovación mundiales en sectores cuyos bienes tienen fuerte y sostenida demanda mundial.

Intervención directa

El empresariado y los trabajadores sindicalizados desearían, sin duda, tener una intervención más directa en la integración, que fuera más allá de la mera consulta y del reconocimiento de su derecho a emitir pronunciamientos sobre la marcha del proceso y las decisiones de los órganos intergubernamentales.

Inicialmente procuran institucionalizar de manera clara sus relaciones con la asociación multilateral mediante resoluciones generales y normativas precisas. La proposición de que se adopte en la ALADI una Carta Sociolaboral es un ejemplo de ello que tiene sobrados antecedentes a nivel mundial en el ámbito de las Naciones Unidas y a nivel regional en la Unión Europea.

Pero aún contando con estos elementos su intervención en el proceso sigue siendo marginal desde el punto de vista operativo, pues no sólo no participan en las deliberaciones y negociaciones conducentes a la toma de decisiones -comúnmente se enteran del contenido y los alcances de éstas cuando ya han sido aprobadas- sino que carecen de vías prácticas para oponerse a su ejecución o para efectuar reclamos por los perjuicios que ellas les causen.

En América Latina, el GRAN instituyó un Comité Asesor Económico y Social, integrado por seis representantes de cada país miembros, tres del sector empresarial y tres del sector laboral.

El Presidente y el Vicepresidente de ese Comité asistían en calidad de observadores a las reuniones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Pero no obstante esta prerrogativa institucional ese mecanismo no les sirvió a sus componentes para que sus opiniones ejercieran influencia sobre la marcha del proceso subregional.

Cuando el GRAN cambió sustancialmente su modelo de integración, procedió en 1983 a desdoblar este Comité Asesor en un Consejo Consultivo Empresarial y en un Consejo Consultivo Laboral. La razón de esta división orgánica fue la evidencia de que existían posiciones antagónicas entre las dos partes y que era necesario evitar discusiones estériles por razones ideológicas, de principio, o de contraposición de intereses económicos.

Este punto originó asimismo extensas deliberaciones cuando la ALADI se propuso crear órganos consultivos auxiliares de similar naturaleza. El Consejo Empresarial Andino, al que le fue asignado un puesto de observador en las reuniones de la Comisión, tuvo una actuación intensa en el período de revisión del Acuerdo de Cartagena, manifestó cierta propensión a participar en todas las acciones encaminadas a reorientar el sistema y pretendió insertarse en los procesos de decisión y asumir responsabilidades directas en funciones operativas que hasta entonces estaban reservadas exclusivamente para los gobiernos o los órganos del sistema.

La experiencia demuestra que este tipo de vinculación formal a través de la creación de comisiones o consejos consultivos de cúpula tiene un contenido participativo muy débil y que a la larga tales mecanismos se vuelven inoperantes desde el punto de vista práctico.

Como la integración la deciden y la hacen los gobiernos, directamente o mediante instituciones comunitarias, los diversos sectores de la sociedad civil participan realmente en ella desde afuera y no intervienen en los procesos decisorios con capacidad de resolver. Sin embargo, tienen objetivamente el derecho de contar con garantías legales suficientes para proteger sus intereses, de reclamar por perjuicios ocasionados por incumplimientos de obligaciones contraídas por los Estados miembros y de recurrir a alguna instancia jurídica que dictamine sobre la cuestión planteada.

En el proceso ALALC/ALADI no ha existido un entrelazamiento vinculante de los sistemas legales de los países miembros, puesto que no ha sido puesto en vigor un mecanismo apto para resolver las controversias de los Estados y menos aún para atender demandas de los particulares. A éstos sólo les queda abierto el camino de recurrir a la justicia del Estado infractor para hacer valer sus derechos.

En cambio, en los acuerdos subregionales el arbitraje es un instrumento aceptado para resolver las diferencias entre los Estados en el contexto de la integración y se han abierto vías para que las personas físicas y jurídicas particulares puedan acceder, bajo ciertas condiciones, a tribunales competentes.

El Tribunal Andino de Justicia tiene la facultad de declarar la nulidad de las Decisiones de la Comisión y de las Resoluciones de la Junta (hoy Secretaría General) que violen las normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, y la impugnación puede ser hecha por personas naturales o jurídicas; y en el Protocolo de Brasilia del MERCOSUR se prevén procedimientos específicos para atender los reclamos que

efectúen los particulares (personas físicas o jurídicas) “con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo del Mercado Común o de las Resoluciones del Grupo Mercado Común”.

Esta disposición, que constituye una instancia previa al procedimiento arbitral previsto para tratar los diferendos entre los Estados Partes, ha sido invocada en varias oportunidades y ha probado ser útil para salvaguardar los intereses de empresas que arguyeron haber sido perjudicadas por medidas de esa naturaleza. Pero tampoco se trata de una vía directa, pues la demanda debe pasar primeramente por los filtros de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado en el que opere (que podría no darle mérito infundadamente) y del Grupo Mercado Común, que puede rechazarla o no. En caso de que ello no ocurra, un grupo de tres expertos examinará la cuestión y elevará su dictamen al Grupo Mercado Común.

Un mecanismo de esta naturaleza, corregido para hacerlo más automático y neutro, podría ser instaurado para el ELC.

El Estudio Técnico sobre Solución de Controversias en el Marco de la ALADI, al hacer el análisis comparativo de las disposiciones pertinentes que figuran en los diversos acuerdos en vigor en ese contexto se menciona este tema y en el Anteproyecto respectivo se incluye un capítulo que abre camino a demandas de los particulares, pero a través del Organismo coordinador del Estado Parte que corresponda, el cual tendría la facultad de decidir acerca de la procedencia de la demanda y de promover, en caso afirmativo, las reclamaciones que estime pertinentes.

En los hechos, este procedimiento determina que el Estado de la persona física o jurídica recurrente asumiría la representación de ésta en el caso y la controversia se plantearía entre dos países y no entre el titular de un interés privado y el gobierno presuntamente infractor. Una situación como ésta debilitaría la posición del primero, pues podrían incidir en el juicio de la procedencia del reclamo a nivel nacional factores políticos o tácticos ajenos a la real naturaleza del problema planteado.

Un punto clave a dilucidar sería el de considerar la posibilidad de que los particulares puedan efectuar sus reclamos directamente, sin tramitación administrativa a través del gobierno respectivo, a un Panel de Expertos independiente convocado por la Secretaría General, que tendría el cometido de proceder a un examen técnico-jurídico-comercial sobre la cuestión.

La notificación de la demanda tendría que ser hecha a la Secretaría General por el particular que se considere perjudicado. La Secretaría daría cuenta inmediata de la misma a la parte demandada y a las demás Representaciones en el CR (en un lazo no mayor de cinco días) y designaría a los miembros del Panel Supervisor seleccionándolos de las listas de expertos elaboradas a la manera y por procedimientos similares a los utilizados en el MERCOSUR (no se propone una fórmula concreta, pues ella tendría que ser compatible con la redacción y terminología utilizada en el Estudio Técnico mencionado antes).

El Informe o dictamen del Panel cumpliría la función de ser un asesoramiento técnico independiente e imparcial que podría ayudar a lograr una solución aceptada por las dos partes involucradas (el particular demandante y el Estado reclamado) o, en caso de divergencia entre las mismas, servir de base para el tratamiento del asunto en otras instancias del régimen general que se establezca.

Por esta vía se les daría a los particulares *intervención directa* en asuntos operativos del ELC que son generalmente de gran interés para las empresas y agentes económicos, pero que estaría limitada a garantizarles una mejor protección contra las frecuentes desviaciones de los compromisos asumidos que tienen lugar en los sistemas de integración y que no menoscabaría de modo alguno la facultad exclusiva de los gobiernos de tomar, como hasta ahora, todas las decisiones que consideren convenientes.

NOTA FINAL

Cabe todavía otra consideración. Cuando una autoridad, competente o no, dicta o toma una medida que no se ajusta a la normativa multilateral aprobada por los órganos de la Asociación y de ese acto se deriva un perjuicio material o moral importante para una empresa, también pueden ser perjudicados sus trabajadores.

Si se trata realmente de una trasgresión, pierden los propietarios y accionistas de la compañía involucrada a causa de la disminución o interrupción de las ventas, el desaliento de clientes no abastecidos y otras consecuencias onerosas provocadas por esa ilegalidad. Pero también pueden perder los obreros, en su condición de coproductores de los bienes o servicios cuya circulación o prestación es obstaculizada o impedida por el desconocimiento arbitrario del compromiso asumido.

Hasta ahora, en el caso del MERCOSUR es la empresa la que actúa. Su plantel laboral permanece ajeno a las instancias en las que se dilucida la controversia, aunque sea también eventual receptor del daño.

En la actualidad, se está poniendo un énfasis especial en los efectos sociales y sobre el empleo de la integración económica y el Consejo Asesor Laboral de la ALADI ha recomendado identificar mecanismos para una mayor participación de ese sector en la construcción del ELC e incorporar los temas sociolaborales en el nuevo proceso de integración regional.

Una manera de iniciar estas tareas con pausa y con prudencia podría consistir en abrir cauces para que de alguna manera representantes de esa fuerza productiva puedan seguir más de cerca las actuaciones destinadas a resolver conflictos operativos puntuales como los que resultan de las violaciones de las reglas convenidas.

Con tal fin, se sugiere la posibilidad de que **el Presidente o uno de los Vicepresidentes del Consejo Asesor Empresarial y del Consejo Asesor Laboral de la ALADI, o quienes ellos designen respectivamente en cada ocasión, podrán asistir en calidad de observadores, con voz pero sin derecho a voto, a las reuniones de los paneles de expertos que se convoquen para examinar los aspectos técnicos, legales y comerciales de un reclamo efectuado por particulares, personas físicas o jurídicas, cuando se consideren afectados por la sanción o aplicación por cualquiera de los Países miembros de medidas de efecto restrictivo o discriminatorias, en violación del Acuerdo, protocolos o instrumentos suscritos en el marco del mismo** (Fuente de la redacción: Estudio Técnico, Capítulo VII, Artículo 6.1).

Más allá de esta sugerencia, que quizás pueda ser considerada como inoportuna y requerir reflexiones más profundas, para poner en marcha el ELC debería prestársele cuidadosa atención a la necesidad de contar con algún dispositivo que contribuya a evitar en la mayor medida posible las contravenciones a las reglas pactadas.

Ellas son frecuentes tanto en los programas de integración económica, aun cuando cuenten con ordenamientos legales primarios y derivados definidos, como en los

ámbitos del comercio internacional y de los acuerdos mercantiles bilaterales o multilaterales.

Por tal razón, la adopción de un mecanismo destinado a resolver los conflictos entre sus miembros ha sido estimado como uno de los resultados más importantes de la Ronda Uruguay, como un pilar esencial de la estabilidad de la OMC y como el principal punto de referencia internacional en la materia, hasta el punto de que se lo ha calificado como la *joya de la corona* de la mencionada Ronda.

Salvando distancias y reduciendo el enfoque temático a este aspecto, el ELC tendría una conformación similar al sistema mundial encuadrado en la OMC, aunque circunscripta a un ámbito geográfico menor, pues su objetivo inmediato sería establecer un espacio de libre comercio.

Tan es así, que varias normas de la OMC serán probablemente asimiladas en el acuerdo respectivo de la ALADI y que el Estudio Técnico sobre las controversias muestra como una de las opciones posibles la Adopción del Entendimiento sobre Solución de Diferencias aprobado en Marrakech. Aunque en ese estudio se ha preferido recomendar la aprobación de un régimen propio para el ELC (o para la ALADI en general) podría utilizarse el mecanismo de *grupos especiales* que actúan en primera instancia en la organización mundial o el similar de *grupos de expertos* del MERCOSUR.

Debe tenerse en cuenta que en el espectro de posibilidades institucionales de un sistema de integración el ELC estaría próximo al extremo menos compromisorio, pues con su establecimiento los países miembros contraerían sólo obligaciones revocables por cualquier país participante, porque aunque haya sido formalmente concebido en un alto nivel político como el preludio de un proceso profundo de unificación (un mercado común) se trata de un esquema de integración superficial de carácter mercantil.

Una vez eliminados los aranceles y otras restricciones a los intercambios, las políticas y prácticas que regularían la aplicación de las medidas acordadas y el cumplimiento de los compromisos asumidos quedarían, como hasta ahora, a cargo de las autoridades nacionales. Este método de autonomías abiertas suele generar, como es sabido, infracciones al orden legal establecido de común acuerdo, así como represalias y dificultosas transacciones políticas.

En la ALADI, no existe todavía el contrapeso de un Régimen de Solución de Controversias como los que funcionan en el MERCOSUR y la CAN. Aunque se aprobara uno a la brevedad, tendría un carácter de sistema arbitral por antonomasia lento y engorroso y destinado fundamentalmente a resolver conflictos entre los Estados.

Una lesión mercantil, por el contrario, causa un perjuicio inmediato que debe ser corregido en forma expedita. Condición "sine qua non" para que ello sea posible es que se produzca en una instancia inmediata un dictamen independiente y neutral sobre la pertinencia del reclamo planteado.

Con tal finalidad, se estima importante que cuando exista una demanda se recurra al método de convocar *paneles de supervisión* integrados por tres expertos proporcionados por las Secretarías de la ALADI, del MERCOSUR y de la CAN o, alternativamente, por otros de reconocida competencia y que cuenten con la confianza de los gobiernos de los países miembros por ser seleccionadas de listas presentadas por éstos a la Secretaría General vía el Comité de Representantes.

Los *paneles de supervisión* podrían ser formalizados conforme a los requerimientos temáticos del ELC. Uno de ellos trataría las diferencias suscitadas en el campo mercantil (*Panel de Supervisión Comercial-PSC*) (medidas arancelarias, RNAs, discriminaciones, reglas de competencia y demás obstáculos a los intercambios); otro tendría por cometido aunar criterios y resolver las cuestiones que se planteen en el sector financiero vinculadas al funcionamiento del ELC (*Panel de Supervisión Financiera-PSF*) (restricciones a la circulación de divisas, a la obtención de éstas para importar, métodos de pagos constrictivos, etcétera; otro actuaría específicamente en lo atinente al cumplimiento de las reglas y requisitos de origen (*Panel de Supervisión del Origen de las Mercancías-PSOM*); otros se encargaría de los problemas sanitarios y fitosanitarios (*Panel de Supervisión Sanitaria y Fitosanitaria-PSSF*); otro se ocuparía de los aspectos referentes a las normas técnicas y de facilitación aduanera (*Panel de Supervisión de Normas Técnicas-PSNT*). Los paneles serían convocados “ad-hoc” ante petición formal de un gobierno a través de su Representación en la ALADI o de particulares en forma debidamente fundada a juicio del servicio técnico competente de la Secretaría.

Si se optara por constituir los paneles con técnicos de las Secretarías mencionadas el costo de su funcionamiento sería razonablemente bajo. En caso de que se recurriese a peritos ajenos a las mismas habría que prever el financiamiento de su participación.

La lista de paneles sería indicativa. Una vez diseñado el ELC podría ser configurada con mayor precisión y se la podría variar para adecuarla al avance del programa.

No se procedería, como en la OMC, a crear un órgano de apelación ante el cual plantear la revisión de los dictámenes de los paneles. Las instancias superiores serían las que se prevean en el Régimen General que se apruebe para el ELC.
