

Secretaría General



ALADI

Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

ALADI/SEC/Estudio 82
12 de agosto de 1994

CONVERGENCIA DE LOS ACUERDOS SUBREGIONALES Y BILATERALES
DE INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI

(Versión preliminar)

Los avances registrados en los acuerdos subregionales y bilaterales que involucran a los países miembros de la ALADI permiten abrigar mayores expectativas en el sentido de concretar su convergencia, como vía de consolidar el proceso de integración a nivel regional y avanzar en la consecución de la conformación del mercado común latinoamericano, objetivo final de la ALADI.

En esta perspectiva, el Consejo de Ministros, mediante su Resolución 38 (VIII), se propuso considerar en su próxima reunión un "programa de acciones de corto y mediano plazo, para impulsar una gradual y progresiva articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración, con miras a avanzar desde el área de preferencias económicas hacia estadios superiores de integración...". A tal efecto, encomendó al Comité de Representantes y a la Secretaría General la elaboración de estudios y la formulación de las propuestas pertinentes.

Para cumplir con estos cometidos, y tomando en cuenta los criterios que al respecto estableciera el Comité de Representantes, la Secretaría General estimó importante contar con puntos de vista externos que complementaran a los de la institución, mediante el concurso de algunos especialistas de la región. Esta participación se hizo posible con el apoyo del INTAL.

De acuerdo a lo solicitado por la Secretaría General, los trabajos de los consultores se guiaron por un mismo propósito, cual es el de analizar la situación actual de las diferentes expresiones integracionistas de la región e identificar las posibilidades de articularlas y hacerlas converger en un proyecto a nivel regional. Complementariamente, se encomendó a cada consultor el desarrollo de ciertos aspectos específicos que inciden en la marcha del proceso de integración, como son el impacto de la Ronda Uruguay, la evolución del comercio y de otras modalidades de relacionamiento entre países de la región, los componentes de un proceso de convergencia y aspectos relacionados con el marco jurídico institucional de la ALADI y de los esquemas parciales.

Los trabajos realizados responden a una elaboración tanto individual como colectiva de los especialistas contratados, en el marco de un permanente proceso de coordinación con la Dirección Superior y la División de Cooperación y Prospectiva de la Secretaría General y consulta con todas las Divisiones de esta Secretaría.

La presente publicación se integra por cinco capítulos: el primero, que es fruto de una visión compartida de los consultores, resume las principales conclusiones resultantes de sus análisis específicos; los cuatro restantes capítulos corresponden a los informes de cada consultor elaboró individualmente y que son presentados por orden alfabético.

Si bien el desarrollo de los trabajos dio lugar a un fluido y fructífero intercambio de opiniones a nivel interno, las afirmaciones y comentarios expuestos son de exclusiva responsabilidad de los consultores y no comprometen, necesariamente, el pensamiento de la Institución.

El presente informe es el resultado de un estudio realizado en el marco de un convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Estudios Económicos y Sociales y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. El estudio se realizó en el período comprendido entre el mes de agosto de 1964 y el mes de febrero de 1965. El informe es el resultado de un trabajo conjunto de los señores consultores y de los señores investigadores del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<u>CAPITULO PRIMERO</u> - PROYECTO DE ARTICULACION Y CONVERGENCIA ENTRE LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE INTEGRACION (Elvio Baldinelli, Carlos Ons, José Manuel Quijano)	7
<u>CAPITULO SEGUNDO</u> - ARTICULACION Y CONVERGENCIA DE LOS ESQUEMAS SUBREGIONALES Y BILATERALES DE INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI (Elbio Baldinelli)	13
<u>CAPITULO TERCERO</u> - REFLEXIONES SOBRE ARTICULACION Y CONVERGENCIA (Carlos Ons)	39
<u>CAPITULO CUARTO</u> - BASES PARA UN PROCESO DE CONVERGENCIA REGIONAL (José Manuel Quijano)	65
<u>CAPITULO QUINTO</u> - EL PROGRAMA PARA "PROMOVER LA CONVERGENCIA" Y LAS CONDICIONES DE "COMPATIBILIDAD" DE LOS ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL Y DE LOS ACUERDOS SUBREGIONALES (Alberto Zelada Castedo)	93

CAPITULO PRIMERO

PROYECTO DE ARTICULACION Y CONVERGENCIA ENTRE
LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE INTEGRACION

Elvio Baldinelli
Carlos Ons
José Manuel Quijano

1. Mandato a desarrollar.

Tal como está definida en el Tratado de Montevideo 1980, la convergencia forma parte de un movimiento estratégico cuyo propósito final es la formación de un mercado común en América Latina. Una vez fortalecidas las relaciones subregionales y bilaterales como resultado de la utilización de los acuerdos de alcance parcial, los beneficios recogidos en ellos se multilateralizarían mediante negociaciones, de las cuales surgiría un esquema regional más próximo al mercado común.

La Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros es congruente con la concepción original al referirse a la articulación y convergencia entre los esquemas de integración para avanzar hacia estadios superiores de integración.

Las negociaciones pueden llevarse a cabo a partir del contenido de los acuerdos vigentes, tratando de regionalizar sus ventajas y normas. Alternativamente pueden referirse al diseño de nuevos compromisos, que al ponerse en práctica sustituirán o se superpondrán a los preexistentes. La apreciación del escenario político, económico e institucional y el diagnóstico sobre las posibilidades que ofrecen los acuerdos existentes permitirán seleccionar la opción más adecuada a los objetivos planteados.

2. Estado de situación.

En estos últimos años ha sido dable observar que los países de la ALADI realizan rápidos avances en materia de integración económica, pero también puede verse que si bien éstos son formalizados en la ALADI, su negociación e instrumentación se hace a través de esquemas subregionales o bilaterales, que poco toman en consideración a los órganos políticos de la Asociación y a su Secretaría.

Hasta hace poco tiempo los países no parecían interesados en que la ALADI tomara cartas en el proceso de integración. Pero la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros prueba que hay un cambio, ahora que los esquemas subregionales y bilaterales se han consolidado. Se dan entonces circunstancias favorables para que se emprendan acciones que lleven a la convergencia.

3. El escenario y su probable evolución.

Por una parte se percibe un polo de atracción austral con tendencia a consolidarse y, por la otra, uno septentrional que gravita sobre el GRAN.

En este trabajo se considera que el escenario más probable para el mediano plazo queda constituido de la siguiente forma:

- Tendencia a la consolidación del MERCOSUR, con una Unión Aduanera imperfecta a la cual se vincularían Bolivia y Chile. No hay elementos claros aún para prever las relaciones futuras de Perú.
- Tendencia a que continúen las negociaciones entre los miembros del GRAN, que seguiría vigente como esquema de integración, no obstante lo cual se presume gravitación creciente del G 3, involucrando a Colombia, Ecuador, Venezuela y México.
- El TLC es un instrumento diseñado a la medida de los tres países de América del Norte, y de difícil extensión a otros. No obstante se considera posible una incorporación de Chile al TLC o bien un acuerdo bilateral de ese país con Estados Unidos.

4. Líneas de acción.

En la región se ha generado una densa trama de vinculaciones económicas preferenciales a nivel subregional y bilateral. A partir de esta situación habría que avanzar hacia un sistema regional cuya configuración constituya una etapa superior de integración. El mismo requeriría:

- Un núcleo de negociación consistente en un programa de liberación del comercio recíproco de bienes y su respectivo marco regulatorio; un marco de negociación para el intercambio de servicios.
- Negociaciones específicas para establecer programas de cooperación económica regional en áreas tales como: inversiones directas, infraestructura física, pagos y créditos recíprocos.
- Avances en políticas sectoriales tendientes a lograr un desarrollo económico equilibrado entre los países de la región.

5. Parte instrumental de la liberación del comercio.

Programa de desgravación lineal, automático y universal (con listas de excepción) en aproximadamente 10 años. Al participar en el programa países con fuertes diferencias estructurales, probablemente exista una mayor necesidad de exceptuar productos del programa de liberación que las que se plantearon en el GRAN, el MERCOSUR y el G3. Asimismo se requeriría de una mayor flexibilidad en materia de extensión y plazos de desmantelamiento de las listas de excepción, incluso con la posibilidad de que algunos productos puedan mantenerse exceptuados indefinidamente.

Podría adoptarse como punto de partida para la desgravación el arancel que cada país o esquema tenga respecto de terceros fuera de ALADI (si el GRAN o el MERCOSUR tuvieran ya AEC sobre él, de lo contrario sobre los aranceles de los países miembros en relación a terceros fuera de ALADI).

6. Marco regulatorio.

El marco regulatorio del GATT es un punto de referencia común pero que no necesariamente aporta las soluciones a todos los problemas que aborda. Los países miembros pueden, para sus relaciones recíprocas, aplicar las normas del GATT o diseñar otras diferentes, compatibles con aquéllas, más adecuadas a los requerimientos concretos de esas relaciones.

Es importante tener en cuenta la conveniencia de simplificar el marco normativo actual, resultante de la acumulación de negociaciones durante un largo tiempo, en las cuales la diversidad de criterios y soluciones no siempre se justifican por necesidades derivadas de los compromisos de liberación acordados. El marco normativo regional que se establezca debería tener como objetivo regular el comercio intrarregional en la mayor extensión posible, sin perjuicio de aceptar la subsistencia de normas alternativas subregionales o bilaterales cuando ello sea imprescindible.

En una primera aproximación pueden diferenciarse tres categorías de normas:

La primera comprende las materias que deben necesariamente regularse para el normal funcionamiento de un programa de liberación: las reglas de origen y los regímenes aduaneros de perfeccionamiento activo y las zonas francas comerciales, las cláusulas de salvaguardia y las reglas de valoración aduanera.

La segunda categoría incluye materias que, si bien no serían de regulación necesaria para la aplicación del programa regional de liberación, contribuirían al funcionamiento armónico del sistema y a evitar conflictos de aplicación. Estas materias tienen que ver con la preservación de la competencia dentro del mercado regional (incentivos a las exportaciones, defensa contra prácticas desleales de comercio, etc.).

La tercera categoría comprende diversas materias que sólo serían tratadas en la medida en que puedan constituirse en restricciones al comercio (normas de calidad, normas técnicas, reglamentaciones sanitarias y bromatológicas, normas sobre defensa al consumidor, compras del sector público, reglamentaciones en materia de transporte, regulaciones sobre propiedad intelectual y sobre el medio ambiente, etc.). En todos estos casos la atención no se orientaría a los aspectos sustantivos en cada materia (cuya consideración puede hacerse en otro contexto), sino a eliminar la posibilidad de su utilización para restringir el comercio.

7. Servicios.

En cuanto a las negociaciones sobre liberalización del comercio de servicios, que se están llevando a cabo en el ámbito del GATT o que se realicen entre países de la región, correspondería abordar trabajos complementarios que las faciliten. Estos comprenderían una clasificación de los diferentes servicios agrupados según las posibles modalidades de negociación, la compilación de las leyes y demás normas vigentes en los países de la ALADI respecto de estos servicios, y estadísticas que permitan cuantificar la magnitud de las transacciones que se realicen por cada concepto. Estas estadísticas deberían incluir también las transacciones con terceros países.

8. Programas regionales de cooperación.

Las negociaciones sobre comercio de bienes y servicios no agotan las posibilidades de acordar programas regionales de cooperación económica. A partir del fuerte impulso que, en años recientes, han tenido los importantes proyectos en materia de infraestructura física, se pueden impulsar acuerdos para apoyar la realización de obras que tengan mayor impacto regional. Estos programas contribuirían, además, al equilibrio del sistema de integración.

En cuanto a las inversiones directas intrarregionales, que han tenido un fuerte impulso en los últimos años según lo sugieren diversos indicios, parece conveniente avanzar en el conocimiento y la comparación de los marcos regulatorios nacionales; procurar, en tanto sea posible, una cuantificación de la misma; y explorar la posibilidad de introducir mecanismos de fomento de inversiones con gravitación regional o subregional.

Con respecto a las asimetrías que están presentes en la región, y que son resultado de diferencias estructurales importantes entre los países, se considera que los mecanismos tradicionales de tratamiento diferencial no han sido de utilidad, o no han dado los resultados esperados. No obstante, el problema subsiste y se sugiere que la ALADI explore nuevas opciones al respecto.



CAPITULO SEGUNDO

ARTICULACION Y CONVERGENCIA DE LOS ESQUEMAS SUBREGIONALES Y
BILATERALES DE INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI

Elvio Baldinelli

INDICE

PARTE I: IMPLICANCIAS DE LOS RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI.

PARTE II: OBJETIVOS INSTRUMENTALES ALTERNATIVOS PARA EL CORTO Y MEDIANO PLAZO Y MODALIDADES Y CONDICIONES PARA ALCANZARLOS.

PARTE III: UNA ESTRATEGIA DE ARTICULACION Y CONVERGENCIA CON PARTICIPACION DE LOS AGENTES ECONOMICOS, SOCIALES E INSTITUCIONALES INVOLUCRADOS.

PARTE I: Implicancias de los resultados de la Ronda Uruguay del GATT sobre el proceso de integración en el marco de la ALADI.

En la agricultura.

Uno de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay se refiere a la obligación de abrir, al menos en medida mínima, los mercados a la importación. Esta establece que todo país deberá adquirir en el exterior el equivalente al 3% del consumo interno de cada producto agropecuario, porcentaje que se irá elevando al 5% hacia el fin de un período de seis años.

En el caso de una zona de preferencias o de libre comercio se realizará a nivel de cada uno de los países que la integren.

Por otro se estableció que cuando los niveles de exportación (definidos como el promedio de las exportaciones subsidiadas en 1991/1992), excedieran el promedio de las exportaciones en el período base (1986/1990), éste debía ser usado como punto de inicio para las reducciones de exportación.

En caso de un mercado común, como sucede con la Unión Europea, el cálculo se realizará sumando las exportaciones totales, y no por cada país.

En resumen los acuerdos fueron los siguientes:

Disminución de los apoyos locales: Los subsidios internos al sector agrícola deben reducirse en 20% en seis años (13,3% para los países en desarrollo). El cálculo está basado en el Método de Apoyo Global (AMS), en el que se consideran todos los productos conjuntamente. Por eso es que no se requiere una reducción individual para cada programa de apoyo.

Apertura de los mercados: Todas las restricciones a la importación deben convertirse a aranceles y reducirse en un 36% en el transcurso de seis años a partir de una base 1986/1988. Como ya se dijo se exigirá además un acceso mínimo equivalente al 3% del consumo doméstico, a elevarse al 5% para fines del período del acuerdo. El acceso actual debe ser mantenido.

Subsidios a las exportaciones: El volumen de las exportaciones subsidiadas deberá reducirse en un 21% para un período de seis años. Los gastos presupuestarios con ese destino deberán ser simultáneamente disminuidos en un 36% en el mismo lapso. Ambos compromisos están basados en el período 1986/1990, aunque hay alguna flexibilidad en la aplicación de estas reducciones. Para los países en desarrollo, los gastos tienen que ser reducidos en solamente un 24% y el volumen de exportación en 14%, para el mismo período.

Dado que la ALADI no constituye un mercado común estos cálculos serán realizados a nivel de país. En cuanto al tratamiento de

los en desarrollo, éste alcanza a todos con excepción de México, dado que ha ingresado a la OCDE.

Otro aspecto en el que se llegó a acuerdo se refiere a que todas las protecciones aduaneras tienen que ser convertidas en aranceles. De este modo las cuotas de importación o los acuerdos de restricción "voluntaria" deben ser convertidos en aranceles conforme a una fórmula que refleje el "arancel equivalente" de la anterior restricción cuantitativa.

Lo normal es que la aplicación de restricciones "voluntarias" provenga de países desarrollados. Así la Argentina, Brasil y Uruguay aceptaron una solicitada por la Unión Europea relativa a carne ovina, o sea que se trata de una obligación que normalmente no afecta a países en desarrollo.

El acuerdo multifibras.

Durante la Ronda Uruguay se acordó poner fin al régimen bilateral de cuotas establecido bajo los acuerdos multifibras que regulan el comercio de textiles y vestimentas incorporándolos, finalmente, a las disciplinas del GATT.

Los compromisos han sido asumidos por los países desarrollados, siendo los de la ALADI beneficiarios de sus disposiciones.

Los productos industriales.

En la Ronda Uruguay se resolvió bajar los derechos de importación para los productos industriales, los que serán disminuidos por los países desarrollados en un promedio de más de un tercio.

Pero también los países en desarrollo han tenido que otorgar rebajas en el tratamiento a la importación de manufacturas. En el caso de la Argentina, éstas no interfieren con los compromisos a que se está llegando en el MERCOSUR respecto del arancel externo común, dado que lo acordado en la Ronda Uruguay para la casi totalidad de las posiciones los aranceles argentinos no excederán el 35%.

Queda, sin embargo, el caso de países como Paraguay que acordaron rebajas mayores que los niveles del arancel externo común del MERCOSUR.

Los países industrializados no se protegen de las importaciones de manufacturas sólo con aranceles, ya que suelen apelar a un uso abusivo de los regímenes contra los subsidios y el dumping.

La técnica consiste en lograr que otros países que acepten limitar sus exportaciones mediante "acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones" (VER) o "acuerdos de comercialización ordenada" (OMA).

El Acuerdo de la Ronda Uruguay abre un nuevo camino para prohibir las medidas de "zona gris" y establecer una "cláusula de extinción" para todas las salvaguardias. El acuerdo establece que ninguna parte contratante procurará adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones.

Toda medida de esta índole que esté vigente en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo será eliminada de inmediato o progresivamente en un plazo de cuatro años. Este plazo se establece a contar de la entrada en vigor del acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio.

Si se impusieran restricciones cuantitativas, éstas no deberán normalmente reducir la cuantía de las importaciones por debajo del nivel medio anual de los tres primeros años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar un perjuicio grave.

Se establece también en el acuerdo períodos de duración para las medidas de salvaguardias. En general, no habrán de exceder de cuatro años, aunque este plazo podría prolongarse hasta un máximo de ocho si las autoridades competentes del país importador confirmaran que la medida sigue siendo necesaria y si se demostrara que la producción se está reajustando.

Las medidas de salvaguardia no se aplicarán a un producto originario de un país miembro en desarrollo cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones del producto considerado no exceda del 3%, y a condición de que los países miembros en desarrollo con una participación en las importaciones menor del 3% no representen colectivamente más del 9%. De otro lado una parte contratante en desarrollo tendrá el derecho de prorrogar el período de aplicación de una medida de salvaguardia por un plazo de hasta dos años más allá del período máximo establecido.

Estos compromisos no afectan los procesos de integración de la ALADI. En cambio sí benefician a los países miembros.

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

En él se ha tratado de conseguir que ni los reglamentos técnicos ni las normas y procedimientos de prueba creen obstáculos innecesarios al comercio. Sin embargo se ha reconocido que los países tienen el derecho de establecer los niveles que estimen apropiados, por ejemplo, para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales, y la preservación de los vegetales o del medio ambiente. Por consiguiente, el acuerdo alienta a los países a utilizar las normas internacionales cuando éstas sean apropiadas, pero no les exige que modifiquen sus niveles de protección como consecuencia de la normalización.

Es frecuente oír a empresarios latinoamericanos expresar su preocupación respecto de que en los países desarrollados se vaya a usar las normas técnicas como un instrumento más de protección. De esto se concluye que es necesario hacer en la región los mayores esfuerzos para alcanzar los mismos niveles normativos. Pero hay otro motivo que aconseja prontitud en lograr este objetivo, y que resulta de que los países exportadores de productos industriales, principalmente los del Lejano Oriente, clasifican los mercados a los que dirigen sus ventas entre aquellos donde la aplicación de los niveles es estricto, respecto de los que no. Como entre estos últimos suelen figurar los de América Latina, a éstos suelen destinarse toda aquella producción que difícilmente es aceptada en otros países. De ahí que la urgencia de poner en aplicación las normas técnicas internacionales, tanto a nivel nacional como subregional, tenga tanto que ver con la posibilidad de exportar, como la de no ser receptáculo de productos poco vendibles.

Las normas antidumping.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay han sido revisadas las normas antidumping a fin de aumentar su precisión. Este resulta de exportaciones hechas por debajo del "valor normal", o sea a precios inferiores a los de salida de fábrica.

Acerca de los métodos para determinar que un producto se está exportando a un precio de dumping el nuevo acuerdo añade disposiciones sobre aspectos tales como los criterios de asignación de los costos cuando el precio de exportación se compara con un valor normal "reconstruido". También hay normas que facilitan una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal del producto de manera que no se creen ni exageren, de manera arbitraria, los márgenes de dumping.

Además el nuevo acuerdo hace más estricta la obligación de que el país importador establezca una relación causal clara entre las importaciones objeto de dumping y el daño causado a la producción nacional.

Se establecen procedimientos bien definidos para iniciar los casos de antidumping y realizar las consiguientes investigaciones. Se fijan los requisitos para garantizar que se dé a todas las partes interesadas oportunidades para presentar pruebas y son más rigurosas las disposiciones relativas a la aplicación de medidas provisionales, al recurso a compromisos relativos a los precios en los casos antidumping, y a la duración de las medidas que se dispongan.

Una disposición nueva de la Ronda Uruguay recoge este tipo de inquietudes al exigir que se ponga inmediatamente fin a toda investigación cuando las autoridades establezcan que el margen de dumping alcanza un porcentaje inferior al 2% del precio de exportación del producto, o que el volumen de las importaciones objeto de dumping sea insignificante, entendiéndose por tal cuando represente menos del 3% de las importaciones del producto de que se trate.

Estas normas no afectan los compromisos en los acuerdos de integración. En cambio sí benefician a los países miembros.

Los subsidios a las exportaciones industriales.

Contrariamente a sus predecesores, el acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay contiene una definición de lo que es una subvención y califica como "específica" a aquélla obtenible únicamente por una empresa o rama de producción, o por un grupo de empresas o ramas de producción, dentro de la jurisdicción de la autoridad que la otorga. Se agrega que sólo las subvenciones específicas quedan sujetas a las disciplinas previstas en el acuerdo.

Este adopta el concepto de las luces de tránsito, clasificando bajo las categorías de "rojo", "amarillo" y "verde" a los subsidios que se utilicen. Los pertenecientes a la categoría roja están prohibidos; los de la amarilla (subsidios "recurribles") pueden ser recusados si ejercen un impacto comercial adverso; mientras que los de la verde están generalmente permitidos, pero aún pueden llegar a ser recusados si tienen un severo o prolongado impacto comercial adverso.

Las subvenciones "prohibidas" son aquellas supeditadas de jure o de facto a resultados de exportación, como condición única o entre varias, así como las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Estas subvenciones son objeto de nuevos procedimientos de solución de diferencias. Entre sus características principales figura un calendario acelerado para que el órgano de solución de diferencias examine el caso, y si se concluye que la subvención es realmente de las prohibidas, que deberá ser inmediatamente retirada. Si esto no se cumple el reclamante queda autorizado a adoptar contramedidas.

En una nota aclaratoria se señala que por "de facto" se entiende una subvención que está de hecho vinculada a los resultados de la exportación o a sus ingresos reales o previstos. Se agrega que el mero hecho de otorgar un subsidio a empresas que exporten no será suficiente para que se considere que hay una subvención a las ventas al exterior.

La segunda categoría es la de las subvenciones "recurribles". En el acuerdo se establece que ningún miembro deberá causar, mediante el empleo de subvenciones, efectos perjudiciales para los intereses de otros signatarios como, por ejemplo, daño a su producción nacional, anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del Acuerdo General (en particular las derivadas de concesiones arancelarias consolidadas). Se presumirá que hay "perjuicio grave" cuando el total de la subvención ad-valorem aplicada a un producto supera el 5%. En este caso, el miembro que otorga la subvención deberá probar que ésta no causa perjuicio grave al miembro reclamante. Los países afectados por subvenciones recurribles podrán someter la cuestión al órgano de solución de diferencias. En los casos que se determine que se han producido tales efectos perjudiciales, quien mantenga la subvención deberá retirarla o modificarla.

La Ronda cambió los criterios sobre los subsidios "recurribles", que son los que dan derecho a que otros países apliquen medidas de retaliación. En general lo serían todos los subsidios que benefician a empresas o sectores específicos, con los que serían potencialmente inaplicables a los regímenes de especialización y promoción sectorial. Si bien los subsidios regionales son aceptados, la definición de "regiones subsidiables" (por razones de menor desarrollo relativo, desempleo crónico, pobreza, etc.), no parece ser suficientemente clara.

La tercera categoría es la de las subvenciones no recurribles, que bien pueden ser específicas o no, que supongan asistencia para actividades de investigación industrial, o de desarrollo precompetitivo, la asistencia a regiones desfavorecidas o cierto tipo de ayuda para adaptar las instalaciones existentes a nuevos requisitos ambientales impuestos por la legislación. Cuando otro miembro estime que una subvención no recurrible tiene efectos perjudiciales graves en una rama de producción de su país, podrá pedir que se determine la existencia del daño y se formule una recomendación.

Corresponde agregar que en esta Ronda Uruguay también ha sido considerado subsidio "no recurrible" la devolución de los impuestos indirectos que pesan sobre insumos que no se incorporan al bien en cuestión. Son ejemplos de esto la energía eléctrica utilizada durante la producción, moldes y herramientas que se pierden en el proceso, abrasivos y otros elementos del estilo.

Dado que se admiten las subvenciones, el Acuerdo General también prevé mecanismos para contrarrestar sus efectos negativos en los mercados de los países importadores. Ello está previsto en la Parte V del Acuerdo sobre Salvaguardias y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay. Allí se establecen disciplinas sobre la iniciación de los procedimientos en materia de derechos compensatorios y sobre las investigaciones de las autoridades competentes, así como normas sobre pruebas, para lograr que todas las partes interesadas puedan presentar información y exponer sus argumentos. Se establecen asimismo ciertas disciplinas sobre el cálculo de la cuantía de una subvención y se sientan las bases para la determinación de la existencia de daño a la producción nacional. Se pondrá fin inmediatamente a las investigaciones en materia de derechos compensatorios cuando la cuantía de la subvención sea mínima (menor del 1% ad-valorem) o cuando el daño sea insignificante.

También en este caso las normas adoptadas en la Ronda Uruguay del GATT no afectan a los acuerdos que se celebran en la ALADI. En cambio sí benefician a los países miembros.

Los servicios.

Las diferencias para la liberación del comercio de servicios, en relación a lo que sucede con los bienes, aparecen fundamentalmente en que para las primeras generalmente el proveedor debe desarrollar operaciones en el país al que vende, además de que las regulaciones estatales que los afectan generalmente tienen una intensidad y forma que raramente se encuentra cuando se trata de

mercaderías. De acuerdo con las estimaciones del GATT el comercio de servicios hoy día representa como un quinto de todo el intercambio internacional.

Algunos servicios pueden ser comercializados a través de las fronteras como si se tratara de mercaderías. Un caso es el movimiento bancario realizado por algún medio de comunicación a distancia. Algunos otros reclaman una breve residencia en el país del comprador, tal como sucede con un arquitecto o un consultor, pero para la mayor parte se hace necesario que la empresa vendedora se instale en el mercado al que quiere servir.

La importación de la mayoría de los servicios es difícilmente detectada por los funcionarios aduaneros, lo que imposibilita la protección de la actividad nacional mediante aranceles o cuotas. En cambio, las leyes y regulaciones administrativas suelen convertirse en los medios más socorridos para limitar el establecimiento de empresas extranjeras en el mercado, constituyendo la barrera más efectiva para las transacciones internacionales en el sector de servicios.

Para procurar superar estos inconvenientes en la Ronda Uruguay del GATT fue firmado el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Este consta de un marco en el que figuran las obligaciones básicas aplicables a todos los países miembros. Un segundo elemento son las listas nacionales de compromisos, donde se habla de acuerdos nacionales específicos que serán objeto de un proceso continuo de liberación. Los campos cubiertos son, entre otros, el transporte, las finanzas, los seguros, el turismo, las comunicaciones, los audiovisuales, las consultorías, la construcción. Pese a lo que en algunas publicaciones se ha afirmado, los sectores de servicios audiovisuales y de transportes marítimos no han sido retirados del ámbito de la negociación.

Una obligación básica de trato de la nación más favorecida estriba en que cada parte "otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otra parte un trato no menos favorable que el que concede a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país". Sin embargo está previsto aceptar discriminaciones en esquemas de integración, siempre que se cumplan requisitos parecidos a los vigentes para los bienes. El acuerdo también prevé la celebración de negociaciones con miras a elaborar las disciplinas sobre las subvenciones que tengan por efecto impedir la distorsión del comercio.

Los compromisos que habrán de contraerse en las listas nacionales tienen por objeto eliminar progresivamente los siguientes tipos de medidas: limitaciones al número de proveedores de servicios, al valor total de transacciones de servicios o al número total de operaciones o de personas empleadas. Del mismo modo, han de eliminarse progresivamente las restricciones a los tipos de personas jurídicas o de empresa conjunta que suministre un servicio, así como cualquier limitación relacionada con los niveles máximos de participación extranjera en el capital. Debe tenerse presente que en las negociaciones que se realizan la modalidad es

dar algunas de las ventajas, pero no necesariamente todas. Por ejemplo, puede darse a los bancos extranjeros el derecho de establecerse, pero no el de realizar operaciones transfronterizas. También el trato nacional es negociable: en el caso del ejemplo puede permitirse la instalación, pero sin derecho a trabajar como banco de segundo piso.

Respecto de casi todos los sectores los países miembros ya han acordado darse concesiones de diversa índole. Las excepciones se han referido a finanzas, transportes y comunicaciones, para las que las delegaciones quedaron en continuar conversando. Un tema en el que por ahora no se esperan avances es el de transportes marítimos, donde Estados Unidos tiene problemas con la Unión Europea, motivo por el cual sólo serán tratados los servicios auxiliares de estos tráficos.

Sistemas de integración.

Con respecto a los sistemas de integración las disposiciones referentes a la integración económica son análogas a las del artículo XXIV del Acuerdo General, y exigen que los acuerdos tengan una "cobertura sectorial sustancial" y que establezcan "la ausencia o la eliminación en lo esencial, de toda discriminación" entre las partes.

Como sobre la integración de los servicios se está trabajando tanto en la ALADI como en los diferentes esquemas subregionales, y dado que hoy día todos los países miembros forman parte del GATT (Ecuador está por acceder), esta disposición tendrá que tomarse en consideración.

Las partes contratantes del GATT en el marco de la Ronda Uruguay también introdujeron algunas modificaciones a las normas que rigen los procesos de integración económica, pero éstas sólo se refieren a aspectos secundarios que para nada alteran la situación previa. Las más notables fueron:

- a) Se aclaró que cuando varios países se integran económicamente, o cuando a un sistema ya existente se agrega un nuevo miembro, aún cuando la protección arancelaria promedio resultante respecto de otros países sea menor que la que había anteriormente, de todos modos sus integrantes están obligados a compensar perjuicios causados a terceros a partir de una consideración del arancel línea por línea.

Este tema se levantó para prevenir una interpretación diferente por parte de la Unión Europea.

- b) También se aclaró que cuando una provincia (o estado) no cumple con los compromisos comerciales internacionales asumidos por la nación, ésta es responsable ante los demás por esa conducta.

Este tema se levantó en razón de una diferente interpretación por parte de Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo la Ronda Uruguay del GATT ha traído para los esquemas de integración existentes otra consecuencia que sí es importante. Durante los años previos a su conclusión prevalecía en el mundo la sensación de que si esas negociaciones fracasaban iba a ser muy difícil que el GATT sobreviviera. Pensadores tan influyentes como Lester Thurow¹ con frecuencia anunciaban la segura muerte del GATT. Se agregaba que el mundo que iba a seguir a la desaparición de este ámbito, donde se han venido realizando las negociaciones multilaterales desde el fin de la última Gran Guerra, iba a estar dominado por la existencia de grandes bloques comerciales. La Unión Europea se iba a consolidar como una "fortaleza" mientras que el NAFTA continuaría en expansión.

Pero en diciembre de 1993 la Ronda Uruguay concluyó exitosamente. Sin duda no tanto como hubiera sido de desear, pues en muchos sectores los avances fueron modestos, pero los países firmaron los acuerdos alcanzados.

Así se evitó un fracaso que hubiera debilitado al multilateralismo, pero esto no significa que los esquemas de integración vayan a desaparecer o debilitarse. En realidad a este respecto la situación no varía demasiado de la que había antes de la Ronda, o sea que va a seguir coexistiendo el multilateralismo con la discriminación que resulta de los esquemas de integración.

Para una comprensión más acabada de lo que ha sucedido conviene repasar la forma como el multilateralismo ha convivido con el regionalismo desde la última Gran Guerra.

El nacimiento del GATT.

Cuando el conflicto armado estaba en sus últimas etapas surgió entre los aliados la preocupación de qué se haría en la posguerra respecto a los temas económicos fundamentales, entre ellos el comercio. En Estados Unidos no faltaban quienes sostenían que el proteccionismo iniciado en el mundo hacia 1928, y que se extendió hasta el estallido del conflicto en 1939, había ahondado la recesión y el desempleo, males que habían traído inestabilidad política en muchos países provocando cambios, como el habido en Alemania, que terminaron llevando el mundo a la guerra. Por lo tanto se sostenía que había que evitar el proteccionismo como una manera de preservar la paz.

Entre los empresarios norteamericanos también había puntos de vista parecidos. Durante la década de los años '30 el país había estado sumergido en la recesión económica con un desempleo que llegó a tocar en el año 1930 el 25% de la fuerza de trabajo y que para 1939 aún superaba el 15%. En cambio, durante la guerra, la movilización de hombres para las fuerzas armadas, sumada a la demanda de armamentos, hizo que la industria trabajara a pleno y que el desempleo bajara a apenas el 2%. Ahora volvían a casa los

¹ Thurow, Lester, "Head to Head", pág. 65, Morrow, 1990, Nueva York.

soldados y el gobierno disminuía drásticamente la compra de armas y municiones. Se temía entonces que todo regresara a la situación de 1939, o sea a la recesión. De ahí que se pensara que una forma de prevenir esta evolución estaba en un mundo con baja protección aduanera que facilitara las importaciones. De esta forma la industria de Estados Unidos podría colocar en el exterior lo que no se vendiera en casa.

Otro factor que influyó en la actitud de Estados Unidos fue el estado de la industria mundial al terminar el conflicto. Dos siglos atrás el Reino Unido había sido el campeón del libre cambio, siguiendo las enseñanzas de Adam Smith y Ricardo. Ayudaba a este entusiasmo la circunstancia de que, siendo Gran Bretaña el primer país en industrializarse, nada le convenía más que el libre comercio ya que estaba solo en aprovechar las oportunidades.

Las fábricas, tanto de Europa como del Japón, habían sufrido una gran destrucción como consecuencia de la guerra 1939/1945. Esto hacía que en la inmediata posguerra Estados Unidos fuera la única potencia industrial capaz de exportar manufacturas. Su situación se parecía a la del Reino Unido de fines del Siglo XVIII, no siendo extraño entonces que haya abrazado con igual entusiasmo la idea del comercio libre.

Todos estos fueron los motivos que impulsaron a Estados Unidos a propiciar una organización internacional de comercio, que terminó siendo el GATT, para que trabajara por la disminución de los aranceles de importación, la no discriminación y la reciprocidad.

No muchos años después de la puesta en marcha del GATT aparecía en Europa primero la Comunidad del Hierro y el Acero y luego la Comunidad Económica Europea. Se trataba de un claro desvío del principio de la no discriminación y un retroceso en la búsqueda del multilateralismo, por lo que pudo darse el caso de que las demás partes contratantes del GATT no aceptaran su formación.

No todo proceso de integración económica constituye un avance hacia la libertad de mercados. Jacobo Vines (1950)² introdujo la muy importante distinción entre integraciones creadoras y desviadoras de comercio, entre países que retienen sus respectivos aranceles frente a terceros. La que crea comercio lo hará a expensas de las industrias ineficientes de los países miembros. La que los desvía lo hará a sustituyendo industrias más eficientes de países no miembros. La contribución principal de Vines fue destruir la falacia de que toda preferencia aduanera daba lugar a una mejora del bienestar. Quedó claro que esto dependía de los parámetros que se utilizaran.

El artículo XXIV legitima la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio que no extienden los beneficios a los demás miembros del GATT. Esta disposición ha sido invocada con más latitud de la originalmente proyectada a partir de la formación de

² Tomado de Bhagwati, Jagdish, "The World Trading System at Risk", Princenton, 1991, pág. 59, New Jersey.

la Comunidad Económica Europea. Las partes contratantes del GATT no debieron haber aprobado el Tratado de Roma que dio lugar a la CEE, pero hubo circunstancias políticas que pesaron para que así no fuera.

Hay total coincidencia en reconocer que no fueron económicos los motivos que permitieron que el 1º de enero de 1958 la Comunidad Económica Europea fuera una realidad. Tuvo, en cambio, mucho peso el temor de que el avance del comunismo, ya instalado en el Este de Europa, continuara sobre el resto del continente. Otro motor que los impulsó a la unidad fue la preocupación de que separados, cada país buscara en la alianza bilateral con Estados Unidos una garantía contra la amenaza comunista. La resultante sería una alienación de los países, unos detrás de éste, otros de la URSS, bipolaridad que aumentaría el peligro de una nueva confrontación bélica. También se temía que esa guerra se fuera a librar en suelo europeo y con armas atómicas. En cambio, si la CEE se convertía en una tercera potencia capaz de hablar, de igual a igual, con cada una de las dos partes podía actuar como un tercero moderador en los conflictos que se fueran presentando, tal como quedó demostrado durante la guerra fría.

Fue querer impedir el avance del comunismo y preservar de paz, y no el deseo de lograr ventajas económicas, el principal motor del Mercado Común Europeo. Facilitó el proceso la moderada protección aduanera entonces existente, dándose así una poderosa motivación que debía vencer una débil resistencia.

En este trance los seis países europeos implicados en el proyecto solicitaron, y lograron, el apoyo de Estados Unidos. Este país tenía los profundos motivos arriba descritos para sostener el multilateralismo. Sin embargo en este caso pesó más el deseo de ayudar a Europa en su esfuerzo para enfrentar a la Unión Soviética, por lo que apoyó con todo vigor la aprobación del Tratado de Roma en el seno del GATT. Esto no se consiguió, pero se evitó el rechazo, llegándose a la solución de compromiso de que las partes contratantes nunca se expidieran sobre el tema.

Luego de este desvío en favor de la discriminación, en los '70 Estados Unidos volvió a convertirse en el abanderado y sostén del multilateralismo, pero en el año 1989 cambió de nuevo su posición al constituir una laxa zona de libre comercio con Israel. También en este caso pesaron motivaciones políticas, ya que las comerciales con un país tan pequeño y lejano no eran importantes. En este caso simplemente Estados Unidos quiso dar una señal más de su apoyo a Israel en su conflicto con los estados árabes.

Las causas que llevaron a que Estados Unidos le propusiera a Canadá la formación de una zona de libre comercio tenían, en cambio, que ver con la marcha de las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT. La resistencia de la Comunidad Económica Europea a avanzar en temas como los servicios y la agricultura, y la sospecha de que podía preferir consolidar una "fortaleza" antes que apoyar el multilateralismo, llevó al Gobierno de Estados Unidos a demostrar que también estaba en condiciones de formar su propia zona. Así la comenzó con Canadá como un tiro de advertencia a la

CEE y la continuó con México, sumando luego el anuncio de su eventual extensión desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Es posible que estas acciones hayan influido a que, finalmente, fueran firmados los compromisos emergentes de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Esto significa que se continuará practicando el multilateralismo junto con el regionalismo. La Unión Europea sigue adelante con su proceso, sumando a sus doce miembros Austria, Noruega, Finlandia y Suecia. Mientras tanto parece que Estados Unidos, Canadá y México continuarán agregando a su esquema otros países de América Latina.

Hay en el comercio internacional tres potencias centrales: la Unión Europea, Estados Unidos y el Japón. Las dos primeras están comprometidas en procesos de integración económica. La excepción es Japón, país que no tiene proyectado ningún esquema formal de asociación comercial. Sin embargo, en los hechos, este país aumenta su penetración comercial e industrial en los enormes mercados del Lejano Oriente pese a que no ha firmado con sus vecinos tratados estableciendo esquemas de reducción de aranceles de importación, con calendarios a cumplir y objetivos a alcanzar. Las herramientas a las que ha acudido son la inversión de sus empresas y la ayuda que el estado presta a las exportaciones.

A este respecto se pudo leer recientemente en la Revista Comercio Exterior de México ³ "La conformación del bloque asiático no parece implicar la integración de una zona de libre comercio al estilo de Europa y ahora de América del Norte. En setiembre de 1991 los países de la ASEAN establecieron un acuerdo de libre comercio, aunque los avances en esa dirección son mínimos. Más que depender de acuerdos formales, el bloque asiático descansa en la integración de sus sistemas productivos".

Los efectos sobre la ALADI.

Una explicación de la lentitud en los avances de los procesos de integración en América Latina puede encontrarse en que los estímulos políticos no fueron lo suficientemente fuertes como para vencer la oposición de intereses amparados por altísimas protecciones arancelarias. A diferencia de la Comunidad Económica Europea, donde había motivaciones políticas poderosas para avanzar en el proceso frente a aranceles de importación relativamente bajos, en América Latina se daba una situación inversa. Por ello, una y otra vez la decisión de los gobiernos que firmaban convenios, y la de los congresos que los ratificaban, se estrellaba contra esa resistencia.

El éxito que en estos últimos años han venido teniendo los países de la ALADI en la integración son marcadamente superiores a los del pasado. Esto resulta de una motivación política más fuerte

³ Guillén, Arturo R., "Bloques regionales y globalización de la Economía", Comercio Exterior, mayo de 1994, México.

y, sobre todo, a que la oposición de empresarios y sindicatos a la competencia externa se ha debilitado.

Por un lado la crisis política, económica y social ha determinado en los países la necesidad de emprender profundas transformaciones, una de las cuales hace a la protección arancelaria respecto del resto del mundo.

Pero más importante ha sido el hecho de que los problemas que en el pasado se tuvieron para integrar a los países provenían en buena medida de que, en casi todos, existían elevadísimas barreras arancelarias. Empresas acostumbradas a trabajar en un mercado cerrado a la competencia extranjera resistían enérgicamente cualquier modificación a esa situación. Pero los gobiernos de la región han ido, uno tras otro, abandonando la política de sustitución de importaciones y abriendo sus mercados al exterior. Ahora, como los empresarios deben competir con productos procedentes de Estados Unidos, Japón o Taiwan, ya no oponen tanta resistencia cuando tienen que hacerlo respecto de otros de América Latina.

Con economías cerradas era poco menos que imposible que los procesos de integración de América Latina pudieran concretarse. Una vez que los gravámenes bajaron respecto de terceros países los esquemas regionales y subregionales avanzan con notable rapidez. Lo que antes no se hizo en décadas, ahora se está teniendo lugar en pocos años. Lo que la región ha hecho es adoptar un esquema parecido, si se deja de lado el tema agropecuario, al que tienen la mayor parte de los países desarrollados: aranceles más bien bajos respecto de terceros países y preferencias regionales para con los vecinos.

La terminación de la Ronda Uruguay del GATT consolida este esquema mixto de multilateralismo y regionalismo. Lo hacen la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y también los países de América Latina. Si, en cambio, la Ronda Uruguay hubiera fracasado el mundo se hubiera fraccionado en diferentes esquemas de integración regional mientras se derrumbaba el multilateralismo. En un caso así los países de la región hubieran tenido dificultades para comercializar su producción en el mundo, no bastando los esquemas regionales para atender sus necesidades. En cambio, la persistencia del multilateralismo permite continuar sin mayores dificultades con la profundización de los esquemas regionales de integración. Aquí se encuentra la consecuencia más importante de la Ronda Uruguay del GATT en lo que hace a los procesos de integración económica.

PARTE II: Objetivos instrumentales alternativos para el corto y mediano plazo y modalidades y condiciones para alcanzarlos.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la ALADI, en su Octava Reunión de febrero de 1994, estableció en su Resolución 38 (VIII) que en su próxima reunión deberá considerar un programa de acciones de corto y mediano plazo

para impulsar una gradual y progresiva articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración, con miras a avanzar hacia la consecución del Mercado Común Latinoamericano.

El avance hacia un Mercado Común Latinoamericano puede dividirse en etapas. La primera sería la actual, o sea una zona de preferencias entre los países de la ALADI; la segunda podría tomar la forma de una comunidad económica en la que los países de la ALADI eliminaran la mayor parte de los gravámenes aduaneros que aún entorpecen los intercambios y avanzarían hacia una mayor liberación en materia de servicios; la tercera sería una unión aduanera y, finalmente, se llegaría al mercado común para toda Latinoamérica. A continuación se presentan definiciones de las etapas diferentes:

- a) Una zona de preferencias: los países se otorgan entre sí preferencias arancelarias que no extienden a partes terceras.
- b) Una comunidad económica: los países miembros eliminan entre ellos casi totalmente las barreras al intercambio y avanzan en la liberación de servicios, pero continúan operando con su propio arancel de importaciones respecto del resto del mundo.
- c) Una unión aduanera: los miembros eliminan totalmente las barreras al comercio entre sí y establecen un arancel externo común respecto de los demás países.
- d) Un mercado común: una unión aduanera donde también se asegura el libre movimiento de trabajadores y capitales.
- e) Una unión económica: un mercado común donde, además, tiene lugar la unificación de los objetivos generales de los países miembros respecto de políticas que hacen al crecimiento económico, entre otras la armonización monetaria y fiscal.

Diagnóstico de la situación.

En estos últimos años ha sido dable observar que los países de la ALADI realizan rápidos avances en materia de integración económica, pero también puede verse que éstos son llevados a cabo mediante esquemas subregionales o bilaterales, dejando de lado a los órganos políticos de la Asociación y a su Secretaría.

Los motivos por los que los gobiernos de los países miembros parecen evitar a la Asociación pueden derivarse fundamentalmente de los siguientes dos factores:

- a) La ausencia en el Tratado de Montevideo 1980 de un programa y un calendario que lleven al objetivo allí fijado: alcanzar un mercado común latinoamericano.
- b) Que el sistema de votaciones por el que se rigen los órganos políticos de la Asociación impide adoptar decisiones con la rapidez que exige el proceso de integración.

El hecho de que en la mayor parte de los esquemas subregionales o bilaterales puestos en vigencia en los últimos años se haya optado por programas de desgravación lineal y automática a cumplir en plazos bastante breves prueba el primer punto. En cuanto al segundo, si bien en estos esquemas se mantienen sistemas de votación similares al de la ALADI, cabe tener presente que su modificación no ha sido indispensable debido a que la toma de decisiones es más fácil cuando el número de países intervinientes es menor, o sea que hacerlo en grupos de 2, 3, 4 ó 5 países resulta menos complicado que con 11.

Hasta hace poco tiempo los países no parecían interesados en que la ALADI tomara cartas en el proceso de integración. Pero la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros prueba que hay un cambio, ahora que los esquemas subregionales y bilaterales se han consolidado. Se dan entonces circunstancias favorables para que se emprendan acciones que lleven a la convergencia. Habiendo madurado las condiciones para que la Asociación así proceda correspondería proceder a la corrección de los dos factores arriba señalados como responsables de la pasada lentitud.

En la ruta que lleva hacia un mercado común en la ALADI se han realizado importantes avances: en primer lugar la reducción de los aranceles de importación respecto de terceros países que, llevada a cabo por todos sus integrantes, facilita un proceso de integración. En segundo lugar tanto en el Grupo Andino como en el MERCOSUR ya se ha llegado casi a completar dos zonas de libre comercio. Además existe el esquema subregional G3, la proyectada ALCSA y una red de acuerdos bilaterales que apuntan al mismo objetivo.

El éxito que en estos últimos años han venido teniendo los países de la ALADI en la integración son marcadamente superiores que en el pasado. Como se dice en la Parte I de este mismo informe, esto principalmente resulta de que los problemas que en otros años se tuvieron para integrar a los países provenían, en buena medida, de que en casi todos ellos existían elevadísimas barreras arancelarias.

Empresas acostumbradas a trabajar en un mercado cerrado a la competencia extranjera resistían enérgicamente cualquier modificación a esa situación. Pero los gobiernos de la región han ido, uno tras otro, abandonando la política de sustitución de importaciones y abriendo sus mercados al exterior. Ahora, como los empresarios deben competir con productos procedentes de Estados Unidos, Japón o Taiwan, ya no oponen tanta resistencia cuando tienen que hacerlo respecto de otros de América Latina. Con economías cerradas era poco menos que imposible que los procesos de integración pudieran concretarse. Una vez que los gravámenes bajaron respecto de terceros países los sistemas subregionales y bilaterales avanzan con notable rapidez. Lo que antes no se hizo en décadas, ahora se está teniendo lugar en pocos años.

Dadas estas nuevas circunstancias en la ALADI se podría pensar en un programa de avance hacia un mercado común por etapas. La próxima consistiría en alcanzar una zona de libre comercio entre los países miembros en la que se eliminara la mayor parte de los

aranceles y otras restricciones que aún entorpecen el comercio de bienes y fuera liberado el intercambio para algunos servicios.

El segundo paso consistiría en avanzar hacia una unión aduanera, esfuerzo que debería ser iniciado sólo luego de haberse completado el anterior, por lo que no sería realista pensar en este proceso hasta dentro de una década.

Así como no parece que se pueda abordar la formación de una unión aduanera entre los países de la ALADI hasta dentro de bastante tiempo, con más razón habría que dejar para más adelante el inicio de las tareas que lleven a un mercado común. Es por esto que en este informe se deja de lado la forma de alcanzar este último objetivo, todavía bastante lejano.

Una zona de libre comercio.

Para afrontar la próxima etapa, o sea la formación de una zona de libre comercio, en la ALADI se podría pensar en un programa de convergencia de los esquemas actuales utilizando como método una reducción lineal y automática de los gravámenes y demás restricciones al comercio de bienes a completar en un plazo relativamente breve, o sea entre cinco y diez años. Un programa como éste no parece de difícil consecución, ya que tanto en el Grupo Andino como en el MERCOSUR a esta altura ya están casi completadas dos zonas de libre comercio. Se trataría entonces de eliminar los aranceles que separan a ambas subregiones e incorporar a los dos países que están fuera de ellas: Chile y México.

Por otra parte el artículo 14 del Tratado de Montevideo 1980 posibilita la adopción de medidas de liberación progresiva de los servicios entre los países de la ALADI. Tanto en éste, como en el Grupo Andino, se está trabajando en estas materias, por lo que el esquema de desgravación para bienes podría ser completado con el de ciertos servicios, continuando y profundizando los trabajos actualmente en curso.

A este respecto conviene recordar lo señalado en la Parte I de este informe donde se comenta que, en la Ronda Uruguay del GATT se ha resuelto que cuando se encaren esquemas de integración en materia de servicios, con liberaciones que no serán hechas extensivas a las demás partes contratantes, los países deberán adoptar disposiciones análogas a las del artículo XXIV del Acuerdo General donde se exige que los acuerdos tengan una "cobertura sectorial sustancial" y que establezcan "la ausencia o la eliminación en lo esencial, de toda discriminación entre las partes".

El programa a adoptar podría tener las siguientes características:

- Los cuatro actores (Grupo Andino, MERCOSUR, Chile y México) deberían, en primer término, ponerse de acuerdo respecto de cuáles serían las posiciones del arancel que quedarían fuera del programa de desgravación. Estas deberían ser las menos numerosas posibles y comunes a todos los países.

- Deberían resolver sí, como parece aconsejable, el sistema de reducción de los aranceles y demás restricciones al comercio para las demás posiciones fuera automático y lineal.
- Podría adoptarse como punto de partida para la desgravación el arancel que cada país o esquema tenga respecto de terceros fuera de la ALADI (si el Grupo Andino o el MERCOSUR tuvieran ya arancel externo común, sobre él, de lo contrario sobre los aranceles de los países miembros en relación a terceros fuera de la ALADI).
- El plazo en el que se llegaría a cero sería entre cinco y diez años.
- Tanto en el Grupo Andino como en el MERCOSUR se han hecho estudios preliminares en materia de liberación del comercio para algunos servicios. Se debería unificar estos programas y extenderlos a la zona de libre comercio.

Si bien las circunstancias parecen muy propicias para encarar un programa como el que así se presenta también pueden aparecer dificultades. El hecho de que México haya alcanzado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá introduce una novedad cuyas consecuencias aún no se tienen del todo claras.

El sistema de votaciones.

Con la adopción de un programa del estilo del señalado quedaría superado el primer problema que tiene la ALADI para constituirse en protagonista del proceso de convergencia. Persistirían, sin embargo, las dificultades que resultan del sistema de toma de decisiones. El vigente en la ALADI para tratar la mayor parte de los asuntos a partir de dos tercios de los votos afirmativos y ninguno negativo es sin duda conveniente para tratar algunos temas, pero extendido a tantos en una asociación que trata principalmente sobre comercio ha resultado paralizante y constituye uno de los elementos más retardatrices para el proceso de integración.

El artículo 28 del Tratado dice que los órganos políticos de la Asociación son: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes.

En el artículo 31 se dice que el Consejo estará constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, en el artículo 34 que la Conferencia está integrada por Plenipotenciarios de esos países. En el artículo 43 se lee que el Consejo, la Conferencia y el Comité adoptarán sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros. Agrega que se exceptúan de esta norma general las decisiones sobre una serie de materias que detalla, las cuales se aprobarán con los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo.

En el mismo artículo se autoriza al Consejo a eliminar, con la aprobación de dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto

negativo, temas de la lista de excepciones. Un primer avance en la búsqueda de un sistema de decisiones más efectivo podría resultar de que el Consejo elimine de esta lista aquellas materias para las que no sea indispensable que los países retengan el derecho al veto. Las que parece deberían retenerse con las siguientes:

- Enmienda o adiciones al Tratado;
- Aceptación de la adhesión de nuevos países miembros;
- Reglamentación de las normas del Tratado;
- Determinación de los porcentajes de contribuciones de los países miembros al presupuesto de la Asociación;
- Autorización de un plazo menor de cinco años, respecto de obligaciones, en caso de denuncia del Tratado;
- Fijación de las normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con otras asociaciones regionales, organismo o entidades internacionales.

Si bien reduciendo los temas de la lista se tendría un sistema más ágil, de todos modos difícilmente se cumpliría así con la necesidad que la ALADI tiene de adecuar el proceso de toma de decisiones a la tarea de lograr un mercado común. Para hacerlo habría que buscar medios que permitan combinar el sistema de dos tercios de votos positivos con alguna forma de ponderación que permitiera una mejor expresión de la importancia de los intereses comerciales en juego.

En la Resolución 189 del Comité se señaló la necesidad de que las recomendaciones contenidas en los estudios que realice la Secretaría sean compatibles con el Tratado de Montevideo 1980. Sin embargo, dado lo serio del inconveniente, conviene adelantar antecedentes sobre los posibles caminos que un día puedan permitir lograr los objetivos buscados.

La experiencia en la Unión Europea.

Ya en la formación de la Comunidad del Carbón y el Acero, antecedente de la CEE, apareció el problema de la toma de decisiones. Luxemburgo exigía tener un voto al igual que Italia, pese a que su población era cien veces menor y Holanda pretendía lo mismo, aunque su producción de acero era la vigésima parte de la de Alemania y Francia sumadas. Estas discusiones son el resultado natural de la regla del consenso que regula las relaciones internacionales, pero que no funciona cuando se trata de crear una estructura comunitaria en la que se van a manejar intereses económicos. Había que entrar en un nuevo mundo donde el veto tenía que ser la excepción y el voto mayoritario la regla. Pero tampoco esto solucionaba el problema, dado que Italia y los tres países del BENELUX producían sólo una cuarta parte del carbón y el acero, y no era razonable que juntos dictaran normas a Alemania y Francia. Finalmente el problema fue solucionado adoptando un sistema de

votos ponderados. Se lo hizo de modo que asegurase que una decisión no pudiera ser impuesta ni por la voluntad conjunta de Alemania y Francia, ni por los otros cuatro sumados.

Cuando se formó la CEE este problema se complicó debido a la multiplicidad de temas a tratar. La respuesta fue que la adopción de decisiones en el Consejo de Ministros se haga acudiendo a tres tipos de votaciones.

Para unas pocas cuestiones, generalmente de procedimiento, se requiere de la mayoría absoluta, o sea 7 votos sobre 12 miembros. Para temas tales como la modificación de los tratados, el cambio del número de integrantes de la Comisión o del Tribunal de Justicia y para la seguridad social de los trabajadores inmigrantes y la libre circulación de los asalariados se necesita de la unanimidad. Ha aparecido también una figura llamada "unanimidad para cuestiones de interés vital" que ha sido raramente usado, pero que sirvió recientemente al gobierno francés para bloquear el acuerdo sobre agricultura conocido como "Blair House I", que la Unión Europea había alcanzado con Estados Unidos.

La mayoría calificada.

Pero para la mayor parte de los asuntos en la Unión Europea se apela al voto por mayoría calificada. Este se aplica en las numerosas decisiones relativas al establecimiento del mercado único, a la coordinación de políticas económicas y sociales, a la protección del medio ambiente, al desarrollo tecnológico, a la fijación de sueldos y pensiones para los miembros de la Comisión, de los Jueces, los Abogados Generales y del Secretario del Tribunal Europeo de Justicia.

En la presente Unión Europea de 12 miembros los acuerdos del Consejo de Ministros requieren una mayoría de 54 votos si se tratan propuestas de la Comisión. En los demás casos se hace necesario esos 54 votos, pero también debe representar la opinión favorable de un mínimo de ocho países miembros. Los votos se distribuyen así:

Francia, Alemania, Italia y Reino Unido: 10 votos a cada uno.

España: 8 votos.

Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal: 5 votos cada uno.

Dinamarca e Irlanda: 3 votos cada uno.

Luxemburgo: 2 votos.

Para su asignación se ha tenido en cuenta varios criterios, entre ellos el número de habitantes de cada país. Pero como consecuencia de la existencia de otros elementos de juicio Alemania tiene un voto por cada 8 millones de personas; Francia, el Reino Unido e Italia uno por cada 5,7 millones; España uno cada 5 millones; Holanda uno por cada 3 millones; Bélgica, Grecia y

Portugal, uno por cada 2 millones y Luxemburgo uno por 186.000 habitantes.

Se espera que para fin de 1994 ingresen a la Unión Europea cuatro nuevos miembros: Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, con lo que el número de países pasará de 12 a 16 y será necesario modificar el sistema de toma de decisiones por mayoría calificada.

Como se dijo, según el actual de 76 votos, la mayoría calificada necesaria para tomar una decisión es de 54 votos, de modo que son suficientes 23 para impedirlo. Con los nuevos cuatro miembros habría un total de 90 votos, la mayoría pasaría a 64, siendo entonces la minoría necesaria para bloquear una decisión de 27.

Este cambio trae consecuencias que determinan la oposición de algunos países, actitud que España encabeza. Con el sistema presente una minoría puede bloquear una decisión si se juntan dos países grandes y uno chico. Por ejemplo, el Reino Unido puede unirse con Alemania y Holanda para evitar el avance de tendencias proteccionistas. España puede sumarse a Italia y Grecia para defender los intereses de los productores de aceite de oliva. Pero al agregarse los nuevos miembros esta aritmética ya no sería posible, corriéndose el riesgo de que la Unión Europea caiga en la parálisis.

España solicita que cuando el Consejo de Ministros considere ciertos temas la minoría necesaria para vetar siga siendo de 23 votos, pero únicamente si éstos han resultado de sólo tres países. En caso contrario esa minoría tendría que ser de 27 votos.

Actualmente los 8 votos de España, sumados a los 10 de Italia y 5 de Grecia alcanzan el mágico número de 23, suficiente para el veto. Con los nuevos miembros el mínimo sube a 27, por lo que estos países necesitarían contar con los 5 votos de Portugal, que si bien tiene en la agricultura intereses parecidos su actitud en su defensa no ha sido constante. El tema está aún en discusión, esperándose se solucione antes de fin de año.

Un sistema para la ALADI.

Si un día fuera modificado el Tratado de Montevideo 1980 para adoptar un sistema de ponderación para la toma de decisiones, no parece razonable que se lo haga a partir del número de habitantes de los países. Para mediados del año 1992 la Argentina tenía 33,1 millones, Bolivia 7,5 millones, Brasil 153,9 millones, Colombia 33,4 millones, Chile 13,6 millones, Ecuador 11,0 millones, Perú 22,4 millones, México 85,0 millones, Paraguay 4,5 millones, Venezuela 20,2 millones y Uruguay 3,1 millones. Si se partiera de estos números Brasil tendría el 40% de los votos y Chile el 4%.

Un sistema como éste sería a todas luces injusto, ya que en el año 1992 Brasil importó de los restantes países de la ALADI US\$ 3.870 millones en tanto que Chile lo hizo por US\$ 2.392 millones. Así Brasil tendría número de votos diez veces superior a Chile cuando sus importaciones desde la ALADI fueron sólo del doble. Y lo

que interesa en un esquema como éste, que por ahora es preferentemente de tipo comercial, es cuánto mercado cada país está ofreciendo a los demás, y no cuántos habitantes tiene. En el siguiente cuadro puede verse las importaciones de cada país provenientes de los otros de la ALADI entre los años 1990 y 1992.

ALADI: IMPORTACIONES DE LOS PAISES MIEMBROS
En millones de US\$

Países	1990	1991	1992
Argentina	1346	2748	4981
Bolivia	323	367	402
Brasil	3786	3947	3870
Colombia	1026	986	1432
Chile	1731	2032	2392
Ecuador	374	462	489
México	994	1524	2019
Perú	936	1035	1232
Paraguay	444	495	598
Uruguay	689	751	933
Venezuela	732	1273	1667

Fuente: Estructura y Evolución del Comercio Regional 1985/1992. ALADI/SEC/di 557, del 23 de marzo de 1994.

Si se avanzara en un proceso de convergencia como el que el Consejo de Ministros procura sería posible que en los órganos de la ALADI estuvieran representados los dos esquemas subregionales de integración. El hecho de que sólo hubiera cuatro delegados en la mesa (Grupo Andino, MERCOSUR, Chile y México) podría llegar a disminuir, aunque no eliminar, los inconveniente que aparecen cuando hay que tomar decisiones.

Un sistema diferente del que ahora se tiene que incluya la ponderación de los votos para algunas materias reclamará, en caso de adoptarse, mucha reflexión en los respectivos gobiernos y también no pocas discusiones, pero parece importante que se comience a pensar desde ahora sobre él en previsión del momento en que se resuelva proceder a su modificación.

PARTE III: Una estrategia de articulación y convergencia con participación de los agentes económicos, sociales e institucionales involucrados.

Es muy importante que los órganos políticos de la Asociación cuenten con la participación activa de los agentes económicos, sociales e instituciones que tienen que ver con el proceso de articulación y convergencia de los procesos de integración de la ALADI. Para lograrlo se hace necesario contar con cuerpos donde sus

representantes puedan dar a conocer sus puntos de vista respecto de los proyectos que se discuten y las acciones que se resuelvan.

En estos aspectos, como en otros, la experiencia de la Unión Europea es de suma utilidad, por lo que a continuación se dan algunas noticias sobre el funcionamiento de estos organismos en ella:

El Comité Económico y Social y la consulta de los grupos sociales.

Antes de que el Consejo adopte una propuesta de la Comisión se trasmite, para dictamen, no solamente al Parlamento Europeo sino, en la mayoría de los casos, al Comité Económico y Social de la Comunidad, órgano consultivo, integrado por 156 miembros, que representa a los empresarios, los sindicatos obreros y otros numerosos grupos de intereses de los países miembros, así como a los agricultores y los consumidores. Estas organizaciones formulan alrededor de un centenar de dictámenes y resoluciones por año, la mayor parte por iniciativa propia.⁴

Varios órganos consultivos especiales permiten, además, asociar al desarrollo de la Comunidad a los medios profesionales y a los sindicatos. Los directivos de sus respectivas confederaciones europeas establecidas en Bruselas así como sus expertos son objeto, además, de frecuentes consultas antes de que ésta formule sus propuestas en forma definitiva.

El Comité Consultivo de los Consumidores.

En los primeros tres años de funcionamiento el Comité Consultivo de los Consumidores ha realizado sus trabajos siguiendo los siguientes tres principales puntos⁵:

1. Asesoramiento a la Comisión de la Comunidad Europea.
2. Cooperación entre las organizaciones de los consumidores.
3. Instauración de un diálogo con los otros organismos e instituciones representantes de los intereses públicos y profesionales a nivel comunitario.

Según el mandato vigente al Comité Consultivo de los Consumidores le corresponde defender los intereses de sus representados frente a la Comisión y ayudar a formular y ejecutar las medidas y acciones concernientes a la protección e información de los consumidores, ya sea a pedido de la propia Comisión o por inicia-

⁴ "Las instituciones de la Comunidad Europea", Dossier Europa, pág. 8, Bruselas.

⁵ "Politique de Protection et d'information des consommateurs", Premier rapport, Commission des Communautés Europeennes, 1977, pág. 56, Bruselas.

tiva propia. En consecuencia, los dos aspectos esenciales de los trabajos del Comité Consultivo de los Consumidores son los siguientes:

- a) El Comité es consultado por la Comisión desde la fase inicial de la preparación de las medidas comunitarias, a fin de permitirle hacer las observaciones en tiempo útil y de transmitirle sus puntos de vista sobre las medidas y decisiones propuestas.
- b) La Comisión se dirige al Comité para todo asesoramiento del que tenga específicamente necesidad, pero el Comité puede también opinar sobre las cuestiones que ha examinado por iniciativa propia, pudiendo por lo tanto proceder a realizar detalladas investigaciones. De esta manera le será posible adoptar las resoluciones sobre los asuntos de actualidad, tales como la energía y la seguridad nuclear, el mercado de la papa, etc. Estas resoluciones son transmitidas al Comisario de la Comisión competente en el tema y son generalmente objeto de un comunicado de prensa.

Encaminamiento del asesoramiento.

Todos los proyectos de resolución preparados por los servicios de la Comisión y susceptibles de interesar a los consumidores son comunicados al Comité Consultivo de los Consumidores.

Después de haberse discutido, el Comité adopta eventualmente el texto de un asesoramiento, que es entonces remitido a la Comisión.

Por otra parte, la existencia de numerosos comités consultivos especializados y la presencia de representantes de los consumidores han llevado al Comité Consultivo de los Consumidores a una acción concertada con vistas a la designación de expertos en materia de consumos y a la preparación de asesoramientos para las organizaciones representadas. Estos expertos rinden cuentas al Comité por los trabajos que efectúan con la colaboración de otros cuerpos consultivos, a saber:

- El comité consultivo para los alimentos.
- El comité consultivo para las cuestiones aduaneras.
- El comité consultivo para las cuestiones veterinarias.
- Los comités consultivos para productos agrícolas individuales (carne vacuna, cereales, arroz, plantas vivas, frutas y legumbres, lácteos, grasas y aceites, huevos, aceite de oliva, carne de pescados, carne de cerdo, azúcar, tabaco, vino, carne de ave).

Colaboración entre las organizaciones de consumidores.

El Comité Consultivo de los Consumidores constituye un ámbito único donde las organizaciones europeas en estas materias pueden encontrarse e intercambiar puntos de vista. La diversidad misma de esas organizaciones, su afiliación a las que representan la familia, el movimiento sindical, las cooperativas y las asociaciones que se consagran más particularmente a la protección de los consumidores, así como la gran variedad de sus intereses presentes, exige que haya consulta sobre las diferentes opiniones y se coordinen las acciones a tomar, actividades que se reflejan en los trabajos ejecutados por el Comité Consultivo de los Consumidores y las organizaciones anexas.

Un primer paso que deben dar las entidades nacionales que trabajan al servicio de los consumidores consiste en formar una organización al nivel de la Comunidad Europea ⁶. Estas han sido las siguientes:

En 1957 - la "Comunidad Europea de Cooperativas de Consumidores".

En 1958 - los secretariados europeos de la "Confederación Internacional de Sindicatos Libres" y la "Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos".

En 1959 - el secretariado europeo de "La Unión Internacional de Organismos de la Familia".

En 1963 - la "Asociación Europea de Uniones de Consumidores".

Estos ejemplos de la forma en la que la Unión Europea ha ido formando sus cuerpos consultivos son muy aleccionadores respecto de los caminos que conviene explorar. Sin embargo la creación de estos cuerpos debería hacerse siguiendo el modelo que finalmente se adopte para el funcionamiento de los órganos políticos de la ALADI. Es por ello que parece que debería postergarse su tratamiento para el momento en que se haya resuelto acerca de estos temas.

⁶ "Les consommateurs dans le marche commun", Communautés Européennes, Bruselas.

CAPITULO TERCERO

REFLEXIONES SOBRE ARTICULACION Y CONVERGENCIA

Carlos Ons

INDICE

RESUMEN Y CONCLUSIONES.

I. LA CONVERGENCIA COMO ESTRATEGIA DE NEGOCIACION.

II. CONTEXTO.

III. LA CONVERGENCIA COMO PROYECTO.

IV. LAS DEFINICIONES PROCESALES.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La decisión del Consejo de Ministros de impulsar la puesta en marcha de negociaciones para la articulación y convergencia de los esquemas subregionales y bilaterales de integración, es congruente con la estrategia implícita en el Tratado de Montevideo 1980 para la formación del mercado común latinoamericano.

En términos estratégicos, la articulación y la convergencia deben ser vistas como componentes esenciales de la regionalización del proceso de integración, de la cual no deberían separarse ni conceptual ni operativamente.

La evolución reciente del contexto regional muestra dos fenómenos relevantes. Por una parte, el fortalecimiento y expansión de los esquemas subregionales, con un cierto potencial de polarización alrededor del MERCOSUR y el G3. Por otra, la generalización de las políticas económicas de apertura y desregulación, cuyos efectos facilitaron los avances subregionales y deberían coadyuvar a su regionalización, y que plantean una revisión del instrumental para adecuarlo a la integración de economías abiertas.

El análisis de los aspectos anteriores ha llevado a concluir que las negociaciones de articulación y convergencia deberían conducir a un proyecto regional cuya aplicación signifique un avance estratégico del proceso integración en su evolución hacia el mercado común.

El proyecto regional tendría como objetivos próximos la consolidación de los esquemas subregionales que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y el fortalecimiento del componente regional del proceso de integración.

El diseño del proyecto debería ajustarse a una serie de características relativamente exigentes, determinadas por las condiciones que surgen del contexto regional, los factores que han condicionado el desarrollo del proceso de integración y una visión actualizada de las relaciones económicas internacionales.

La configuración del proyecto regional incluiría cuatro componentes principales: un esquema regional para la regulación y liberación del intercambio de bienes; un esquema regional de cooperación para el desarrollo del sector servicios; la facilitación de la inversión intrarregional y el desarrollo de un mercado de capitales regional y programas regionales de cooperación complementarios para la formación de un espacio económico regional.

La negociación más inmediata debería recaer en la definición de las metas y términos de tratamiento de cada uno de los componentes.

En materia de intercambio de bienes se recomienda considerar como objetivos el establecimiento de un marco normativo que regule el intercambio intrarregional en la mayor extensión posible y de un programa regional de liberación que conduzca a la formación de un

esquema del tipo zona de libre comercio en un plazo a determinar. En los demás componentes del proyecto regional, la determinación de los objetivos y los perfiles operativos respectivos está supeditada al resultado de negociaciones en curso o a la posibilidad de analizar los diagnósticos temáticos que se encuentran en elaboración por parte de la Secretaría General.

Las negociaciones de compromisos y programas regionales tienen en la actualidad una mejor perspectiva que en el pasado. El respaldo político y la elección del método adecuado serán los aspectos críticos para que las negociaciones previstas por el Consejo de Ministros marquen un punto de inflexión en la trayectoria del proceso de integración.

I. LA CONVERGENCIA COMO ESTRATEGIA DE INTEGRACION.

Del multilateralismo a la convergencia.

El proceso formal de integración económica en América Latina se inicia en 1960 con el intento de la formación de una zona de libre comercio mediante negociaciones multilaterales para la liberación de lo sustancial del intercambio comercio recíproco de los países que integraban la ALALC.

A poco de avanzar en el período de transición comenzaron las presiones para flexibilizar el esquema multilateral. Primero, para facilitar la concertación de los acuerdos de complementación industrial. Luego, para permitir la concertación de acuerdos subregionales, ante el hecho de la constitución del Grupo Andino. Finalmente, para autorizar al Uruguay a otorgar a Argentina y Brasil ventajas no extensivas a los restantes países miembros, posibilitando así la celebración de acuerdos bilaterales que tuvieron luego un papel relevante en la política comercial del Uruguay.

La zona de libre comercio no pudo perfeccionarse en el plazo de doce años previsto por el Tratado de Montevideo de 1960, ni tampoco durante la prórroga del mismo hasta fines de 1980 acordada mediante el Protocolo de Caracas. Mucho antes de esa fecha la zona de libre comercio había dejado de ser un objetivo compartido para los países miembros y las negociaciones en los instrumentos multilaterales se habían estancado.

El estancamiento de la ALALC se debió a un conjunto complejo de factores. Entre ellos, a fines de la década de los '70, se puso énfasis en la imposibilidad de que países con fuertes diferencias en los niveles de desarrollo y la dimensión económica participaran equilibradamente en un esquema multilateral de integración y en la insuficiencia de los mecanismos previstos para contemplar esas diferencias. El multilateralismo del sistema era percibido como un freno para el proceso de integración, cuya remoción permitiría materializar un considerable potencial de negociación bilateral o por grupos de países. Este diagnóstico tuvo una incidencia capital en las negociaciones que concluyeron con la suscripción del Tratado de Montevideo 1980 y la sustitución de la ALALC por la ALADI.

El Tratado de Montevideo 1980 establece un marco sumamente flexible para la concertación de acuerdos por pares o grupos de países, con una cobertura regional de carácter preponderantemente institucional, sin compromisos operativos preestablecidos. La estrategia implícita en el Tratado partía del supuesto de que el fortalecimiento de las relaciones económicas bilaterales y subregionales iba a generar entre los países miembros una trama de intereses lo suficientemente fuerte como para posibilitar el retorno a un nuevo esquema multilateral, en una oportunidad a definirse.

El principio de la convergencia, establecido en el artículo 3 del Tratado, está orientado a ese propósito. La convergencia es definida por el Tratado de Montevideo 1980 como "... la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros...". A su vez, la reglamentación de los acuerdos de alcance parcial prevé, entre las cláusulas que deben contener obligatoriamente, las que propicien la convergencia (CM/Resolución 2, artículo cuarto, literal b)).

Los acuerdos celebrados en el marco de la ALADI contribuyeron efectivamente a fortalecer los vínculos económicos entre los países miembros, a nivel bilateral y subregional. Estos acuerdos han incluido sistemáticamente la cláusula sobre la convergencia. Sin embargo, hasta ahora no se había intentado ponerlas en práctica.

En algún momento se pensó que la adopción de la PAR y su ulterior profundización podían convertirla en un mecanismo inductor de la convergencia, en la medida en que fuera "aplastando" progresivamente a las preferencias recogidas en los acuerdos de alcance parcial. No obstante, las propias características de la PAR, la falta de continuidad en su profundización y ausencia de un sentido estratégico en las negociaciones respectivas, determinaron que se convirtiera en un mecanismo más dentro de la compleja trama generada por el Tratado.

La prolongada inacción para poner en marcha negociaciones de convergencia responde a las circunstancias bajo las cuales se desarrolló el proceso de integración durante la década de los '80. Las negociaciones inmediatas a la suscripción del Tratado se concentraron en la denominada "renegociación del patrimonio histórico". Poco después sobrevino la crisis de la deuda externa que, durante su primera etapa, paralizó el proceso de integración y generó incumplimientos significativos de los compromisos asumidos con anterioridad.

Durante la segunda mitad de la década el proceso recupera impulso sobre bases bilaterales y subregionales, pero recién en 1994 las negociaciones para la convergencia motivaron decisiones de los órganos de la Asociación con una orientación operativa. Por una parte, como se desarrolla en los capítulos siguientes, las condiciones actuales de la región son más propicias que en el pasado para la negociación y aplicación de proyectos de carácter regional. Por otra, la perspectiva de consolidación en un futuro próximo de los sistemas subregionales hace conveniente encarar el

fortalecimiento operativo de los componentes regionales del proceso de integración, para neutralizar los riesgos de una fragmentación de la región, que debilitaría su posición internacional.

El mandato del Consejo de Ministros.

Tal como está definida en el Tratado, la convergencia forma parte de un movimiento estratégico cuyo propósito final es la formación del mercado común de América Latina: una vez fortalecidas las relaciones subregionales y bilaterales como resultado de la utilización de los acuerdos de alcance parcial, los beneficios recogidos en ellos se multilateralizarían mediante negociaciones, de las cuáles surgiría un nuevo esquema multilateral o regional más próximo al mercado común.

La Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros se aproxima al tema con un enfoque similar al del Tratado, es decir la negociación a partir de los acuerdos existentes, fundamentalmente los subregionales, pero no se agota en la solución instrumental sino que define un objetivo finalista: avanzar hacia "estadios superiores de integración".

La citada Resolución encomienda a la Secretaría General el análisis del proceso de integración con la finalidad de identificar opciones y modalidades para avanzar en el mismo, incluyendo un diagnóstico por áreas temáticas de la situación de los distintos esquemas subregionales y bilaterales.

El Comité por su parte, mediante la Resolución 189, estableció los criterios para la realización de la tarea por parte de la Secretaría, que incluyen: a) la compatibilidad con el Tratado de Montevideo 1980; b) la necesidad de tener en cuenta la globalidad del marco regional y de los temas, sectores e instrumentos; c) la regionalidad de los diagnósticos y propuestas; y d) flexibilidad y realismo, contemplando las diversas posibilidades en materia de alcance y cronograma. Esta Resolución enumera además las materias a que deberán estar referidos los estudios, las cuales comprenden prácticamente el universo de posibilidades de las relaciones económicas internacionales.

La respuesta a estos mandatos comprende la elaboración de diagnósticos temáticos que muestren la situación existente en las materias más relevantes para el proceso de integración y las posibilidades de convergencia a partir de los esquemas subregionales y bilaterales que están operativos, la propuesta de los objetivos que razonablemente puedan alcanzarse en un proceso de convergencia, y la identificación y evaluación de las alternativas instrumentales para alcanzarlos.

Dos aspectos deben ser destacados. En primer lugar, las negociaciones para la convergencia deberían estar integradas en el conjunto de acciones, proyectos y programas de carácter regional. En esencia se trata de fortalecer los componentes regionales del proceso de integración y alcanzar etapas superiores en el tránsito hacia el mercado común. En segundo lugar, tanto la convergencia

como el concepto más amplio de regionalización deben ser vistos como procesos negociadores no limitados en el tiempo, dotados de un sentido estratégico y objetivos que pueden ser desdoblados en distintos plazos o etapas.

Las alternativas de método.

La convergencia entre los esquemas subregionales y acuerdos bilaterales se puede obtener a partir de la extensión de las preferencias vigentes y la homogeneización de los respectivos marcos normativos. Ello implica tomar como base de las negociaciones a los acuerdos vigentes.

Una alternativa consistiría en negociar nuevos compromisos, regulaciones y programas de alcance regional que se superpondrán a los existentes y eventualmente pueden llegar a sustituirlos.

La apreciación del escenario político, económico e institucional y el diagnóstico sobre las posibilidades que ofrecen los acuerdos vigentes permitirán seleccionar la opción más adecuada a los objetivos perseguidos. Probablemente, la solución sea una combinación entre nuevos programas regionales, articulación entre esquemas subregionales en determinados aspectos y homogeneización o compatibilización de algunos componentes del marco normativo. Lo esencial es el acuerdo sobre los objetivos que se tratarán de alcanzar a corto, mediano y largo plazo y la constitución de un sólido sistema regional, en cuyo marco se consoliden y desarrollen los esquemas subregionales y los lazos operativos e institucionales entre ellos.

Por razones de cronograma de los diferentes trabajos realizados por la Secretaría General, no ha sido posible conocer el diagnóstico temático. Las ideas que se desarrollan sobre objetivos, alcance y procedimientos deberán ser revisadas por la Secretaría a la luz de los elementos de juicio que provea el diagnóstico. Sin perjuicio de ello, en la medida en que la preocupación central se refiere a la regionalización del proceso de integración como estrategia para aproximarse al mercado común y no se agota en un ejercicio de compatibilización de los compromisos y programas adoptados a nivel subregional o bilateral, la limitación planteada no invalida las conclusiones y sugerencias que se desarrollan en el presente informe.

Los elementos a considerar.

La trama de acuerdos subregionales y bilaterales puede ser analizada en tres tipos de componentes: países y grupos de países participantes; compromisos y programas en diferentes materias; y estructuras jurídico-institucionales.

La mayoría de los países miembros forman parte de esquemas subregionales. Chile que se ha mantenido hasta ahora al margen de los mismos, ha planteado recientemente la negociación de un esquema de asociación al MERCOSUR. A su vez, los esquemas subregionales no

son alternativas excluyentes para los países que participan en ellos. Colombia y Venezuela forman parte al mismo tiempo del Grupo Andino y del G3; Bolivia ha manifestado su interés en asociarse al MERCOSUR sin por eso abandonar el Grupo Andino; y Ecuador está considerando ingresar en el G3. Entre los países que participan en distintos esquemas subregionales se aplican acuerdos bilaterales. En este nivel la superposición de mecanismos se amplía aún más. A vía de ejemplo: Colombia forma parte del Grupo Andino y por tanto ha pactado una zona de libre comercio con Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela y está negociando con esos mismos países el establecimiento de un arancel externo común; ello no ha impedido que negociara y pusiera en marcha un acuerdo con Chile para constituir una zona de libre comercio bilateral, y que participe en el G3, que también conduce a la formación de una zona de libre comercio, con México y Venezuela. Estas pautas de comportamiento muestran que los países miembros deben ser considerados a la vez individualmente y como miembros de los esquemas subregionales de que forman parte, y que la libertad para negociar en distintos planos difícilmente pueda ser restringida.

Los compromisos y programas recogidos en los distintos acuerdos difieren según las materias y los países involucrados. En este sentido hay varias características que deben ser consideradas.

En primer lugar, debe distinguirse entre las disposiciones programáticas y los compromisos operativos. En numerosos acuerdos se prevé la realización de acciones en diversos campos que no han sido puestas en práctica. En general, estas acciones se refieren a materias distintas de la liberación y regulación del intercambio de bienes.

En segundo lugar, la mayor densidad de compromisos operativos se da en el otorgamiento de preferencias arancelarias, eliminación de restricciones no arancelarias y en los aspectos básicos de la regulación del intercambio como son las reglas de origen y las cláusulas de salvaguardia. En general, los esquemas subregionales cubren una gama de materias más amplia que la mayoría de los acuerdos bilaterales. No obstante, entre determinados pares de países -p.e. Brasil y Argentina antes del MERCOSUR- se han concertado acuerdos que, en su conjunto, regulan una parte sustancial de las relaciones económicas recíprocas.

En tercer lugar, se observa una evolución en la formulación de los compromisos comerciales (los denominados acuerdos de "nueva generación") consistente en la sustitución de la negociación producto a producto por la de programas de liberación para el universo arancelario con excepciones. Esta evolución debe vincularse a la apertura de las economías y a la estructura de los aranceles modernos, que hace innecesario establecer condiciones específicas de otorgamiento de preferencias para cada producto en particular.

Los acuerdos están recogidos en instrumentos jurídicos, algunos de los cuales han sido incluso sometidos a ratificación parlamentaria. En general, los acuerdos obvian las definiciones respecto a los términos de vigencia o compatibilización entre los

compromisos nuevos y los preexistentes, que se acumulan sin anularse. Los esquemas subregionales cuentan con organizaciones institucionales propias, que se suman a la de la ALADI y a las comisiones administradoras o mecanismos análogos previstas en algunos acuerdos bilaterales.

La somera caracterización de los elementos que entrarían en juego en una negociación regional, muestra, por una parte, las dificultades que probablemente se presentarán para una convergencia a partir de los compromisos establecidos en los acuerdos vigentes y, por otra, la conveniencia, más allá de consideraciones estratégicas, de buscar la simplificación y racionalización del soporte jurídico-institucional del proceso de integración. Estas consideraciones deberán ser verificadas con los resultados de los diagnósticos temáticos que están siendo realizados por la Secretaría General.

Conclusión.

Las decisiones de los órganos de la Asociación en el sentido de iniciar un proceso de articulación y convergencia entre los esquemas subregionales y bilaterales, confirman la estrategia del Tratado de Montevideo 1980 para aproximarse progresivamente a la formación del mercado común latinoamericano.

El desarrollo y dinámica de las negociaciones subregionales y bilaterales, sin que se hayan realizado hasta ahora esfuerzos de compatibilización de los compromisos asumidos, ha conducido a diferencias de enfoque y tratamiento de los mismos temas que hará difícil negociar la convergencia a partir de los acuerdos existentes.

La convergencia debe ser vista como un componente esencial de la regionalización del proceso de integración, de la cual no debería separarse ni conceptual ni operativamente.

II. CONTEXTO. ⁷

La atención se centra en tres aspectos del contexto: la profundización de algunas características de la trama de acuerdos; la situación y evolución posible de las subregiones; y los efectos de las políticas económicas prevalecientes en la región. En los tres casos se trata de extraer los elementos más relevantes desde el punto de vista del fortalecimiento de los componentes regionales del proceso.

⁷ En el documento "Bases para un proceso de convergencia regional", elaborado por el consultor José Manuel Quijano, se realiza una descripción de la situación actual del proceso de integración, del escenario regional y su posible evolución, que son en general compartibles y que parece innecesario repetir en el presente informe.

La trama de acuerdos.

Tal como se ha señalado en el capítulo anterior, la aplicación del Tratado de Montevideo 1980 condujo a una compleja red de acuerdos y compromisos entre los países miembros, de diferente alcance, profundidad y madurez, con frecuentes superposiciones de participantes y de ámbito y/u objetivos, que constituyen un soporte complejo de las relaciones económicas entre los países de la región, que tiende a polarizarse alrededor de los movimientos subregionales más activos.

La red de acuerdos presenta tres distintos niveles -regional, subregional y bilateral- que se superponen parcialmente.

Por ejemplo, entre Argentina y Brasil rigen simultáneamente: a) los compromisos establecidos en el Tratado de Asunción; b) los compromisos previstos en el acuerdo regional sobre la PAR y los regímenes regionales de origen y salvaguardias adoptados por la ALADI; y c) los recogidos en acuerdos de alcance parcial suscritos antes de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción. Si bien el Tratado de Asunción va a prevalecer en la práctica, aun no está claro en que medida éste va sustituir formalmente a los acuerdos preexistentes.

Estas superposiciones son corrientes. Aún entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena se han negociado acuerdos bilaterales para regular situaciones extraordinarias que escapaban a los compromisos establecidos en el Acuerdo.

Temas tales como los servicios o las diferentes posibilidades de cooperación económica no comercial aparecen cada vez con más frecuencia en los acuerdos y están presentes en todos los acuerdos subregionales. Por ejemplo, en materia de servicios existen compromisos establecidos en el Grupo Andino y el G3, que deberán ser profundizados por los respectivos países participantes, se está negociando en el MERCOSUR y también se está considerando un proyecto de acuerdo regional.

Las diferencias en los términos de tratamiento de un mismo tema en distintos niveles o entre distintos países puede responder a condiciones de las respectivas negociaciones. Sin embargo, ello no parece ser así en todos los casos, e incluso en algunas oportunidades es posible que las condiciones originales se hayan modificando y ya no se justifique la especificidad.

La evolución reciente muestra un fortalecimiento del nivel subregional en relación al regional y bilateral, no sólo en la amplitud y profundidad de los compromisos que se asumen, sino además en la prioridad que le asignan los países participantes. El tratamiento operativo de los denominados "nuevos" temas se está iniciando en los esquemas subregionales con mayores posibilidades de concreción que en el plano regional.

Estas características de la trama de acuerdos tiene dos consecuencias. En primer lugar abre la posibilidad de centrar los esfuerzos de regionalización en la articulación entre las subre-

giones. En segundo lugar, al margen de las negociaciones orientadas a configurar una nueva etapa de integración regional, existe un requerimiento de armonización y compatibilización, principalmente de las estructuras regulatorias, para eliminar complejidades innecesarias.

Las subregiones.

En el curso de 1994 se están dando pasos muy importantes hacia la consolidación de los esquemas subregionales.

Las negociaciones en el MERCOSUR conducirán probablemente a que en 1995 esté funcionando una unión aduanera parcial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el Grupo Andino ya se encuentra en operación una zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y se negocia el establecimiento de un arancel externo común. Recientemente se suscribió el denominado G3 entre Colombia, México y Venezuela, que conducirá a la formación de un esquema del tipo zona de libre comercio.

Los acuerdos y decisiones adoptados o previstos en las tres subregiones incorporan materias adicionales a la liberación y regulación del intercambio recíproco de los países participantes, constituyendo esquemas avanzados de integración.

El interés de Bolivia y Chile para negociar su asociación al MERCOSUR y el del Ecuador en relación al G3, completan el cuadro de fortalecimiento subregional.

Comparados con el MERCOSUR, el Grupo Andino y el G3, los acuerdos regionales vigentes y los puentes bilaterales entre las subregiones son relativamente débiles. Las resoluciones adoptadas por la ALADI en materia de articulación y convergencia tienden a fortalecer los vínculos entre las subregiones. El mismo efecto tendría la iniciativa brasileña para formar una zona de libre comercio de América del Sur mediante negociaciones entre el MERCOSUR como conjunto y cada uno de los restantes países del área.

Los tres esquemas subregionales tienen un distinto sustento.

En el caso del MERCOSUR los vínculos económicos entre sus cuatro países son tradicionalmente altamente significativos y crecientes. En conjunto constituyen un mercado muy importante y en expansión.

El Grupo Andino, ha transitado por un largo proceso de adecuación. En la actualidad enfrenta tensiones centrífugas, planteadas por los otros dos movimientos subregionales. De hecho uno de los factores que ha dilatado las decisiones sobre el establecimiento del arancel externo común, es la reciente participación de Colombia y Venezuela en el G3. El conjunto de las economías andinas, por dimensión y estructura, deja un margen muy amplio para el relacionamiento con los demás países de la región. Esta circunstancia, sumada al dinamismo del MERCOSUR y a las perspectivas del G3 puede contribuir a alentar las tensiones mencionadas.

La constitución del G3 es muy reciente, lo cual junto a la participación de México en el TLC, hacen difícil prever su evolución futura. Sin embargo, los intereses políticos involucrados parecen lo suficientemente sólidos como para balancear la debilidad de los vínculos económicos.

A las perspectivas de evolución de las subregiones, debe agregarse la posibilidad de que algunos países miembros entablen, en un futuro próximo, negociaciones comerciales con los Estados Unidos. Si bien el TLC, por sus características, parece un sistema cerrado, existen otras opciones para la concreción de acuerdos comerciales entre países de ALADI y los Estados Unidos o incluso con los países que forman el TLC. Chile ha avanzado contactos a alto nivel político y Argentina ha dado reiteradas muestras de interés en ese sentido. A corto plazo no parecería muy probable que se precipitaran negociaciones que involucraran a un cierto número de países de la región con los Estados Unidos alrededor de un proyecto importante, pero si así fuera el hecho tendría una incidencia fuerte sobre el proceso de integración regional.

En las actuales circunstancias, los esfuerzos en el sentido de la regionalización deberían apoyarse, directa o indirectamente, en las tres subregiones y seguir estrechamente la evolución de las tratativas de algunos países con los Estados Unidos, cuya eventual concreción podría provocar cambios mayores en el escenario regional.

Las políticas económicas.

En los últimos años, se ha generalizado en los países de la región, la apertura de las economías, la reducción de la protección y una relativa desregulación. La intensidad y cronograma de los procesos nacionales es disímil, pero los efectos se están apreciando en todos los países.

La apertura de las economías ha cambiado las condiciones para el desarrollo del proceso de integración.

Los mecanismos e instrumentos utilizados hasta mediados de la década pasada estaban concebidos para generar preferencias y ampliar los espacios económicos entre economías por lo menos medianamente protegidas. Ante niveles bajos de protección sus efectos son mucho más moderados.

En materia de comercio, la apertura de las economías facilitó las decisiones de los países para acordar esquemas de liberación del intercambio del tipo zona de libre comercio, subregionales y bilaterales. A su vez, atenuados los efectos de las preferencias comerciales, pasan a adquirir mayor importancia relativa las ventajas asociadas con la vecindad, las vinculaciones empresariales y la fluidez efectiva de circulación de bienes, servicios y capitales en el área integrada, lo cual lleva a poner el énfasis en aspectos considerados anteriormente como secundarios, al menos en cuanto materias de negociación.

Las políticas sectoriales han perdido, en general, terreno como componentes de las políticas económicas. Sin embargo, aun en los países que han avanzado más en materia de apertura y desregulación, se observan presiones específicas de sectores y empresas para obtener ciertos tratamientos excepcionales, que a veces tienen éxito. En una perspectiva de mediano plazo podría esperarse la aplicación de mecanismos actualizados de política sectorial que, aún en un ambiente económico abierto, sean capaces de generar estímulos diferenciados.

En la actualidad y el futuro, la integración regional deberá coexistir con una inserción amplia y relativamente profunda de los países miembros en la economía internacional.

Los factores condicionantes de la profundización del proceso de integración.

Los avances subregionales y las nuevas circunstancias económicas han tenido efectos importantes sobre algunos de los factores que históricamente han condicionado el desarrollo del proceso de integración.

Las vinculaciones económicas entre los países de la región se han incrementado considerablemente. Si bien algunos ejes bilaterales siguen siendo débiles, la mayoría se ha fortalecido y diversificado.

La reducción significativa y generalizada de la protección arancelaria y no arancelaria de los países miembros frente al resto del mundo, ha posibilitado los acuerdos subregionales y bilaterales para la liberación del comercio en esquemas del tipo zona de libre comercio y favorecen las posibilidades de ampliar la liberación al nivel regional. Los costos inherentes a la apertura para los países de la región han sido ya absorbidos, al menos parcialmente, por la apertura al comercio mundial. Obviamente los efectos de la liberación sobre los flujos intrarregionales también son menores, en la medida en que se han atenuado los efectos de las preferencias arancelarias.

La regionalización de la apertura de mercados, también se ve favorecida por la tendencia a promover la competencia en los mercados internos y externos. La exclusividad de las preferencias o la limitación de los participantes en los acuerdos han perdido importancia como condiciones de negociación, lo cual también facilitará la apertura de los mercados a nivel regional.

La participación de todos los países miembros en el GATT determina que ya hayan aceptado, para el segmento más relevante de sus relaciones económicas internacionales, un modelo de regulación común. Si bien los requerimientos regionales pueden ser diferentes, por lo menos se cuenta con un respaldo normativo mínimo ya aceptado por los países miembros.

Las asimetrías entre los países miembros, que constituyeron una de las principales limitantes de la integración a nivel

regional, se mantienen. Sin embargo, su ponderación debería ser diferente a partir del momento en que los países optan por una inserción internacional amplia y profunda, aspecto que se profundiza en el próximo capítulo.

Las reflexiones anteriores no obstan a que la regionalización deba ser encarada con prudencia, como un proceso progresivo y a que los problemas derivados de las asimetrías sigan siendo una de las materias de negociación.

Conclusiones.

La evolución reciente del contexto regional muestra el fortalecimiento y expansión de los esquemas subregionales, con un cierto potencial de polarización alrededor del MERCOSUR y el G3. Un segundo rasgo característico es la generalización de las políticas económicas de apertura y desregulación. Los efectos de éstas facilitaron los avances subregionales y deberían coadyuvar a su regionalización.

III. LA CONVERGENCIA COMO PROYECTO.

Entre la situación actual del proceso de integración y la constitución de un mercado común latinoamericano, sin plazos ni compromisos preestablecidos, hay una amplia gama de posibles configuraciones que serían estadios superiores comparadas con la existente y aproximaciones al objetivo final.

La integración regional como proceso supone una evolución permanente en dirección a dicho objetivo, en la que se va adecuando a las variaciones del contexto en que se desarrolla.

La decisión de los países miembros en el sentido de poner en marcha negociaciones de articulación y convergencia es un paso en la dirección anterior, del cual debe resultar un proyecto regional que, con los objetivos, instrumentos y cronograma que se establezcan, signifique un avance estratégico en el proceso.

Los objetivos.

Dentro de esta idea el proyecto regional podría apuntar a dos objetivos próximos: consolidar los esquemas subregionales que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo e iniciar el fortalecimiento del componente regional del proceso de integración.

La consolidación de los esquemas subregionales incluye no sólo el cumplimiento de los compromisos y la implantación de los mecanismos previstos en cada uno de ellos, sino también resolver las diversas situaciones que mantienen a determinados países al margen de los mismos. La participación efectiva del Perú en el Grupo Andino, la asociación de Chile y Bolivia al MERCOSUR y la vinculación del Ecuador al G3 completarían la subregionalización y

facilitarían, a partir de ello, la concreción de acciones sustantivas de articulación y convergencia entre los tres esquemas.

La consolidación subregional depende sustancialmente de los grupos de países de forman cada esquema y de los países que quieren acceder a alguno de ellos, la contribución de la ALADI se centraría en proporcionar la cobertura jurídica propia del sistema y el apoyo técnico y logístico a las negociaciones en la medida en que sea requerido. Sin perjuicio de ello, la Asociación deberá seguir de cerca permanentemente los acontecimientos subregionales, ya que éstos deber ser considerados como "insumos" de la regionalización del proceso de integración.

El fortalecimiento del componente regional del proceso de integración se funda en dos argumentos básicos.

En primer lugar, como se ha señalado, las condiciones objetivas para impulsar proyectos regionales, especialmente en materia de apertura de mercados, son probablemente las más favorables desde la suscripción del Tratado de Montevideo 1980. Ello no significa que negociar proyectos regionales importantes sea sencillo, sino que, en las actuales circunstancias, iniciativas que hubieran sido utópicas hasta poco tiempo atrás podrían resultar factibles de mediar el necesario interés político. Los efectos de los factores que determinaron en el pasado la debilidad del componente regional y que persisten, han sido relativamente neutralizados al ubicarse en un contexto de economías abiertas. En cambio, los condicionamientos que surgen de los compromisos y prioridades subregionales afectarán más marcadamente las negociaciones regionales. No obstante, con la configuración y el cronograma adecuados, un proyecto que inicie el fortalecimiento del componente regional sería viable.

En segundo lugar, la consolidación de los esquemas subregionales plantea la conveniencia de establecer, ya en la presente etapa, puntos de referencia para la convergencia futura y de provocar las decisiones políticas que preserven la unidad regional. La convivencia de los esquemas subregionales con un esquema regional operativo es esencial para evitar una fragmentación de la región que a la larga la debilitaría en el plano internacional.

En el corto plazo, los programas regionales constituirán fundamentalmente una expresión política y estratégica. En el plano operativo ofrecerán una cobertura incipiente para la articulación entre las subregiones y las vinculaciones entre los países de diferentes subregiones.

Desde el punto de vista institucional, el espacio natural de actuación de la Asociación sería la articulación de los esquemas subregionales en las áreas en que éstos han establecido programas o compromisos operativos, y el desarrollo de programas regionales autónomos en las áreas que no están siendo suficientemente tratadas a nivel subregional.

Configuración general de un proyecto regional.

La articulación y convergencia deben ubicarse en el contexto de una estrategia de regionalización del proceso de integración que se materializaría en un proyecto regional cuyas características y configuración se exponen a continuación.

El proyecto debería contemplar dos aspectos críticos.

En primer lugar, las prioridades operativas específicas de los países miembros en materia de integración económica van a estar situadas, en el corto y mediano plazo, en el plano subregional. La convergencia o las negociaciones para regionalizar el proceso de integración no tienen imperatividad o perentoriedad. En estas condiciones el diseño del proyecto regional debe motivar la atención de los niveles de decisión superior de los gobiernos, lo cual supone manejar objetivos de cierta envergadura aunque deban preverse plazos relativamente largos para alcanzarlos y fortalecer la argumentación política. A su vez, propuestas para alcanzar objetivos importantes en plazos largos, hacen conveniente prever algunos resultados intermedios y etapas que planteen exigencias crecientes de decisión, motivando la continuidad del esfuerzo negociador.

En segundo lugar, tendría que ser compatible con una amplia inserción de los países miembros en la economía internacional. La gran novedad en relación al diseño de proyectos anteriores es la integración de economías abiertas.

Ambos aspectos tienen una incidencia fuerte en la selección de los de compromisos regionales que se trataría de impulsar y en el cronograma de negociación, sobre todo de los componentes que contemplen tratamientos preferenciales.

Desde otro punto de vista, el proyecto debería tratar de cubrir el conjunto de las relaciones económicas de los países miembros, pero con una clara priorización de áreas que evite la dilución de esfuerzos en frentes excesivamente amplios. Un elemento fundamental de la configuración será la definición de un núcleo de negociación que supere la visión limitada a las preferencias arancelarias y la regulación del intercambio y la integre con los elementos que constituyen la esencia de las relaciones económicas internacionales modernas: intercambio de bienes, intercambio de servicios y flujos de inversión.

El proyecto regional no estaría llamado a sustituir, ni podría limitar los avances subregionales, tendría que convivir con una gran dinámica operativa subregional y en algunos casos bilateral y no podría limitar la capacidad de los países miembros para negociar acuerdos de alcance parcial, si bien podrían establecerse compromisos tendientes a no incrementar las divergencias actuales, salvo cuando las condiciones de negociación de los acuerdos los hagan necesario. Sin perjuicio de ello, los compromisos o acciones que se acuerden no se superpondrían simplemente a las actuales, sino que tendrían que contribuir a ordenar la trama ya existente de acuerdos y regulaciones.

Debería ser instrumentable mediante los mecanismos previstos en el Tratado, evitando la introducción de complicaciones adicionales a las propias de la negociación.

Debería tener la flexibilidad suficiente para adecuarse a los cambios que pueden producirse en el contexto durante un período presumiblemente prolongado de negociación y ejecución.

Finalmente, en su conjunto, el proyecto debería contemplar las asimetrías existentes entre los países miembros, en un nivel que asegure una aplicación equilibrada en el contexto de las políticas económicas prevaletentes.

El proyecto regional tendría cuatro componentes principales:

- a) La regionalización de la liberación y regulación del intercambio de bienes.
- b) La regionalización de la cooperación para el desarrollo del sector servicios.
- c) La facilitación de la inversión intrarregional y el desarrollo de un mercado de capitales regional.
- d) Programas regionales de cooperación complementarios para la formación de un espacio económico regional.

Los cuatro componentes constituyen un conjunto relativamente dependiente a largo plazo. Los pasos iniciales pueden programarse por separado, pero la armonía y el equilibrio del sistema regional dependerán de los resultados que se alcancen para el conjunto.

La tarea inmediata debería ser definir las metas y términos de tratamiento de cada uno de los componentes con vistas a una etapa inmediata de negociaciones para la regionalización.

Liberación y regulación del intercambio de bienes.

Las negociaciones subregionales y bilaterales realizadas hasta ahora conducirán en plazos variables a la liberación del intercambio de bienes entre los países participantes mediante la formación de esquemas del tipo de zonas de libre comercio. Con diferentes ritmos y distintos criterios para excepcionar una cantidad en general pequeña de productos, los gravámenes y restricciones no arancelarias a la importación serán eliminados entre grupos de países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay entre sí; Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela entre sí; Colombia, México y Venezuela entre sí; Chile con Colombia, Chile con México y Chile con Venezuela. A esto deben agregarse las negociaciones planteadas entre el MERCOSUR y Chile y Bolivia y la aspiración del Ecuador de sumarse al G3.

De limitarse la liberación del intercambio de bienes a los esfuerzos subregionales y bilaterales, en los próximos años se ampliaría la brecha entre la situación existente hacia dentro de

las subregiones y la que se daría entre países de distintas subregiones. Este mismo fenómeno se repetiría en materia del marco regulatorio del intercambio de bienes.

La solución es poner en marcha la negociación de un marco regulatorio regional y un esquema de liberación regional para el intercambio de bienes, que inicialmente contengan la ampliación de la brecha y finalmente conduzcan a la constitución de un mercado regional liberado de gravámenes y restricciones.

La regulación del comercio, tanto en lo que se refiere a las materias que abarque como a las normas que se proyecten, debe estar relacionada por los compromisos de liberación del intercambio. En algunos casos la extensión y profundidad de éstos es determinante de las características y alcance del marco normativo, en otros en que no existe una dependencia tan marcada, por los menos darían una pauta general del nivel de compromisos que asumirían los países miembros.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante tener en cuenta además la conveniencia de simplificar el marco normativo actual, resultante de la acumulación de negociaciones en distintos niveles durante un largo tiempo, en las cuales la diversidad de criterios y soluciones no siempre responde a necesidades derivadas de los compromisos de liberación acordados.

El marco regulatorio del GATT es un punto de referencia común para todos los países miembros pero que no necesariamente aporta las mejores soluciones a todos los problemas que aborda, por las razones señaladas en los párrafos anteriores. Por tanto, los países miembros pueden aplicar para sus relaciones recíprocas las normas del GATT, desarrollarlas o profundizarlas e incluso diseñar otras diferentes más adecuadas a los requerimientos del intercambio intrarregional.

Las negociaciones sobre el marco normativo tendrían como objetivo regular el comercio intrarregional en la mayor extensión posible, aceptando la subsistencia de normas alternativas subregionales o bilaterales cuando sea necesario.

A esos efectos en una primera aproximación pueden diferenciarse tres categorías de normas.

La primera comprende las materias que deben necesariamente regularse para el normal funcionamiento de cualquier programa de liberación: las reglas de origen y los regímenes aduaneros de perfeccionamiento activo y las zonas francas comerciales, las cláusulas de salvaguardia y las reglas de valoración aduanera.

La segunda categoría incluye materias cuya regulación adecuada aseguraría la preservación de la competencia en el mercado regional y coadyuvaría a la generación y consolidación de corrientes de intercambio, aunque no necesariamente condicionen la aplicación de un programa regional de liberación. Estas materias son las que tienen que ver con: incentivos a las exportaciones, defensa contra prácticas desleales de comercio utilizadas por países miembros en

el mercado regional, defensa contra prácticas desleales de comercio utilizadas por terceros países en el mercado regional, monopolios y defensa de la competencia. En general, en estas materias se aplicarían o profundizarían las normas del GATT. Debe enfatizarse en la importancia de contar con un sistema efectivo de defensa contra prácticas desleales que utilizan terceros países en el mercado regional y que limitan las posibilidades de colocación de productos en los cuáles la región es genuinamente competitiva.

La tercera categoría comprende diversas materias que sólo serían tratadas en el marco normativo regional en la medida en que puedan constituirse en restricciones al comercio. Es el caso de normas de calidad, normas técnicas, reglamentaciones sanitarias y bromatológicas, normas sobre defensa al consumidor, compras del sector público, reglamentaciones en materia de transporte, regulaciones sobre propiedad intelectual y regulaciones sobre medio ambiente. La enumeración no pretende ser exhaustiva. En todos estos casos la atención no se orientaría a los aspectos sustantivos de cada materia, sino a eliminar la posibilidad de su utilización para restringir el comercio. Por supuesto, algunas de estas materias tienen mérito para ser negociadas en sus aspectos sustantivos, pero como un componente distinto del marco regulatorio de comercio regional.

Una consideración aparte merecen los sistemas de solución de controversias. Su diseño tiene que estar dimensionado a las posibilidades y consecuencias de los eventuales incumplimientos, en otros términos a los compromisos asumidos por los países participantes. La ausencia de mecanismos de solución de controversias para determinadas situaciones que puedan plantearse, y la vigencia de sistemas muy diferentes aplicables en acuerdos subregionales o bilaterales, no son deseables. Debería analizarse la factibilidad de diseñar y negociar un sistema de solución de controversias para la ALADI, que se aplique coordinadamente con los ya establecidos o previstos a nivel subregional.

Las negociaciones sobre el marco normativo para el intercambio regional deberán progresar armónicamente con las referentes a la liberación del intercambio. No obstante, no sería necesario contar con los resultados de éstas para avanzar en dos líneas que tendrían mérito propio: la simplificación de las regulaciones actuales cuando las diferencias no respondan a necesidades derivadas de los compromisos de liberación, y las materias que tienen que ver con la preservación de la competencia.

Para la liberación del intercambio pueden plantearse varias opciones. Una sería la negociación de un programa de liberación de tipo clásico entre los once países miembros. Una segunda sería promover negociaciones entre las subregiones, de las cuales resultarían en una primera etapa, programas de liberación entre subregiones que en una etapa ulterior se consolidarían en un programa regional. Una tercera posibilidad sería llevar adelante la iniciativa ALCSA, que implica centrar la negociación en el MERCOSUR.

La opción más adecuada va a depender de la evolución que tengan en los próximos meses las negociaciones en curso dentro del MERCOSUR y el Grupo Andino, la aproximación de Chile y Bolivia al MERCOSUR y de Ecuador al G3, y el tratamiento que se de a la solicitud de México de entablar negociaciones en los términos del Protocolo Modificatorio del Tratado recientemente suscrito.

Cualquiera sea la opción que se adopte, podrían negociarse y definirse las características básicas que tendría el esquema de liberación regional.

Se trataría de negociar un programa de liberación de alcance regional que permita regionalizar los avances realizados a nivel subregional y bilateral en un esquema del tipo zona de libre comercio. Entre la PAR que es el único mecanismo regional vigente de liberación comercial y las zonas de libre comercio y uniones aduaneras subregionales en formación, hay un margen importante para avanzar en la liberación del intercambio a nivel regional.

Las bases del programa deberán ser definidas por los países miembros. A continuación se presentan algunas ideas que permiten visualizar el perfil de un mecanismo de liberación comercial.

- Objetivo: eliminación total de gravámenes y restricciones, al comercio intrarregional.
- Método: desgravación automática por tramos periódicos de los gravámenes a la importación.
- Ambito: El universo arancelario con listas de excepciones.
- Plazo para la eliminación total de gravámenes a la importación: debería ser mayor que el más largo de los programas de liberación subregionales. Sin perjuicio de ello debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de los niveles arancelarios para terceros países, vigentes en la actualidad, se ubican en el 20 % o menos, lo cual debería permitir su eliminación, para la mayoría de los productos en plazos que no excedan los diez años.
- Restricciones no arancelarias: se mantendrían los compromisos regionales actuales, reforzados por otras medidas consideradas dentro del marco regulatorio.
- Excepciones: al aplicarse el programa a países con fuertes diferencias estructurales probablemente exista una mayor necesidad de exceptuar productos del programa de liberación que las que se plantearon en el Grupo Andino, el MERCOSUR y el G-3. Asimismo, puede requerirse una mayor flexibilidad en materia de extensión y plazos de desmantelamiento de las excepciones. De todos modos, deberían establecerse limitaciones a la cantidad de productos que puedan exceptuarse, para que no se desvirtúe el objetivo del programa de liberación.

Como se ha señalado, los factores que obstaculizaron en el pasado la aplicación de esquemas de liberación de tipo multilateral persisten aun cuando los procesos de apertura y la modernización de

las economías han atenuado sus efectos. En primer lugar, por diferentes razones los productores regionales están adquiriendo el hábito y las condiciones para competir en sus propios mercados y en los mercados externos. En segundo lugar, la reducción general de la protección arancelaria y el desmonte de las restricciones no arancelarias reducen los costos y los efectos de la liberación del intercambio entre los países de la región.

Las diferencias en los niveles de desarrollo y la dimensión económica no han constituido un obstáculo para la liberación del intercambio en los esquemas subregionales. En el MERCOSUR participan Argentina y Brasil junto con Paraguay y Uruguay; en el G-3 México con Colombia y Venezuela. Chile, por su parte, aspira a asociarse con Argentina y Brasil en el MERCOSUR y ha suscrito un acuerdo bilateral con México que conducirá a una zona de libre comercio bilateral.

Las consideraciones anteriores no eliminan la necesidad de discutir las asimetrías en el marco de un programa de liberación regional, pero sugieren un cambio del enfoque tradicional de los tratamientos diferenciales en la ALADI. Las duras y prolongadas negociaciones sobre los tratamientos diferenciales para los AAP y la PAR y sobre las NAMs, no tuvieron efectos prácticos proporcionales. Por otra parte, en los esquemas subregionales se está procurando resolver los requerimientos específicos de participación de los países, en lugar de negociar tratamientos asociados a las categorías tradicionales de desarrollo.

En las condiciones actuales, los tratamientos diferenciales expresados en la intensidad de las preferencias arancelarias tendrían menos efectos que en el pasado. Hacen más sentido en cambio la negociación de programas de cooperación financiera y técnica y de promoción de inversiones que viabilicen proyectos productivos orientados al mercado regional o faciliten ajustes sectoriales previos a la apertura regional, o tratamientos especiales de alcance limitado para contemplar requerimientos específicos de los países independientemente de su categoría.

La aplicación del programa regional de liberación no limitaría jurídicamente las posibilidades de los países miembros de negociar bilateral o subregionalmente programas más acelerados o profundos. En cambio, parece conveniente considerar la posibilidad de que el esquema regional sustituya progresivamente a la PAR, que dejaría de aplicarse cuando el programa regional la haya superado en todas las categorías de otorgante/receptor. En ese momento los tratamientos que fueran aun aplicables, que serían los correspondientes a productos exceptuados en el programa regional y no exceptuados en la PAR, podrían ser trasladados al nuevo acuerdo regional.

Finalmente, parece oportuno aportar algunos criterios sobre la oportunidad de la negociación de un programa regional de liberación del intercambio. A esos efectos vale la pena diferenciar tres aspectos: los objetivos, las bases del esquema y el procedimiento de negociación. Alcanzar un acuerdo político que apunte a la liberación del intercambio regional como resultado del proceso de convergencia sería probablemente un elemento del inicio de las

negociaciones de convergencia. Las bases del esquema, al nivel planteado en los párrafos anteriores, podrían ser discutidas en una etapa temprana de las negociaciones. En cambio, para acordar el procedimiento, el cronograma y el plazo de la liberación, sería conveniente aguardar las definiciones pendientes a nivel de los esquemas subregionales y el tratamiento que se dará a los planteos de Bolivia y Chile en relación al MERCOSUR, de Ecuador en relación al G3 y a la situación del Perú dentro del Grupo Andino. Si se siguiera este criterio, el programa regional de liberación podría ser negociado en el curso de 1995 y entrar en aplicación a partir de 1996.

Cooperación para el desarrollo del sector servicios.

La importancia que han adquirido los servicios en la economía y las relaciones económicas internacionales, justifica que constituyan un componente esencial del proyecto regional.

A la fecha está en negociación un acuerdo regional que de ser suscrito y puesto en vigencia constituiría la base para establecer compromisos operativos en este campo. Paralelamente, a nivel de las subregiones se han adoptado definiciones o se prevé la realización de negociaciones en materia de intercambio de servicios o sobre algunos sectores específicos.

Parece aconsejable aguardar el resultado de la negociación en curso. Si ésta se definiera favorablemente quedaría por delante un esfuerzo de desarrollo y de compatibilización con las orientaciones y acuerdos que se han establecido a nivel subregional. Si no fuera así el tratamiento del tema debería replantearse en las negociaciones de convergencia, incluyendo la necesidad de realizar algunos trabajos de base, previos o simultáneos, que resuelvan las dificultades que crea la falta de información sobre flujos del sector y aclaren las posibilidades de tratamiento e instrumentación de los diversos sectores.

Inversiones y mercado regional de capitales.

El núcleo del proyecto regional debe contemplar el papel que tienen, en relación a las posibilidades y problemas que genera la apertura del intercambio, las inversiones intrarregionales y en general la inversión extranjera.

La diversificación y la competitividad de la oferta regional de bienes y servicios son probablemente los aspectos más críticos para el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la ampliación de los mercados y de los costos de la apertura comercial. Los procesos de reconversión de producciones y especialización, de reestructura empresarial y las exigencias de marketing externo, están condicionados por la posibilidad de realizar las inversiones necesarias.

Por otra parte, se puede observar aun con datos fragmentarios, un dinamismo creciente de las inversiones intrarregionales,

parcialmente asociado al fortalecimiento de los vínculos bilaterales y subregionales.

Todos los países miembros utilizan incentivos, de distinta naturaleza e intensidad para fomentar la inversión externa, entre muchos de ellos se han suscrito acuerdos en materia de inversiones recíprocas. A nivel subregional, el Grupo Andino ha adoptado un régimen común para la inversión extranjera que se encuentra vigente.

En este campo podrían considerarse dos objetivos regionales. En primer lugar, estimular la inversión intrarregional mediante acuerdos de garantía, otorgamiento de trato nacional y formación de un mercado regional de capitales lo suficientemente atractivo como para competir con las opciones extrarregionales. En segundo lugar, armonizar los incentivos nacionales para la captación de inversiones, de forma de evitar distorsiones en la competencia entre los países miembros pero aceptando estímulos especiales y transitorios para la inversión en los países miembros cuyas condiciones objetivas de tipo estructural resulten menos atractivas.

Sin perjuicio de los elementos de juicio que presente la Secretaría General como diagnóstico del área, debería obtenerse y analizarse información más completa sobre los flujos actuales y evaluar la factibilidad de establecer algunos mecanismos y compromisos regionales en materia de inversiones y mercado de capitales.

Programas regionales de cooperación.

Al margen de las materias que constituirían el núcleo de la negociación regional, existen numerosos temas que no están condicionados por éste ni lo condicionan directamente, y en los cuales podrían acordarse y ejecutarse programas regionales efectivos.

La enumeración de temas incluida en la Resolución 189 del Comité es sumamente amplia y no establece prioridades o urgencias. En algunos de esos temas existen avances subregionales, mientras que en otros el tratamiento es aun incipiente.

La consideración a nivel regional debería partir de una selección y priorización, basada en criterios compartidos entre los países miembros.

El desarrollo de este componente del proyecto regional deberá apoyarse en los diagnósticos temáticos que está realizando la Secretaría General. Sin perjuicio de ello y en principio, podrían considerarse tres grupos de materias: la coordinación de posiciones o la negociación conjunta frente a los grandes bloques económicos; la cooperación para el desarrollo sectorial y la orientación de la cooperación entre empresas; y el tratamiento de los aspectos sustantivos de materias tales como propiedad intelectual, medio ambiente, normalización o transporte.

Conclusiones.

Las negociaciones de articulación y convergencia deben conducir a un proyecto regional cuya aplicación signifique un avance estratégico en el proceso integración.

El proyecto regional tendría como objetivos próximos consolidar los esquemas subregionales que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo e iniciar el fortalecimiento del componente regional del proceso de integración. Su diseño debería ajustarse a los siguientes criterios: alcance político suficiente para motivar la atención de los niveles de decisión superior de los gobiernos; ser compatible con una amplia inserción de los países miembros en la economía internacional; cubrir el conjunto de las relaciones económicas de los países miembros, con una priorización de áreas que evite la dilución de esfuerzos en frentes excesivamente amplios y núcleo de negociación que integre el intercambio de bienes, el intercambio de servicios y los flujos de inversión; convivir con una gran dinámica operativa subregional y en algunos casos bilateral y no limitar la capacidad de los países miembros para negociar acuerdos de alcance parcial; contribuir a ordenar la trama ya existente de acuerdos y regulaciones; ser instrumentable mediante los mecanismos previstos en el Tratado; tener la flexibilidad suficiente para adecuarse a los cambios que pueden producirse en el contexto durante un período presumiblemente prolongado de negociación y ejecución; y contemplar las asimetrías existentes entre los países miembros.

El proyecto regional podría tener cuatro componentes principales: un esquema regional de la liberación y regulación del intercambio de bienes; un esquema regional de cooperación para el desarrollo del sector servicios; la facilitación de la inversión intrarregional y el desarrollo de un mercado de capitales regional y programas regionales de cooperación complementarios para la formación de un espacio económico regional.

La negociación más inmediata debería recaer en la definición de las metas y términos de tratamiento de cada uno de los componentes.

En materia comercial las negociaciones tendrían como objetivo acordar un programa regional de liberación que conduzca a la formación de un esquema del tipo zona de libre comercio y de un marco normativo que regule el intercambio intrarregional en la mayor extensión posible. En los restantes componentes la determinación de los objetivos y los perfiles operativos está supeditada al resultado de negociaciones en curso o a la posibilidad de analizar los diagnósticos temáticos que se encuentran en elaboración.

IV. LAS DEFINICIONES PROCESALES.

Las acciones inmediatas.

Las acciones inmediatas para permitir el inicio de las negociaciones de articulación y convergencia, deberían contemplar:

- La presentación por parte de la Secretaría de los elementos de juicio cuya elaboración le ha sido encomendada por el Consejo de Ministros y el Comité.
- La consideración de dichos elementos de juicio y de eventuales iniciativas que planteen los países miembros, por el Comité de Representantes y con autoridades nacionales, para extraer conclusiones en materia de los posibles objetivos, alcance y cronograma de las negociaciones.
- La elaboración y presentación por parte de la Secretaría de una propuesta de objetivos, agenda, procedimiento y cronograma de las negociaciones, orientada a la decisión del Consejo de Ministros, previo examen por el Comité y/o alguna instancia gubernamental de alto nivel.
- La decisión del Consejo de Ministros sobre la propuesta indicada.

El cronograma para llegar a la decisión del Consejo no puede ser muy dilatado, y en todo caso debería completarse dentro del presente año. El establecimiento de términos de referencia adecuados y realistas es esencial para alcanzar resultados, pero es sólo una antesala de la negociación misma, donde se va a poner de manifiesto la existencia de una voluntad efectiva de llevar adelante un proyecto regional.

La organización y modalidad de negociación.

En realidad estos aspectos solo pueden tratarse con cierto detalle una vez que se cuente con las primeras reacciones de los países miembros sobre la profundidad, alcance y cronograma de las negociaciones. No obstante, en esta etapa pueden adelantarse algunos criterios generales, que faciliten la visualización de las principales alternativas.

Al inicio de las negociaciones, además de las decisiones sobre los distintos aspectos que constituirían sus términos de referencia, debería obtenerse un respaldo político de primer nivel para los objetivos que se acuerden, que impulse la negociación en su fase inicial y asegure la continuidad del esfuerzo. El componente político es esencial en una negociación que pretendería marcar un punto de inflexión en la estrategia del proceso de integración.

Tratándose de negociaciones regionales, la participación formal de todos los países miembros es ineludible. Sin embargo, no debe descartarse que, en la medida en que se busquen aproximaciones entre los sistemas subregionales para determinados componentes de

la negociación, algunos asuntos se resuelvan directamente entre los países involucrados. Asimismo, las opciones que se escojan, sobre todo para el tratamiento del núcleo de la negociación, pueden determinar que resulte más efectivo el tratamiento entre las subregiones como tales, que entre los países miembros considerados individualmente.

La organización que se adopte debería evitar la dispersión temática y la tentación de seguir acumulando marcos de negociación en lugar de compromisos operativos. La agenda y el cronograma deberían responder a una clara priorización en función de la importancia de cada tema, sus efectos condicionantes sobre otras materias y la disponibilidad de elementos juicio suficientes para la toma de decisiones.

Debería preservarse el carácter global de la negociación sin que ello implique rigideces que la enlentezcan u obstaculicen. En principio la negociación podría avanzar en tres líneas separadas: regulación y liberación del intercambio, servicios e inversiones y programas de cooperación regional. Cada una tendría su cronograma y temario, con una instancia de seguimiento y apreciación global de los avances que se vayan alcanzando.

Los órganos de la Asociación tienen una vasta experiencia en este tipo de negociaciones, su intervención debería ser complementada con instancias que faciliten la participación de los funcionarios que adoptan o preparan la adopción de decisiones en los campos específicos de que se trate.

CAPITULO CUARTO

BASES PARA UN PROCESO DE CONVERGENCIA REGIONAL

José Manuel Quijano

INDICE

INTRODUCCION.

I. PRIMERA PARTE: LOS PUNTOS DE SOLDADURA.

1. El comercio intrarregional.
2. El arancel Externo Común.
3. Los proyectos en pugna.
4. Las inversiones intrarregionales.
5. La integración física.
6. La política macroeconómica.

II. SEGUNDA PARTE: LOS ESCENARIOS PROBABLES.

1. Las dos subregiones.
2. La ZLC regional.
3. Los movimientos geopolíticos.

III. TERCERA PARTE: LINEAS DE ACCION (PRIMERA APROXIMACION).

1. La convergencia comercial.
2. Una ZLC sui generis.
3. Las inversiones intrarregionales.
4. Los servicios.

INTRODUCCION

Este trabajo tiene, como principal preocupación, indagar en las posibilidades de la articulación y la convergencia regionales. A lo largo de las páginas que siguen se insistirá en algunas ideas centrales, que hacen a la arquitectura de esta propuesta.

La primera: En los últimos años la integración regional ha tenido un notable impulso. Esto no sólo es visible en la proliferación de acuerdos y tratados. También lo es, y de manera muy fundamental, en hechos de la vida real en los cuales participan gobiernos y diversos actores. Se ha denominado en este trabajo "puntos de soldadura" a ese conjunto de acontecimientos que comprenden desde los aspectos comerciales hasta la infraestructura física, el impulso a la inversión intrarregional y aspectos macroeconómicos claves. La integración, entonces, está pasando por uno de sus "buenos momentos".

La segunda: La integración, y por consiguiente la convergencia, no puede circunscribirse a los aspectos comerciales, si bien estos conservan enorme importancia. Cosas nuevas emergen como cabe esperar que ocurran en un dinámico proceso de integración. Y al tiempo que esto sucede quedan en evidencia algunas carencias. La más notoria es la ausencia de información confiable sobre los aspectos no comerciales de la integración. En verdad, no se dispone de base estadística sobre el comercio de servicios (lo cual hace difícil avanzar en acuerdos de liberalización sin disponer de base empírica); se carece de datos sobre los flujos de inversión intrarregional (etapa superior en un proceso de integración que, lamentablemente, no es posible cuantificar); no hay un listado minucioso de los proyectos bi o multinacionales que están modificando la infraestructura física de la región y que tendrán, presumiblemente, fuerte impacto a mediano plazo; la integración energética avanza pero no se dispone de una cuidadosa evaluación de la misma. En esta etapa de la integración cuantificar y evaluar se convierte en herramienta fundamental para seguir avanzando.

La tercera: La ALADI tiene un gran papel que jugar en este proceso. Los gobiernos han reclamado para sí la orientación política de la integración y, en tanto impulsan aproximaciones subregionales, parecen haber vaciado de contenido al organismo regional. La ALADI, desde la perspectiva que se expone aquí, debería apostar a ofrecer la sólida información cuantitativa (no sólo a su comercio, sino también en servicios, inversiones intrarregionales, infraestructura física), el oportuno juicio de evaluación, que ponga los cimientos de una ZLC sui generis en la región. Una tarea de esta naturaleza brindaría a la institución un nuevo papel y reforzaría su papel como punto de referencia obligado en las futuras negociaciones.

El año 1994 se presenta con importantes novedades en el área de la integración regional. El dinamismo integracionista continúa con acuerdos bi o multinacionales que proliferan y, en muchos casos, son de dudosa compatibilidad con compromisos asumidos

I. TASA DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

	1970-72	1980-82	1986-88	1989	1990	1991	1992	1993
Export. intrarregionales	2.7	19.7	16.4	16.1	7.3	23.7	29.0	21.1
Export. extrarregionales	11.6	9.9	10.0	11.7	8.8	-4.0	0.3	2.9

II. PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES INTRA-REGIONALES EN TOTALES

	1990	1991	1992	1993
	10.9	10.9	13.6	16.8
			16.8	19.2

III. EXPORTACIONES POR CIRCUITOS DE COMERCIO

	1989	1990	1991	1992	1993
	dólares	dólares	dólares	dólares	dólares
	%	%	%	%	%
Intraencosur	3834	4127	5103	7245	9968
	33.7	33.7	34.2	37.5	42.5
Intraandino	1038	1329	1799	2156	2793
	9.1	10.9	12.1	11.2	11.9
Mercosur-Andino	2429	2303	2809	3117	3428
	21.3	18.8	18.8	16.2	14.6
Mercosur-Chile	1739	1649	2030	2597	2920
	15.3	13.5	13.6	13.4	12.4
Andino-Chile	648	777	865	983	973
	5.7	6.4	5.8	5.1	4.1
Mercosur-México	1042	1269	1448	2067	2619
	9.2	10.4	9.7	10.7	8.6
Andino-México	513	629	691	899	1061
	4.5	5.1	4.6	4.7	4.5
Chile-México	139	149	167	241	318
	1.2	1.2	1.1	1.2	1.4
T O T A L	11382	12332	14912	19300	23480
	100	100	100	100	100

IV. EXPORTACIONES Andino-México desajustadas

	1989	1990	1991	1992	1993
	dólares	dólares	dólares	dólares	dólares
	%	%	%	%	%
Méx-Col-Ven (63)	310	453	460	676	759
	60.4	72	66.4	72.3	71.5
Méx-Ec-Pr-Ba	203	176	233	259	302
	39.6	28	33.6	27.7	28.5
México-Andino	513	629	692	935	1061
	100	100	100	100	100

previamente. Puede decirse, sin embargo, que se trata de un "caos creativo" que, en medio de sus imperfecciones, tiende a aproximar a los países de la región o a subgrupos de países. En las líneas que siguen se intentará, en la primera parte, recoger algunos de los elementos novedosos más recientes. Se considerará el comercio intrarregional; el arancel externo común; los proyectos geopolíticos en pugna; las inversiones intrarregionales; la integración física; y la política macroeconómica. En la segunda parte se considerarán los escenarios más probables para el corto y mediano plazo. En la tercera se plantearán, como primera aproximación, algunas líneas de acción para la ALADI.

I. PRIMERA PARTE: LOS PUNTOS DE SOLDADURA.

1. El comercio intrarregional.

El comercio intrarregional ha tenido un fuerte crecimiento en la década de los noventa. Tal como se señaló en un documento anterior (ALADI/SEC/Estudio 75) es significativo que las exportaciones hacia la región mantengan altas tasas de crecimiento mientras que las destinadas al resto del mundo permanezcan estancadas. Efectivamente, las tasas de crecimiento de las exportaciones intrarregionales, medidas en dólares corrientes, fueron de 23.7%, 29% y 21.1% en 1991, 1992 y 1993, mientras que, en los mismos años, las exportaciones hacia el resto del mundo cayeron 4% en 1991 y crecieron apenas 0.3% y 2.9% en los dos años siguientes.

Puede decirse, por lo tanto, que la región ha continuado con un proceso de convergencia comercial que en lustros anteriores abarcó a las economías pequeñas, se extendió luego a las medianas y, en los años noventa comprende también a Brasil (la única excepción a este proceso continúa siendo la economía mexicana). Prueba de ello es también la creciente participación de las exportaciones intrarregionales en las totales. Tradicionalmente ubicadas en el 10%, en 1991 saltaron a 13.6%, en 1992 a 16.8% y en 1993 a 19.2%. Si se toma en cuenta el componente manufacturero de las exportaciones intrarregionales puede decirse que el comercio al interior de la región no sólo es relevante por su volumen creciente, sino además por su contenido de valor agregado, lo cual le otorga un componente cualitativo de gran trascendencia.

Si se realiza la aproximación al comercio intrarregional por circuitos de comercio, las cifras disponibles para 1993 muestran un fuerte incremento de la participación del circuito Intra-MERCOSUR (que sube sostenidamente entre 1989 y 1993 para ubicarse, en este último año, en 42.5% del comercio intrarregional). En cuanto a los demás circuitos (Intra-Andino, MERCOSUR-Andino, MERCOSUR-Chile, Andino-Chile, MERCOSUR-México, Andino-México, Chile-México), los datos de 1993 parecen sugerir estancamiento o retroceso en la participación relativa. Es de notar, sin embargo, que en términos absolutos, medidos los flujos en dólares corrientes, los ocho circuitos aumentan significativamente.

2. El Arancel Externo Común (AEC).

Tanto el GRAN como el MERCOSUR contemplan el establecimiento de un AEC, lo cual daría paso a la constitución de dos Uniones Aduaneras en la región, con Chile al margen de ambas (si bien signando acuerdos bilaterales de nueva generación) y México incorporado, desde enero de 1994, al NAFTA.

En el caso del GRAN el AEC tiene previsto una estructura de cuatro niveles: 5, 10, 15 y 20%. Las materias primas básicas y los bienes de capital se ubican en los niveles más bajos; los insumos y las materias primas con algún grado de elaboración en el 10%; los bienes intermedios y algunos bienes de consumo en el 15%; y la mayor parte de los bienes de consumo y productos de uso final en el 20%. Inicialmente estaba previsto que el AEC entraría en vigencia el 31 de diciembre de 1993 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú tenía suspendida su participación temporalmente. Como es sabido el AEC andino no entró en vigencia en la fecha prevista y, a mediados de junio, se anunció que los Ministros de Integración y Comercio de los países andinos se reunirían en Quito para impulsar la aplicación del AEC a partir del 31 de diciembre de 1994.

Se informó entonces que los socios andinos habían llegado a un trabajoso acuerdo con respecto al 87% del universo arancelario. La negociación, según trascendió, se realizó entre Colombia y Venezuela por un lado, y Ecuador por el otro, en tanto Bolivia, como país de menor desarrollo relativo, conservaría un arancel uniforme de 10% y Perú se mantendría como observador. Colombia y Venezuela establecerían un AEC para el 97% de sus importaciones extrarregionales y Ecuador, temporalmente, para el 70%. La reunión de los Ministros del GRAN debió posponerse, pues en varios aspectos no se había logrado aún el acuerdo.

Ecuador, específicamente, ha manifestado que aplicará el AEC andino siempre que Colombia y Venezuela "renuncien a continuar negociando bilateralmente con otros bloques comerciales". Según el Ministro de Industria y Comercio del Ecuador, José Maldonado, "se ve muy difícil aplicar un arancel comunitario si a futuro se continúa negociando bilateralmente con terceros. Creemos que es necesario ratificar el Acta de Barahona (firmada en 1991 por los cinco miembros del GRAN y donde se definió el AEC de cuatro bandas, de 5 a 20%, y se asumió el compromiso de negociar en conjunto con otros bloques o países) para poder avanzar". La reacción ecuatoriana se explica porque en junio pasado, como se verá más adelante, Colombia y Venezuela acordaron con México una importante revitalización del G3. De esta forma, los dos países de mayor gravitación económica en el GRAN han asumido, simultáneamente, el compromiso de establecer un AEC con los andinos y una ZLC con México.

La suscripción del G3 en medio de la negociación del AEC andino parece no ser ajena, entre otras razones, a las importantes dificultades para establecer el arancel común entre los cinco. Se sabe que Bolivia y Perú quedarán fuera del AEC y en

LAS TARIFAS DEL MERCOSUR
(Propuesta Técnica Consensuada)

Capítulo	Descripción	AEC (en %)
1	Animales vivos	2-4
2	Carnes	10
3	Pescados y crustáceos	2-10
4	Leche y productos lácteos	2-8-10-14-16
5	Otros prod. origen animal	2-4-8-10
6	Plantas vivas	2-4-8-10
7	Legumbres y hortalizas	2-10
8	Frutos comestibles	10
9	Café, té, yerba mate y especias	10
10	Cereales	2-8-10
11	Productos de molinería	10-12
12	Semillas y frutos oleaginosos	2-8-10
13	Resinas y extractos vegetales	4-8
14	Otros prod. de origen vegetal	6-10
15	Grasas, aceites	4-6-10-12
16	Preparaciones de carne	14
17	Azúcares y artículos de confitería	16-18
18	Cacao	10-12-14-18
19	Preparaciones a base de cereales	14-16-18
20	Preparaciones legumbres u hortalizas	14
21	Preparaciones alimenticias	14-16
22	Bebidas	16-20
23	Residuos y desperdicios	6-8-14
24	Tabaco	16-18-20
25	Sal-Azufre-Cal-Cemento	2-4
26	Minerales	2-4
27	Combustibles-aceites min.	0-2-4
28	Prod. químicos inorgánicos	2-6-10
29	Prod. químicos orgánicos	2-4-8-10-12-14
31	Abonos	2-4-6
32	Extractos curtientes o tin.	2-10-12-14
33	Aceites esenc. y resinoides	2-14-18
34	Jabones	2-14-16-18
35	Materias albuminoideas	2-14-16
36	Pólvoras y explosivos	4-12-14
37	Prod. fotográficos	2-14
41	Pielés y cueros	2-8-10
42	Manuf. de cuero	20
43	Peletería y sus confecciones	10-14-20
44	Madera y sus manufacturas	2-4-6-10-14
45	Corcho y sus manufacturas	2-4-10
46	Manufac. de espartería	12
47	Pasta de madera	2-45
48	Papel y cartón y manufac.	2-6-12-14-16
49	Productos editoriales	0-2-4-16
50	Seda	4-12-16
51	Hilados y tejidos	6-8-12-16
52	Algodón	6-8-12-16
53	Las demás fibras textiles	6-8-12-16
54	Filamentos sintéticos y artificiales	2-14-16
55	Fibras sintéticas	16
56	Guatas, fieltros y cordeles	16
57	Alfombras	18
58	Tejidos especiales	16
59	Tejidos impregnados	14-16
60	Tejidos de punto	16
61	Prendas y compl. de vestir y punto	20
62	Otras prendas y comp. de vestir	20
63	Otros artículos textiles confeccionados	20
64	Calzado	18-20
65	Artículos de sombrería	18-20
66	Paraguas	18
67	Plumas y plumón preparado	16
68	Manufactura de piedra	2-6-8-10-12-14
69	Productos cerámicos	10-12-14-18-20
70	Vidrio y sus manufacturas	2-4-10-12-14-18
71	Perlas finas o cultivadas	0-2-6-10-18
72	Fundición, hierro y acero	2-4-6-8-12-14
73	Manufac. fundición de hierro o acero	10-12-14-16-18
81	Relojería	18-20
92	Instrumentos de música	16-18
93	Armas y municiones	20
94	Muebles	18
95	Juguetes	20
96	Manufacturas diversas	14-18
97	Objetos de arte	4

cuanto a Ecuador ha reclamado trato preferencial para una larga lista de productos. Luego de prolongadas negociaciones el trato preferencial abarcaría a 430 productos ecuatorianos (que mantendrían aranceles nacionales por plazo de uno a cuatro años) y otros 970 productos podrían variar, respecto al AEC, en cinco puntos porcentuales, durante un lapso a definir.

Se descarta que las negociaciones andinas continuarán a la búsqueda de constituir definitivamente el AEC subregional. Los negociadores andinos continúan asegurando que el AEC operará desde enero de 1995. No obstante, a fines de junio la Asociación Nacional de Industrias (ANDI) de Colombia manifestó al Gobierno que deberían congelarse las negociaciones para establecer el AEC, hasta tanto se resuelva la crisis Venezolana. ANDI estima que los controles de cambios y precios, decretados por el Gobierno de Venezuela, cambian los esquemas de la integración subregional. El Gobierno de Colombia ha reclamado un trato especial para la asignación de divisas destinadas al comercio andino. Es útil señalar, además, que poco antes de las reuniones previstas para concretar el AEC andino, los países del MERCOSUR, a impulsos de Brasil, promovieron el ALCSA, y en el mismo mes de junio Colombia, Venezuela y México dieron renovado impulso al G3. Las tres iniciativas casi simultáneas plantean un panorama andino de incierta definición.

En el caso del MERCOSUR los cuatro Presidentes acordaron, en diciembre de 1992, que el AEC se ubicará entre 0 y 20%, con once alícuotas a intervalos de dos puntos. Se admitieron las listas de excepción y con arancel máximo de hasta 35%, que deberá caer gradualmente hasta el 20% en el año 2000. El criterio básico para definir en qué tramo del AEC debe ubicarse un producto es el de la producción nacional: arancel mínimo en ausencia de la misma y máximo cuando exista producción subregional. No obstante, en las reuniones realizadas para la especificación técnica del AEC, surgieron importantes diferencias referidas a productos sensibles.

Un tema central de diferencia fue el AEC que debía corresponder a los bienes de capital. Mientras Argentina y Uruguay, ya han establecido el arancel cero para bienes de capital provenientes del resto del mundo, Brasil, principal productor subregional de maquinaria y equipo, reclamaba que se contemplara la producción subregional y se fijara un arancel, para esos bienes, diferente de cero. El temor argentino-uruguayo consistía en quedar atrapados con bienes de capital brasileños que, comparados con los de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, no son de última generación. Los brasileños, por su parte, alegaban que un arancel común cero para bienes de capital, adoptado en el corto plazo, tendría efectos muy graves sobre su producción nacional.

Otro campo en disputa, como es sabido, fue el de la informática donde Brasil ha desarrollado un ambicioso programa, desde hace lustros, que deseaba ver contemplado en las decisiones del MERCOSUR. Cierta flexibilización brasileña posterior

permitió alcanzar cierta aproximación entre los firmantes del Tratado de Asunción.

Si bien la adopción del AEC se había vuelto más difícil, en la práctica, de lo que los negociadores preveían, en julio se hizo pública la "propuesta técnica consensuada" según la cual los negociadores de los cuatro países se pusieron de acuerdo en cuanto al AEC que se aplicará a 97 capítulos (ver cuadro adjunto). El acuerdo abarca al 85% de los aranceles del MERCOSUR y, además, en algunos ítem tradicionalmente sensibles, las partes flexibilizaron sus posiciones: en bienes de capital el arancel se ubicaría entre 12 y 14%; en maquinaria agrícola 10%; y en informática se ubicaría en torno al 14%. Un paso más se dio a comienzos de agosto en la reunión de Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los cuatro países. Caben pocas dudas de que el MERCOSUR avanza hacia una Unión Aduanera, aún cuando la misma contendrá listas de excepción para contemplar los intereses más sensibles.

3. Los proyectos gravitantes.

Con posterioridad a la entrada en vigencia del TLC, en enero de 1994, varias iniciativas regionales han comenzado a dinamizarse. Honduras, Guatemala y El Salvador (CA 3) anunciaron, en julio, su intención de concretar una zona de libre comercio con México, como primer paso hacia su incorporación al TLC. Más relevante aún es la dinamización, a partir de junio, del G3 (México, Venezuela, Colombia). El circuito Andino-México ha mantenido una participación relativamente estable y modesta en las exportaciones intrarregionales de aproximadamente 4.5%. En ese universo, el G3 significa, a su vez, en torno al 72%. Es posible que en el futuro el comercio entre los tres presente cierto crecimiento, aún cuando el fuerte déficit comercial mexicano (en torno a los 20 mil millones de dólares en 1992 y 1993) así como los sucesos internos desde enero de 1994 que habrían impactado negativamente sobre el ingreso de capitales y, por otra parte, la difícil situación interna de Venezuela, permiten abrigar algunas dudas acerca de la expansión del comercio en el G3.

En todo caso, y considerando que el G3 contempla la desgravación automática y lineal en un lapso de 10 años (10% al año) puede suponerse que su presunto impacto sobre el Grupo Andino, como elemento desarticulador del mismo, sería lento y, posiblemente, de diluido resultado. Es de notar que, aún en el caso de que el G3 se convierta en proyecto geopolítico prioritario para Colombia y Venezuela, ello no implica, necesariamente, que el GRAN se invalide como esquema de integración. Los cinco países que componen el GRAN aumentaron su participación en las exportaciones intrarregionales de 9 a 12% entre 1989 y 1991. En los dos años siguientes la participación se mantuvo en torno al 12%.

No obstante, el G3 ha sido percibido por algunos de los integrantes del GRAN como posible puerta de acceso al TLC, un proyecto más ambicioso y que en ciertos medios se juzga con mayor potencialidad que el G3 mismo. Tales serían las expecta-

tivas de Colombia y Venezuela, ahora extendidas a Ecuador que, si bien ha reclamado que se aplique el Acta de Barahona y que el GRAN negocie en conjunto, recientemente solicitó el ingreso al G3. Estos movimientos no habrían pasado desapercibidos para los demás integrantes del GRAN. La visita del Presidente boliviano Sánchez de Losada a Perú, a comienzos de julio, sirvió, entre otras cosas, para evaluar la marcha del Grupo Andino. Se informó, desde Lima, que Bolivia y Perú desearían recibir alguna señal del MERCOSUR para iniciar formalmente conversaciones con ese polo austral. Bolivia ya es observador en el MERCOSUR y ha firmado acuerdos bilaterales con cada uno de los miembros de esa subregión. En julio se iniciaron conversaciones entre Bolivia y el MERCOSUR para firmar un "acuerdo comercial amplio" (tipo cuatro más uno, según la propuesta ALCSA), acuerdo que se considera otro paso en la aproximación boliviana a la subregión austral.

Casi simultáneamente con la suscripción del G3 el MERCOSUR, a sugerencia de Brasil, propuso en mayo a los Andinos y a Chile la conformación de ALCSA (Area de Libre Comercio de Sudamérica), en un lapso de 10 años y con acuerdos de libre comercio del tipo 4 más 1, tanto con otro(s) país(es) como con grupos de países de América del Sur. Hay que notar que el circuito de comercio MERCOSUR-Andino es el segundo en importancia luego del Intra-MERCOSUR pero entre 1989 y 1993 ha ido perdiendo participación en el comercio intrarregional. En efecto, en 1989 significaba el 21.3% de las exportaciones intrarregionales y en 1993 representaba el 14.6%.

En este contexto, ALCSA puede ser percibido como un proyecto brasileño, adoptado por el MERCOSUR, para aumentar su gravitación sobre la zona andina y, en particular, sobre las dos economías más grandes del GRAN: Colombia y Venezuela.

Por último, hay un actor en la escena que debe tenerse en cuenta: Estados Unidos. Al concluir junio el Presidente Clinton invitó al flamante Presidente chileno a visitar Washington y mantener conversaciones. Frei recibió del Gobierno estadounidense la seguridad de que Chile será el próximo aliado comercial de Estados Unidos, aún cuando no se aclaró acerca de si la modalidad de aproximación será un tratado bilateral o el ingreso, como cuarto miembro, en el TLC. Simultáneamente, Chile está en conversaciones con el MERCOSUR para definir una vinculación sui generis (que medios diplomáticos uruguayos definieron como "recibir los beneficios sin pagar los costos"). El 8 de junio el Canciller chileno Carlos Figueroa propuso a los Gobiernos del MERCOSUR negociar una zona de libre comercio, que se completaría en 10 años a partir de 1995. El 17 de junio los Gobiernos del MERCOSUR decidieron que cada uno deberá elaborar una lista de excepciones conteniendo productos sensibles.

De esta forma el acuerdo con Chile comprendería un cronograma de desgravación arancelaria, hasta llegar al arancel cero en 10 años, pero cada integrante del MERCOSUR se reservaría el derecho de imponer márgenes de protección, en productos sensibles, por un plazo a determinar. Puede considerarse como

altamente probable que Chile y el MERCOSUR lleguen a un acuerdo. Los chilenos destinan un porcentaje relevante de sus exportaciones (sobre todo manufactureras) hacia el MERCOSUR y no quieren debilitar esa posición.

Como es sabido, el 9, 10 y 11 de diciembre se realizará en Miami la Segunda Cumbre de las Américas (la primera se llevó a cabo en Punta del Este en 1967). Es muy probable que se intente en la misma una revitalización del debilitado panamericanismo, a partir de promesas de aproximación comercial, aproximación que es codiciada por varios gobiernos latinoamericanos. Si bien es prematuro pronunciarse sobre el desenlace de la Cumbre, puede interpretarse que Estados Unidos procurará consolidar su liderazgo hemisférico, en detrimento de iniciativas regionales o subregionales que han prosperado desde mediados de los ochenta y tienden a consolidarse en los noventa.

En síntesis, el comercio intrarregional ha tenido una fuerte expansión. El MERCOSUR tiende a consolidarse como eje clave de este proceso. A su vez, en 1994 emergen hechos nuevos que expresan proyectos diversos gravitando sobre América del Sur. El primer hecho, como se ha mencionado, es el impulso al G3 -desde junio- que pone de manifiesto el interés mexicano por estrechar vínculos preferentes con las dos economías andinas más relevantes, y el de éstas por encontrar un camino de aproximación al TLC.

El segundo -que es una nueva versión de la propuesta brasileña y mercosuriana de preferencias mutuas entre las subregiones- es el ALCSA (Área de Libre Comercio de Sudamérica), propuesto en mayo por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR, presumiblemente para recuperar gravitación en la zona andina. El tercero es la Cumbre de las Américas donde, se conjetura, Estados Unidos procurará ganar protagonismo hemisférico. Estos hechos nuevos sugieren la emergencia, cada vez más evidente, de diversos proyectos en pugna procurando gravitar sobre la región y las subregiones de América del Sur.

4. Las inversiones intrarregionales.

El período reciente parece sugerir una importante dinamización de las inversiones intrarregionales. Si bien no hay al respecto estadísticas confiables, diversos indicios sugieren que la inversión, que se origina en un país regional y se destina a otro de la región, ha estado creciendo.

Es interesante comprobar que este fenómeno no se presenta exclusivamente en América Latina. En efecto, en los países del Asia-Pacífico se registra algo similar. Al analizar la Inversión Extranjera Directa en dichos países se señala que "en cuanto a la composición según países fuente, se observa, en años recientes, una disminución de los flujos provenientes de los países desarrollados, y un incremento de los flujos intrarregionales provenientes de los países en desarrollo de la propia región asiática" (CEPAL, LC-R 1395, junio 1994).

En términos cuantitativos, cruzando dos fuentes de información (CEPAL, El regionalismo abierto...; y FMI Estadísticas Financieras), es posible sugerir que en 1990, los once países de ALADI recibieron 5326 millones de dólares de inversión extranjera directa (IED), de los cuales 275 millones se originaron en la misma región. De manera que en 1990, y en base a la información mencionada, el 95% de la IED habría provenido de fuera de la región y un 5% se habría originado en ella misma (ver cuadro).

Varios hechos vale la pena mencionar aquí. El primero es que los países pequeños (Paraguay, Uruguay, Ecuador, etc.) reciben de la región un porcentaje más elevado de la IED total que los países medianos y que los grandes. En el caso de México, sin embargo, en 1990 habría recibido 5.6% de la inversión desde la región, porcentaje relativamente elevado si se atiende al tamaño de la economía mexicana y a la fuerte absorción de IED en los últimos años. El porcentaje mexicano, no obstante, puede atribuirse o bien al fuerte atractivo que el NAFTA estaría ejerciendo, ya en 1990, para inversionistas regionales, o bien a problemas estadísticos porque la IED de origen regional se calcula en México por residuo (conocidas las cifras para Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, se estima que el resto es predominantemente latinoamericano).

Hecha esta salvedad, lo interesante a destacar es que las economías pequeñas, receptoras de IED de origen regional, son también las que tienen un porcentaje mayor de su comercio exterior vinculado a la región. Sin duda, las economías pequeñas son menos atractivas (presumiblemente por razones de mercado interno) para la IED extrarregional y ello puede explicar que la que reciben de la región pese más en la IED total. Este proceso refuerza, sin duda, la integración de las economías pequeñas con las más grandes.

Un segundo aspecto de interés, que empieza a insinuarse en los años noventa, es la dinamización de los flujos intrarregionales. Algunas cifras así lo sugieren. Por ejemplo, en el caso de Colombia, la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana ha informado que en 1992-93 ese país recibió 102.7 millones de dólares desde Venezuela. Es de notar que en 1990 la inversión de origen intrarregional recibida por Colombia significó el 4.5% de la IED total. En 1992-93, tan solo de Venezuela, recibió 9.4% de la IED total. A su vez, en el mismo período, empresarios colombianos habrían invertido 19.6 millones de dólares en Venezuela. Según la misma fuente esta dinamización de los flujos de inversión sería una consecuencia del proceso de integración binacional iniciado el 15 de marzo de 1991. Otro ejemplo, más impactante aún, se presenta en el caso de Chile y Argentina. En efecto, según cifras proporcionadas por la Subsecretaría de Privatizaciones del Ministerio de Economía de Argentina, en el período 1990-92 se concretaron inversiones de origen chileno por valor de 1.490 millones 340 mil dólares. De ese total, 574 millones 340 mil dólares se orientaron a participar en las privatizaciones y 916 millones de dólares a adquirir plantas, asociarse con empresarios argentinos o montar proyectos nuevos; se trata, sin duda, de una cifra impactante. Basta señalar que

en el periodo 1990-92 la IED total recibida por Argentina (fuente FMI) fue de 3.901 millones de dólares, de los cuales 1.490 millones (es decir un 38.2%) tendrían procedencia chilena.

Es de señalar, asimismo, que Chile ha sido un importante receptor de inversión extranjera en los últimos años. La información disponible indica que en fecha reciente han invertido en ese país, o proyectan invertir, empresas de 32 países. Si bien los mayores porcentajes corresponden a empresas de Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, "las tendencias en los últimos años reflejan una participación en aumento de los latinoamericanos en inversiones productivas, en especial de capitales procedentes de Argentina y Brasil" (IPS, 5.7.94). Lamentablemente, no se dispone de cuantificación acerca de las inversiones de origen latinoamericano.

Otro ejemplo de interés se encuentra en las inversiones brasileñas en otros países del MERCOSUR. En especial, la industria riograndense -que en un principio se sintió amenazada por el MERCOSUR- ha reaccionado agresivamente: las pinturas Renner han comenzado a operar fábricas propias en Argentina y Uruguay; la empresa de direcciones hidráulicas DHB adquirió a fines de 1993 una empresa argentina del ramo (Trinter); Lupalech (válvulas y microfusión) opera en Argentina a través de Esferomatic; Steidel S.A. (camiones, motos, pastillas para frenos, etc.) ha instalado una subsidiaria en Buenos Aires. Los desplazamientos riograndenses, según Rigoberto Lima Godoy, presidente de la Federación de Industrias de Río Grande, se justificaron en estos términos: "El MERCOSUR puede contribuir a retirar a Río Grande de una posición desequilibrada con respecto al centro económico del país, para colocarlo en el centro geográfico del bloque". Según estimaciones de medios académicos argentinos se espera que entre 1992 y 1996, las empresas brasileñas inviertan en Argentina por valor de 500 millones de dólares.

Los principales grupos económicos argentinos también han incursionado con inversiones en el extranjero. En extracción de petróleo, Astra ha invertido en Venezuela, Pérez Companc en Venezuela y Bolivia y Techint (constructora, además, de gasoductos, oleoductos y acueductos) en varios países de América Latina; en automóviles y autopartes, Socma ha invertido en Uruguay y Brasil y Ciadea en Chile; en bebidas y alimentos, Arcor ha tomado posición en Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, Bemberg produce cerveza y embotella gaseosas en Uruguay, Paraguay y Chile, Baesa embotella gaseosas en Chile, Brasil, Uruguay y Costa Rica; en producción de medicamentos, Bagó ha realizado inversiones en Bolivia, Chile, México, Perú, Ecuador y Uruguay. En algunos casos, se trata de inversiones de entidad: la inversión de Bemberg en una planta cervecera en Paraguay insumirá 42 millones de dólares y la entrada del mismo grupo de Chile, en asociación con Ksic, implicó un desembolso de 30 millones de dólares. Alpargatas creó la empresa Footline, para comercializar productos Nike, al costo de 15 millones de dólares.

Un tercer elemento a señalar tiene relación con el destino de esa inversión intrarregional. En el caso colombo-venezolano las principales inversiones parecen haberse orientado hacia el sector financiero (capitales venezolanos adquirieron el Banco de los Trabajadores de Colombia, compraron el 23% del Banco Ganadero, se hicieron de la mayor parte del capital accionario de la Corporación Financiera de Oriente y el Banco Latino de Venezuela abrió una sucursal en Bogotá al costo de 20 millones de dólares). Estas inversiones en el sector financiero pueden responder a distintas razones. En especial, pueden ser resultado del creciente flujo de comercio y, en general, de negocios, que los empresarios vaticinan como promisorios. En tal sentido, podrían interpretarse como un claro indicio de que el proceso de integración binacional tiene creciente impulso.

El caso chileno-argentino es, por cierto, más amplio. Muchos de los principales grupos chilenos parecen haberse desplazado al otro lado de los Andes. El grupo Luksic adquirió la Compañía Industrial Cervecera Salta y una fábrica de cables de cobre y aluminio; la cadena de tiendas Falabella construyó un shopping en Mendoza; el grupo Matte compró el 51% de la planta Química La Estrella; el grupo Carozzi compró el 60% de Bonafide; el grupo Cochran se asoció con editorial Atlántida previa una inversión de 8 millones de dólares; el grupo Angellini adquirió la mayoría del capital accionario de "La República Compañía de Seguros"; el grupo Boher compró el 50% de Industrias de Maíz y el 62% de Di Foto; el grupo Errazuriz se asoció con Macrosa para armado de tractores con un aporte de 7 millones de dólares; un consorcio de empresarios chilenos y argentinos contempla invertir 70 millones de dólares en la Industria Maderera de Entre Ríos y 120 millones de dólares en dos plantas para toallas de papel.

Esta escueta referencia a algunos de los proyectos más importantes que los chilenos están emprendiendo en Argentina, da cuenta de un proceso nuevo y pone de manifiesto una modalidad de integración mucho más intensa que la tradicional, volcada sobre todo a incrementar los flujos de comercio.

Un cuarto elemento a señalar, tomando como indicadores los casos mencionados (Colombia-Venezuela, Chile-Argentina y Brasil-Argentina), es la orientación predominante de estos flujos de inversión. En un caso, como se dijo, se trataría de tomar posición (Venezuela) en el mercado financiero de un vecino (Colombia) con el cual los vínculos futuros se juzgan promisorios. En el de Chile, además de aprovechar negocios ligados a las privatizaciones argentinas, los grupos chilenos parecerían orientarse a la implantación con vistas al mercado interno argentino y, eventualmente, al mercado ampliado del MERCOSUR.

En el de Brasil, las inversiones en Argentina y Uruguay tenderían a actividades agroindustriales, al sector automotor y autopartes (claramente dinámico en la Argentina del presente) y podría comenzar a insinuar cierta diversificación. Si esta interpretación fuera correcta, estaríamos en presencia de un cierto "efecto de arrastre" de la integración subregional,

PAISES ALADI

Inversión extranjera directa (IED) proveniente de A.L. (1990)
% de IED total recibida

	%	TOTAL	De A.L.
Paraguay	36.9	76:	28:
Uruguay	15.5 (1989)	45:	6:9
Ecuador	13.4	82:	11:
Bolivia	7.3	26:	1:9
Perú	7.1	41:	2:9
Chile	6.7	249:	16:7
México	5.6	2548:	142:7
Colombia (1)	4.5	484:	21:8
Venezuela	2.7	96:	2:6
Argentina (2)	2.67	1443:	38:5
Brasil	0.8	236:	1:9
T O T A L	5.2	5326:	274:9

Fuentes: FMI Estadísticas financieras enero 1994;
CEPAL: El Regionalismo abierto en A.L. y el C,
1994; información periodística.

(1) Colombia: IED TOTAL 1992-93	IED de Venez. 1992-93	%
----- 1093:	102.7	9.4
=====	=====	===
(2) Argentina: IED TOTAL 1992-93	IED de Chile 1990-92	
----- 3901:	1490.3	38.2
=====	=====	====

similar (aunque por cierto más modesto) al que caracterizó a México desde que se anunció el NAFTA, y a España con su incorporación a la Unión Europea.

Por último, y en quinto lugar, debe enfatizarse el nuevo carácter que estos flujos de inversión le otorgan a la integración. El incremento en los flujos de comercio, como es bien sabido, y en tanto se mantenga en el tiempo, crea relaciones estructurales entre los países. Suelen ser, por lo demás, los primeros en presentarse en un proceso de integración y sobre los cuales se construyen estadísticas. Cuando se involucran, además, los flujos de inversión, los vínculos se vuelven más continuos (menos expuestos a los ciclos del comercio mundial como ocurre con las exportaciones e importaciones), los contactos entre empresarios se hacen permanentes y atados a una causa común, los aspectos de la política económica del "otro" país se convierten en tema de preocupación permanente para el inversor y, en definitiva, la complementación y la especialización podrían empezar a operar con una base cierta, avalada por el propio interés empresarial. Puede insinuarse que un cambio cualitativo se está procesando en la integración, donde el componente de aproximación subregional parece ser gravitante.

Este comportamiento de la inversión intrarregional se corresponde con datos divulgados (diciembre de 1993) sobre una encuesta empresarial realizada en los cuatro países. El 76% de los empresarios consultados considero que el MERCOSUR es ventajoso, bueno para su actividad; el 86% opinó que el proceso es irreversible aún cuando las opiniones mayoritarias se inclinaban por la concreción del proyecto en el mediano y largo plazo.

5. La integración física.

En los últimos años, varias obras de gran fuste se han emprendido o están en proyecto, y próximas a iniciarse en la región. Se hace referencia aquí, obviamente, a obras de impacto regional o subregional y no a la infraestructura que se desarrolla en cada estado nacional aún cuando ésta pueda tener, asimismo, cierto impacto en una subregión o en más de un país. En este apartado se considerará la integración física propiamente dicha, los acuerdos fronterizos y los esquemas amplios de cooperación, bajo la denominación genérica de integración física. Se mencionarán, entonces: a) la Hidrovía Paraguay-Paraná; b) la integración fronteriza de la Cuenca Amazónica; c) el proyecto de Integración Física y Facilitación Fronteriza entre Argentina y Chile; d) el puente Buenos Aires-Colonia.

a) La Hidrovía.

La Hidrovía involucra a cinco países de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) e implica la adecuada habilitación de 3.342 kilómetros de comunicación fluvial, divididos en cinco tramos. No hay necesidad de decir la importancia de esta obra para los países mediterráneos (Bolivia, Paraguay) así como su impacto

sobre el transporte en el área, tanto en su dimensión intra-subregional como extrasubregional.

Las obras contempladas se diferencian para cada uno de los cinco tramos. El primero, que une Cáceres con Corumbá-Puerto Aguirre, tiene una extensión de 672 kilómetros y su puesta a punto (limpieza, boyas, etc.) implica una inversión de 1.200.000 dólares. El segundo, que liga Puerto Aguirre con Río Apa, de 603 kilómetros, demanda una inversión (dragado en puntos críticos para evitar el poco calado en períodos de bajante) de 4.700.000 dólares. El tercero, Río Apa-Asunción, de 537 kilómetros, se considera el cuello de botella de la Hidrovía por su bajo calado y los afloramientos rocosos; las obras, que son aquí de mayor envergadura, implican una inversión de 14.200.000 dólares. El cuarto liga Asunción con Santa Fé y tiene una extensión de 1.040 kilómetros casi íntegramente navegables; las obras requeridas tienen un costo de 3.200.000 dólares. El quinto y último tramo se extiende desde Santa Fé hasta Nueva Palmira (590 kilómetros) y no son necesarias obras de acondicionamiento.

El costo de las obras inmediatas para poner a punto a la Hidrovía es, en total, de 23.300.000 dólares. Es de señalar que la Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata (CPTCP), institución internacional que agrupa a empresarios de los cinco países, y que está destinada a promover la vía fluvial, estima que la inversión privada, ya realizada, en flota fluvial (9 remolcadores de empuje y 170 mil toneladas de porte) y en infraestructuras portuarias, es de 200 millones de dólares.

b) La integración de la Cuenca Amazónica.

Se hace referencia aquí al programa de asistencia para impulsar el desarrollo basado en la Cooperación Fronteriza, promovido por la OEA con respaldo del CIDA canadiense. Los estudios realizados comprenden:

- Frontera Colombia Ecuador, ordenamiento y manejo de la Cuenca del Río Putumayo.
- Frontera Colombia Brasil, plan modelo del eje Tabatinga-Apaporis.
- Frontera Colombia Perú, desarrollo integral de la Cuenca del Río Putumayo.
- Frontera Brasil Perú, desarrollo integrado de comunidades fronterizas Iñaparí y Assis.
- Frontera Brasil Bolivia, plan de comunicaciones fronterizas.

Tal como han sido concebidos cada uno de los estudios comprende el diagnóstico, la zonificación ambiental, la identificación de áreas para actividades productivas sus-

tentables, la identificación de proyectos de inversión y el plan de acción inmediato con emprendimientos a nivel de prefactibilidad o factibilidad.

Es interesante reseñar, a vía de ejemplo, algunos de los proyectos involucrados. En el caso Iñapari Assis (Brasil-Perú) se contempla el fomento, la promoción y el desarrollo agro-silvo-pastoril; el impulso, del lado peruano, de chacras integrales (autoabastecimiento alimentario), de agroindustrias y de granjas; un plan urbano integrado en ambos lados de la frontera. En cuanto a Tabatinga Apaporis (Brasil-Colombia) comprende un centro regional de piscicultura, 1.500 fosas sépticas (del lado brasileño) para saneamiento, el tratamiento de aguas en Tabatinga, una terminal pesquera y una fábrica de hielo.

En los trabajos técnicos realizados por OEA-CIDA se indica que "los estudios y actividades realizados señalan las ventajas de abordar el desarrollo regional por medio de proyectos de integración fronteriza, desde los cuales se generan e irradian elementos para el desarrollo futuro de la región". No se ha dispuesto de información acerca de los montos de inversión involucrados, pero puede presumirse que el programa de integración física de la Cuenca Amazónica insumirá erogaciones varias veces millonarias en dólares.

c) Integración energética colombo-venezolana.

Los dos países han diseñado proyectos de integración y cooperación en gas, hidrocarburos líquidos, electricidad y carbón. A fines de junio de 1994 la CAF (Corporación Andina de Fomento) informó que están pendientes de resolución política varios proyectos. En gas ya se podrían iniciar las obras de dos gasoductos: el Ule-Maicao de 230 kilómetros y el Ule-Tibú de 467 kilómetros. La iniciación de las obras depende de la decisión colombiana, cuyos equipos técnicos están proyectando la demanda futura y las posibilidades de autoabastecerla.

En petróleo crudo Colombia compra a su vecino 20 mil barriles diarios y se estima que la importación podría incrementarse sustancialmente si se llega a un acuerdo sobre precio. Venezuela quiere vender a precio internacional y Colombia quiere comprar a precio interno venezolano, sustancialmente más bajo.

En electricidad se proyecta interconectar las estaciones de San Mateo (Colombia) y el Carozo (Venezuela). Se trata de un tendido de 49 kilómetros de línea, al costo de 10 millones de dólares. Se estima que las obras se iniciaran una vez que esté concluida la represa Uribanto-Caparo, en el suroeste venezolano. En el norte, ya se ha tendido una línea para llevar excedente eléctrico venezolano de Cuatricentenario a Cuartecita.

d) Integración física y facilitación fronteriza Argentina-Chile.

En el marco de la nueva relación argentino chilena y del acuerdo bilateral firmado por ambos países, se proyectan varias obras de infraestructura de importancia. Cabe mencionar el Plan Maestro General de Pasos Fronterizos. En el mismo se priorizan siete pasos (Agua Negra, Cristo Redentor, Pino Hachado, Puyehue, Huemules, Austral y San Sebastián) "para la realización de inversiones, obras de mejoramiento y o mantenimiento, asignación de personal y de recursos operativos". El programa argentino-chileno comprende, además, el túnel de baja altura entre Juncal y Horcones, que se realizará por concesión de obra pública, sin avales de los dos estados involucrados y sin el principio de tránsito mínimo garantizado.

Cabe agregar, asimismo, que además del "entendimiento" de integración física y facilitación, en 1995 entrará en operación un gasoducto que partirá del sur argentino (Neuquén) y abastecerá de gas natural a Chile. A comienzos de 1994 se inauguró el oleoducto Neuquén-Talcahuano, con una extensión de 400 kilómetros y transporte diario de 12 mil metros cúbicos de petróleo. La ENAP (Empresa Nacional de Petróleo) de Chile, refina y destina al consumo dos tercios del envío. El otro tercio se destina a la exportación hacia terceros países. A comienzos de julio se realizó la primera exportación hacia Brasil de crudo argentino desde el puerto chileno de Talcahuano. La "triangulación" petrolera es parte del acuerdo para que Brasil se abastezca crecientemente de petróleo argentino (en el período enero-mayo de 1993 Argentina vendió a Brasil 35 mil barriles diarios de crudo; en el mismo período de 1994 la cifra se elevó a 97 mil barriles diarios). No se dispone de información acerca del monto de las inversiones involucradas.

e) El puente Buenos Aires-Colonia.

Se trata de una obra de aproximadamente 50 kilómetros de longitud, con cuatro sendas y de tránsito carretero, que por su sola construcción tendrá impacto sobre el nivel de actividad de ambas orillas, pues el 95% de los materiales necesarios para la construcción provendrá de la zona (con excepción de los arcos de acero, que por su complejidad, se estima que deberán ser importados). La realización de la obra durará entre 42 y 48 meses y trabajarán en la misma, en forma directa, entre 2.700 y 2.800 personas. El costo total de esta obra binacional se estima en 801 millones de dólares de 1993.

Es interesante destacar que en junio de 1994 se concluyó y divulgó el "Estudio de impacto socio-económico ambiental del puente Colonia-Buenos Aires". Las estimaciones están hechas para el año 2015 y contemplan dos escenarios: con puente y sin puente.

- Movimiento de mercaderías: sin puente, 5 millones 193 mil toneladas; con puente, 17 millones 573 mil toneladas.

- Movimiento de pasajeros (entre Argentina y Uruguay): sin puente, 11 millones 334 mil pasajeros; con puente, 24 millones 936 mil pasajeros.
- Turistas ingresados (en Uruguay): sin puente, 3 millones 752 mil; con puente, 7 millones 800 mil.
- PBI uruguayo (millones dólares 1990): sin puente, 12.498; con puente, 16.557.
- Tasa de crecimiento PBI acumulado anual, base 1995: sin puente, 1.9%; con puente 3.3%

Debe señalarse que el puente, que estaría concluido para fin de siglo, significa una arteria más de conexión fundamental en el eje Buenos Aires-San Pablo, donde se concentra un alto porcentaje del producto industrial de la región y casi la totalidad del producto industrial del MERCOSUR.

6. La política macroeconómica.

En la dimensión regional la situación económica de algunos países de la región (por ejemplo, México y Venezuela) puede percibirse como un elemento que no contribuye al proceso de integración, en tanto genera incertidumbre en el corto y mediano plazo. En otros casos (por ejemplo, Argentina y Brasil) la diversidad macroeconómica, característica desde la firma del Tratado de Asunción, muestra indicios de cierta aproximación, aunque todavía muy larvaria. Tan solo para señalar los casos mas evidentes, cabe consignar:

- Luego de un período de expansión prolongado, con fuerte ingreso de capitales y tasas elevadas de expansión del producto, México acumuló fuertes déficit comerciales, y en 1994, ha ingresado en una etapa de desaceleración del crecimiento. El proceso político se ha hecho, a su vez, más complejo como consecuencia de la emergencia guerrillera en Chiapas (enero) y el asesinato del candidato presidencial del PRI (marzo). Si bien se presume que no habrá cambios importantes en la política económica, los acontecimientos mencionados podrían afectar el ingreso de capitales que requiere la economía azteca para sostener la apertura y en nuevo relacionamiento con Estados Unidos y Canadá.

Diversas fuentes consignan que el ingreso de capitales estaría siendo menos intenso que en años anteriores. Se señala también que la tendencia al alza en las tasas de interés de Estados Unidos habría contribuido a reducir los flujos de capitales hacia México. Estas posibles dificultades podrían tener consecuencias sobre los proyectos de aproximación hacia el sur (CA 3 y G3).

- Venezuela enfrenta serias dificultades económicas, sometida a un drástico proceso de ajuste. El nuevo Gobierno venezolano ha introducido nuevos instrumentos de política económica (control de precios y de cambios), y además, ha tomado control sobre la

banca. Un primer impacto de estos cambios en la política económica ha sido la reacción empresarial colombiana, solicitando a su Gobierno que congele la negociación para fijar el AEC andino. La situación venezolana se suma, como un elemento más, a las dificultades que actúan sobre el GRAN y podrían afectar desempeño del G3.

- Argentina y Brasil profundizaron su proceso de integración desde el Acta de Buenos Aires (julio 1990) y el Tratado de Asunción (marzo 1991), pero mantuvieron enfoques de política económica diferenciados: apostando a la estabilización de precios en Argentina (tipo de cambio rezagado) y a la exportación industrial en Brasil (tipo de cambio real estable); con una apertura unilateral hacia el mundo muy marcada en Argentina y más cautelosa en Brasil; preservando ciertos instrumentos de política industrial en Brasil y con más tendencia a prescindir de ellos, en el inicio, en Argentina. El comienzo del proceso de integración marcó, en los dos socios principales, una clara voluntad política de aproximación y, a la vez, una descoordinación macroeconómica evidente. No obstante, puede vislumbrarse un cambio, tendiente a la aproximación macroeconómica, en un período más reciente. En octubre de 1992 el Gobierno argentino adoptó medidas de cierto corte proteccionista destinadas a responder a los reclamos sectoriales (y en particular de la industria), introdujo después salvaguardias y cupos para productos sensibles, y en enero de 1994, renegoció las condiciones a partir del 12 de enero de 1995. Brasil, por su parte, ha puesto énfasis en la estabilización de su economía con el Plan Cardoso, procurando ligar el real al dólar. Es prematuro opinar sobre la suerte del plan brasileño, sobre todo en un año electoral plagado de incertidumbre. No obstante, en el mediano plazo, puede sugerirse que se estarían creando las condiciones para una mayor aproximación en las políticas macroeconómicas, aspecto vital para consolidar al MERCOSUR. La estabilización, y a la vez, la preocupación por políticas sectoriales, que preserven a las áreas sensibles, a lo cual tenderían ambos países, sentaría por fin las bases para la complementación económica y la especialización industrial.

II. SEGUNDA PARTE: LOS ESCENARIOS PROBABLES.

1. Las dos subregiones.

Un primer escenario consistiría en la consolidación de las dos subregiones (GRAN y MERCOSUR), las cuales establecerían respectivos aranceles externos comunes, negociarían posteriormente concesiones mutuas, en el espíritu de la propuesta MERCOSUR en 1993 (50% de preferencia en el AEC), y procurarían un relacionamiento sui generis con Chile, y eventualmente, con México. No se abundará en este escenario porque diversos acontecimientos, consignados en páginas anteriores, sugieren que estaría, al menos parcialmente, superado. Si bien en 1993 se perfilaba como probable, a mediados de 1994 diversas fuerzas y proyectos geopolíticos han hecho más compleja aún la situación.

2. ZLC regional.

Un segundo escenario podría construirse suponiendo que si bien el MERCOSUR tiende a consolidar su Unión Aduanera, ello no obsta para que los países de la región avancen hacia la constitución de una zona de libre comercio regional, en la cual regiría, en un lapso de diez o más años, el arancel cero para un alto porcentaje del universo arancelario. Se considera en este trabajo que los acontecimientos latinoamericanos de la década de los noventa, sobre todo en lo que dice relación a la efervescencia integracionista en la región y a los intentos de constituir áreas subregionales de aproximación, es compatible con el proyecto de una ZLC regional en el mediano y largo plazo, si bien esta ZLC tendría ciertas características atípicas. No obstante, el proyecto regional estaría sometido a la influencia de diversos movimientos geopolíticos que podrían tender a debilitarlo.

3. Los movimientos geopolíticos.

Un tercer escenario, construido a partir de una aproximación distinta, se puede imaginar contemplando los dinámicos movimientos geopolíticos a que ha estado expuesta la región en los últimos tiempos. Actores principales de estos movimientos han sido Estados Unidos (incorporación de México al TLC, propuesta de ZLC hemisférica, contactos bilaterales con Chile y Argentina con insinuaciones de incorporaciones posteriores a un TLC ampliado, Cumbre de las Américas convocada en Miami, etc); México, con diplomacia propia, aunque acotada por los compromisos con los demás socios del norte (impulso al G3, negociación en la ALADI para la excepción temporal del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, acuerdos bilaterales con Chile, Uruguay, etc.); y el MERCOSUR, sobre todo a impulsos de la diplomacia brasileña (ALCSA, negociación con Chile para procurar alguna forma de aproximación, negociación con Bolivia con propósitos similares, etc.). Chile y los países del GRAN parecen ser la manzana de la discordia.

Se percibe así un polo de atracción austral, que si bien con altibajos, parecería que tiende a consolidarse (en flujos de comercio, inversión intrarregional, infraestructura física, y a mediano plazo, política macroeconómica), y ejercer cierto efecto de succión, inicialmente sobre Paraguay y Uruguay, y más recientemente sobre Bolivia y Chile. De prosperar ALCSA, la propuesta más reciente de este polo para el resto de América del Sur, los países Andinos, por separado o en conjunto, podrían negociar con el MERCOSUR, la constitución de una zona de libre comercio, con desgravación lineal y automática en diez años. Es de interés detenerse en las particularidades que empieza a presentar este polo de atracción.

Ante todo, en la constitución del núcleo (los cuatro del MERCOSUR) parecería que tienden a una Unión Aduanera sui generis, es decir, con AEC pero con excepciones en productos sensibles, por un tiempo a determinar. Después, en su modalidad de ampliación hacia terceros, las negociaciones entre el

MERCOSUR y Chile dan pautas que es útil consignar: ambas partes acordarían una ZLC, con desgravación a diez años, pero cada país del MERCOSUR se reservaría el derecho de construir su propia lista de excepciones que regiría, en el comercio con Chile, por un plazo a determinar.

Una modalidad semejante podría preverse para la negociación entre el MERCOSUR y Andinos. Así, entonces, se perfilarían en América del Sur tanto una Unión Aduanera sui generis (MERCOSUR) como una ZLC sui generis (MERCOSUR más Chile y Andinos).

Es de destacar que este perfil no sería incompatible con el establecimiento de un AEC andino. En el largo plazo y una vez que ambas uniones aduaneras llegaran al arancel cero entre ellas, podrían eventualmente arribar a una Unión Aduanera de América del Sur, con arancel cero entre los diez países y AEC para el resto del mundo.

De otra parte, se perciben dos fuerzas septentrionales, con proyectos propios aunque con capacidad de atracción diferente. El G3 dinamizado por México, a diez años plazo, parece seducir menos por su propia potencialidad y más como puerta de ingreso al TLC. Si tomamos en consideración los flujos de comercio, hay que notar que en 1993, Venezuela destinó el 56% de sus exportaciones a Estados Unidos (y apenas 11% a ALADI) y que Colombia orientó el 40% de sus exportaciones a Estados Unidos (un 20% a ALADI). En ambos casos Estados Unidos es el socio comercial más importante. Se considera en este trabajo, por lo tanto, que el poder de succión está más radicado en el relacionamiento con Estados Unidos que en el acuerdo de Colombia y Venezuela con México, a menos que el G3 sea un instrumento para aproximarse al fin principal. Desde este enfoque, puede suponerse que el G3 prosperará, en el plazo previsto de diez años, aunque sometido a los altibajos propios de la situación político-económica de México y Venezuela.

La gran incógnita, para configurar el escenario más probable consiste en desentrañar los pasos futuros de Estados Unidos. Con posterioridad a la incorporación de México al TLC, que se convirtió en una negociación interna difícil para la administración Clinton en la segunda mitad de 1993, puede suponerse que la incorporación de más actores a ese instrumento no es demasiado probable; más aún si se considera que el TLC es un instrumento diseñado a medida para los tres de América del Norte, y de difícil extensión a otros. Es de notar, coincidente con esta reflexión, que desde entonces Estados Unidos no parece haber tomado la iniciativa para invitar a otros al TLC. Se ha señalado, incluso, cierta pasividad estadounidense al respecto; y las conversaciones Clinton-Frei, en junio de 1994, si bien anuncian un relacionamiento preferente, no especifican si será por medio de un acuerdo bilateral o la incorporación de Chile al TLC.

Puede sugerirse que la propuesta estadounidense apuntaría a acuerdos bi o multilaterales de libre comercio con los países de América del Sur, en la línea de lo que México ha concretado

con Colombia y Venezuela. El G3, en esta hipótesis, podría percibirse como un modelo de la oferta del polo septentrional hacia América del Sur. Se trataría, probablemente, de una o unas ZLC con nuevos temas, y en tal sentido, tendría(n) cierta(s) característica(s) sui generis. Si estas reflexiones son correctas deberían verse corroboradas en la Cumbre de las Américas en Miami.

En síntesis:

En este trabajo se postula que el escenario más probable para el mediano plazo queda constituido de la siguiente forma:

- Tendencia a la consolidación del MERCOSUR, con una Unión Aduanera sui generis, y con ALCSA, ejerciendo su influencia sobre Bolivia y Chile. No hay elementos claros aún para prever las relaciones futuras de Perú.
- Tendencia a la conformación de una ZLC entre los miembros del TLC y parte del Grupo Andino (Colombia, Ecuador, Venezuela). Ciertas dificultades para acordar el AEC andino, aunque el proceso de negociación continúa.
- Tendencia, en el caso de Chile, a acordar con el MERCOSUR una ZLC con listas de excepción, y a la vez, una "relación especial" con Estados Unidos.

III. TERCERA PARTE: LINEAS DE ACCION (PRIMERA APROXIMACION).

1. La convergencia comercial.

La convergencia comercial es un hecho que se presenta en la región con particular fuerza en los últimos años. Envuelve en la actualidad a las economías pequeñas, a las medianas y a Brasil. Ahora bien: ¿cómo contribuir desde la ALADI a este proceso?. Si el objetivo fuera tender a una Zona de Libre Comercio sui generis que comprendiera, además de los aspectos comerciales, aquellos que se han dado en llamar "temas nuevos", no se debería ignorar, como se señaló en páginas anteriores, que el escenario más probable apunta a la conformación de dos polos, uno septentrional y otro austral, con respectivas áreas de gravitación.

Dicho lo cual, puede sostenerse que ello no debería conducir al abandono del proyecto regional, aún a sabiendas de que el mismo está sometido a importantes tensiones.

Para converger hacia una zona ZLC regional debería partirse también de otros aspectos de la realidad del presente: de hecho, hay dos zonas, con aranceles en cero o tendiendo a cero (GRAN y MERCOSUR), lo que lleva a pensar que la aproximación entre ambas podría ser factible. Dos alcances es necesario hacer aquí. Primero, razones de tipo estructural, de mayor desarrollo relativo industrial de Argentina y Brasil, de plantas con mayor

escala en estos dos países, etc., podrían conducir a que los dos países grandes del MERCOSUR fueran más proclives a una ZLC con los andinos (de hecho, ALCSA así lo muestra) y que la recíproca no fuera de recibo porque los miembros del GRAN expresaran temores ante la oferta exportable del MERCOSUR (en el G3 los industriales colombianos han solicitado cierto tratamiento asimétrico a los mexicanos).

Segundo, la aproximación hacia una ZLC entre ambas subregiones es independiente de que en una y/u otra se llegue a establecer un Arancel Externo Común. Chile y México, que no integran alguna de las subregiones, presentan dos casos especiales. En cuanto a Chile, ha optado por acuerdos bilaterales (con México, con Argentina, etc.), y en la actualidad, está negociando, como se ha visto, un acuerdo con el MERCOSUR. De manera que Chile, si bien estaría sometido a un régimen distinto al de los países del GRAN y del MERCOSUR, podría sin mayor dificultad formar parte de la ZLC regional. Más complejidades entraña, presumiblemente, el caso de México, cuya firma del TLC le implica obligaciones que no contribuirían a sentar las bases de una ZLC con los países de América del Sur, salvo en condiciones de compatibilidad con las cláusulas del TLC lo cual, por su parte, podría no ser de recibo para alguno(s) país(es) latinoamericano(s). El avance hacia una ZLC regional, si se pretende que involucre a los once países de ALADI, obligaría a una negociación específica con México, a la búsqueda de un régimen especial y con plazos no fáciles de determinar a priori. En verdad, la excepción transitoria referida a la aplicación del artículo 44 no ha hecho más, puede sugerirse, que postergar un problema.

Puede sugerirse que las aproximaciones aquí expuestas no estarán en secuencia sino que podrían plantearse simultáneamente entre ambas subregiones, entre éstas y Chile y entre éstas y México. Debe notarse que esta propuesta no es idéntica a ALCSA, aunque guarda puntos de contacto con ella. ALCSA, como se sabe, implica una aproximación del tipo cuatro más uno entre el MERCOSUR y los demás países de América del Sur, si bien no excluye sino que también contempla la negociación entre el MERCOSUR y grupos de países.

En esta aproximación la ALADI tendría varias tareas por delante, en tanto pueda convertirse en la institución de nexo entre las distintas partes. Primero, en la aproximación de las dos subregiones y en las especificidades que deberían contemplarse (sobre todo en el caso de ciertos temores andinos) para que la confluencia hacia el arancel cero, entre ambas, pudiera concretarse. Segundo, en la aproximación de las subregiones con Chile, proceso ya avanzado por medio de acuerdos bilaterales, y más recientemente, por la propuesta de asociación de Chile al MERCOSUR. Tercero, en el avance hacia la resolución de la situación mexicana, que si bien está sujeta a la suspensión del artículo 44, requiere una negociación específica, más allá del G3, con los diez miembros de la ALADI.

2. Una ZLC sui generis.

Un tema de especial interés es cuáles deberían ser los temas comprendidos en la negociación para una ZLC regional. Al respecto, podría ser adecuado tomar como punto de referencia la propuesta chilena al MERCOSUR, cuyas características básicas se pasan a detallar:

- * ZLC en plazo máximo de 10 años.
- * Promoción de inversiones recíprocas.
- * Facilidades para el desarrollo y la utilización de la infraestructura física.
- * Promoción de la integración energética.
- * Armonización de normas técnicas y disciplinas comunes en la relación comercial.
- * Facilidades para la circulación de factores productivos.

Como es fácil apreciar, un programa de estas características es bastante más amplio que una mera ZLC y tiende, como la misma propuesta lo sugiere, a conformar un "espacio económico ampliado". Ahora bien: ¿cómo afecta un esquema de esta naturaleza a las actividades de la ALADI? Puede decirse que la institución ha estado volcada a una concepción predominantemente comercialista de la integración y que los signos de los últimos tiempos, no sólo en las propuestas y en los acuerdos sino en los hechos de la vida real, ponen de relevancia, además de los aspectos comerciales, una gran variedad de temas (que en la primera parte de este trabajo se han desarrollado parcialmente bajo el título "puntos de soldadura") que no deberían ser ajenos a la institución. Esta visión más amplia de la integración obliga, a su vez, a una redefinición de la ALADI, que no puede ser omisa respecto a los temas que los propios países incluyen en sus agendas de negociación.

La promoción de inversiones regionales, subregionales o bilaterales; el fomento a los proyectos de infraestructura física que involucren a dos o más países; la integración energética; y la armonización de normas técnicas y disciplinas comunes deben incluirse entre las tareas de la ALADI con una relevancia semejante al que la institución le ha otorgado al comercio. El solo hecho de convertirse en la institución donde se almacena y se interpreta toda la información sobre los distintos tratados y acuerdos que han firmado los once miembros (y una aproximación a la compatibilidad entre los mismos); sobre obras realizadas y en proyecto referidas a infraestructura física; sobre lo ya avanzado y en proyecto en cuanto a integración energética; y sobre los avances subregionales y bilaterales respecto a normas técnicas, origen, salvaguardia, etc., le otorgaría a la ALADI una relevancia que hoy no tiene y la convertiría en punto de referencia obligado en todo lo que se relaciona con integración.

La forma más acertada, se considera en este trabajo, de revitalizar a la ALADI, radica en convertirla en necesaria, no sólo como paraguas ante el GATT, sino además, como sólido referente de información sobre los nuevos acontecimientos. Ello le

permitiría responder a las necesidades de los gobiernos, sin perjuicio de que los mismos sigan siendo los protagonistas en la orientación del proceso integracionista y mantengan el énfasis en los ámbitos subregionales o bilaterales.

3. Inversiones intrarregionales.

De vital importancia resulta disponer de información confiable respecto a las inversiones intrarregionales. La escasa relevancia cuantitativa, en las décadas pasadas, hacía que esta omisión fuera menos notoria. Los acontecimientos que comienzan a vislumbrarse en los años noventa obligan a un esfuerzo de cuantificación que, de momento, ninguna institución regional ha asumido. Por cierto, se trata de una tarea difícil y que, cuando los países no llevan alguna forma de control, podría resultar inabordable. No obstante, la ALADI debería incentivar a los países miembros para que relevaran, en la medida de lo posible, esa información de forma que la Asociación pudiera procesarla, de manera sistemática (tal como lo hace con las cifras sobre comercio), lo cual la convertiría en el punto de referencia obligado en materia de inversión extranjera intra y extrarregional.

Un punto a explorar es la posibilidad de promover, por parte de la Asociación, inversiones de dos o más países con impacto subregional o regional. Estas inversiones podrían contribuir a reducir las asimetrías, propias del diferente grado de desarrollo, entre los países miembros de la Asociación.

4. Los servicios.

Un aspecto de especial interés es el que dice relación con los servicios. La ALADI ha estado trabajando en un proyecto de liberalización de servicios, en el marco de lo prescrito por el GATT. Además, en varios acuerdos multi o bilaterales se menciona la liberalización en cuanto al comercio de servicios. No obstante, hay por lo menos dos grandes interrogantes al respecto, que todavía no han sido dilucidadas. Primero, dada la enorme diversidad de actividades que quedan comprendidas en el concepto de servicios, no resulta a priori para nada evidente que el criterio de liberalización sea idénticamente aconsejable en todos ellos y en plazos breves y perentorios. Tal como se ha visto en diversos tratados (por ejemplo, para hablar de una experiencia extrarregional, en el TLC), la aproximación en cuanto al comercio de bienes conduce a plazos diferenciados: liberación inmediata en algunos, con plazos de 5, 10, 15 años en otros. Esta diferenciación es producto del análisis de la información disponible y del impacto que la liberalización tendría en diversos sectores. ¿Están en condiciones, los países de la región, de abordar con igual minuciosidad el comercio de servicios?

Segundo, es notorio que en la región se están tomando decisiones referidas a la liberalización del comercio de servicios, sin una base estadística confiable, que permita prever

consecuencias y establecer, cuando corresponda, diferenciaciones (listas de excepción, plazos distintos, etc.).

¿Cómo construir, por ejemplo, una lista de excepción cuando se carece de base estadística? La ALADI debería tomar esta tarea en sus manos, estableciendo su propia metodología para clasificar a los servicios y procurando cuantificar su impacto en el intercambio intra y extrarregional.

Una tarea de esta naturaleza convertiría a la institución en un punto de referencia obligado para que los países pudieran encarar con base sólida, las negociaciones en el área de liberalización de servicios.

CAPITULO QUINTO

**EL PROGRAMA PARA "PROMOVER LA CONVERGENCIA" Y LAS
CONDICIONES DE "COMPATIBILIDAD" DE LOS ACUERDOS DE
ALCANCE PARCIAL Y DE LOS ACUERDOS SUBREGIONALES**

(Versión preliminar)

Alberto Zelada Castedo

INDICE

- I. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA.
- II. "COMPATIBILIDAD" DE LOS ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL Y DE LOS ACUERDOS SUBREGIONALES.
 1. Las dos dimensiones del concepto de "compatibilidad".
 2. La "compatibilidad" desde el punto de vista jurídico.
 3. La "compatibilidad funcional".
- III. UN NUEVO ENFOQUE PARA EL TRATAMIENTO DE LA CUESTION DE LA "COMPATIBILIDAD".
 1. El cambio en los términos de la interrelación entre la "compatibilidad" y la "convergencia".
 2. Un nuevo "marco" o "punto de referencia" para el tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad".
 3. Las nuevas condiciones "políticas" que favorecen la definición del objetivo del programa regional de la ALADI en los términos de una "zona de libre comercio".
 4. El tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad" en función del objetivo de establecimiento de una "zona de libre comercio".
- IV. EL PROGRAMA PARA PROMOVER LA "CONVERGENCIA" COMO MEDIO PARA LOGRAR LA "COMPATIBILIDAD" DE LOS ESQUEMAS DE ALCANCE PARCIAL.

I. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA.

1. El examen de la necesidad y conveniencia de realizar esfuerzos encaminados a promover la "convergencia" y "articulación" de los diversos esquemas parciales de integración económica - tanto bilaterales como subregionales - en los que participan los países de la Asociación, ha figurado en la agenda de las reuniones del Consejo de Ministros, con notoria insistencia, desde el año 1991.

Al respecto, de singular relieve fue el entendimiento adoptado durante la Sexta Reunión Ordinaria del Consejo. En esta oportunidad, el Consejo fijó como meta explícita de la Asociación el examen de las dos siguientes modalidades "complementarias" tendientes a "facilitar y afianzar la conformación de una zona de libre comercio" a nivel de la región: ⁸

- 1) El diseño y ejecución de un "programa para el perfeccionamiento de la Preferencia Arancelaria Regional, a través de la ejecución simultánea de programas para su profundización, desmantelamiento de las listas de excepciones y eliminación de las restricciones no arancelarias", acompañado de la adopción de un "compromiso colectivo de consolidación de gravámenes máximos en un nivel a convenir entre los países miembros; y
- 2) La realización de "esfuerzos de multilateralización a ser promovidos entre los distintos esquemas subregionales de integración, así como entre éstos y los países de la Asociación que no forman parte de los mismos, con la finalidad de crear un espacio económico común".

No menos significativo fue el acuerdo logrado como resultado de las deliberaciones en la Séptima Reunión Ordinaria del Consejo con referencia a la elaboración, por el Comité de Representantes, de un "programa de trabajo que permita y a la vez potencie el relacionamiento entre los distintos esquemas de integración". Este programa debía tener como finalidad la adopción de una "normativa básica común" destinada a facilitar el comercio intrarregional, así como a garantizar "un trato arancelario no discriminatorio". ⁹

2. Estos acuerdos bien pueden ser considerados como ensayos de aproximación al desarrollo de una política orientada a promover la "convergencia" y la "articulación" de los esquemas parciales de integración económica. Por esta circunstancia, constituyen valiosos precedentes del entendimiento plasmado en la Resolución 38 (VIII) adoptada en oportunidad de la Octava Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros.

⁸ / Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

⁹ / Resolución 32 (VIII)

De acuerdo con lo dispuesto en esta última Resolución, el Consejo considerará, en el curso de su próxima Novena Reunión Ordinaria, un "programa de acciones de corto y mediano plazo, para impulsar una gradual y progresiva articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración". Dicho programa, tendría, entre otras, la finalidad de "avanzar desde el área de preferencias económicas hacia estadios superiores de integración", tomando como base los resultados de estudios a ser realizados por la Secretaría General de la Asociación, según las pautas a ser fijadas por el Comité de Representantes. ¹⁰

3. Con el ánimo de dar cumplimiento al mandato contenido en la citada Resolución 38 (VIII), el Comité de Representantes resolvió, en mayo de 1994, fijar los "criterios" para la elaboración de los trabajos dispuestos por el Consejo ¹¹ Según lo acordado por el Comité, los estudios encaminados a la posterior preparación del "programa de acciones de corto y mediano plazo" a ser considerado en la próxima Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros, deberán:

- 1) Identificar posibilidades de "articulación" y "convergencia" tomando en cuenta la observancia del Tratado de Montevideo 1980; ¹²

¹⁰ / La Resolución 38 (VIII) estipula que el Comité de Representantes encomiende a la Secretaría General el cumplimiento de las siguientes tareas básicas: 1) Elaboración de estudios sobre "el proceso de integración regional en sus aspectos principales" y la identificación, sobre esa base, de "opciones y modalidades concretas que permitan avanzar en dicho proceso", y 2) Preparación de un "diagnóstico" que permita identificar "las áreas" en las que los distintos esquemas parciales de integración entre los países de la Asociación "vienen desarrollando acciones convergentes", así como aquellas donde "se hace necesario emprender una mayor aproximación".

¹¹ / Resolución 189 del Comité de Representantes

¹² / La Resolución 189 del Comité de Representantes hace referencia, en especial, a las siguientes normas del Tratado de Montevideo 1980, expresamente citadas en la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros: a) Capítulos IV y V y b) artículos 1, 2, 3, 4, 30 y 33. Sin embargo, a los efectos de la interpretación de las disposiciones sustantivas de la mencionada Resolución 38 (VIII), únicamente son relevantes, en primer lugar, las normas del artículo 3, que define el "principio de la convergencia", y el artículo 4 que enuncia el establecimiento de un "área de preferencias económicas" como objetivo instrumental básico de la Asociación y, en segundo lugar, los artículos 1 y 2 que enuncian los objetivos generales y las funciones de la Asociación. Los artículos 30 y 33, en cambio, están referidos a las competencias del Consejo y del Comité, respectivamente, por lo cual su consideración no es relevante a los fines de dicha interpretación. Algún significado, a su vez, podrían tener las normas contenidas en los Capítulos IV y V, referentes a "convergencia" y cooperación con otros países y

- 2) Examinar el "conjunto de temas, sectores e instrumentos" en función de la necesidad de "promover de una manera eficaz un proceso de convergencia que tome en cuenta los avances integradores que se están desarrollando en el marco regional y en los acuerdos bilaterales, plurilaterales y subregionales";
 - 3) Orientar los "diagnósticos y propuestas" hacia un "proceso de articulación y convergencia que fortalezca y consolide el ámbito regional de la integración"; y
 - 4) Tomar en cuenta que la "articulación y convergencia constituye un proceso que puede desarrollarse en varios planos y con tiempos diferentes", de acuerdo con los "compromisos asumidos entre los países miembros" y aprovechando el dinamismo de los esquemas de integración parciales.
4. Tanto los elementos contenidos en la Resolución 38 (VIII) del Consejo como los "criterios" adoptados por el Comité, constituyen, por lo menos en principio, las pautas básicas para el desarrollo de los estudios técnicos y demás trabajos preparatorios de los debates previstos para la próxima Novena Reunión Ordinaria del Consejo.

Con todo, tales elementos y "criterios" no pueden ser considerados en forma aislada, o sea sin dejar de admitir que, en última instancia, forman parte de un historial de tratamiento de los temas de la "convergencia" y la "articulación" que se origina, tal como se ha puntualizado, hacia fines de 1991 y que culmina en la reciente Octava Reunión Ordinaria del Consejo.

El hecho de que las orientaciones y directrices emitidas por el Consejo en la Sexta y la Séptima reuniones ordinarias no hubiesen dado lugar, hasta el momento, a la adopción de acuerdos más específicos ni al diseño y formalización de acciones más concretas, no invalida el postulado de una consideración sistemática de los elementos puestos de manifiesto en las Resoluciones 30 (VI), 32 (VII) y 38 (VIII) del Consejo y de los "criterios" enunciados en la Resolución 189 del Comité de Representantes.

II. "COMPATIBILIDAD" DE LOS ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL Y DE LOS ACUERDOS SUBREGIONALES.

1. Las dos dimensiones del concepto de "compatibilidad".

5. En las discusiones relativas a eventuales esfuerzos que la Asociación tendría que realizar - tanto en razón de sus funciones como en razón de lo estipulado en normas específicas del Tratado de Montevideo 1980 - para promover la "convergencia", el probable diseño de acciones concretas en ese sentido ha

áreas de integración de América Latina y a la "cooperación" con "otras áreas de integración económica".

sido vinculado, de una u otra manera, con la cuestión de la denominada "compatibilidad" con el ordenamiento jurídico de la ALADI de los compromisos, metas e instrumentos de los esquemas parciales de integración económica que se desarrollan entre los países miembros.

La interrelación entre los conceptos de "convergencia" y "compatibilidad" ha estado presente, sea de manera explícita o de manera implícita, en las directrices adoptadas por los órganos de la Asociación, en particular por el Consejo de Ministros, en los debates en otros ámbitos institucionales como las Reuniones de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, en las tareas del Comité de Representantes e, inclusive, en algunas iniciativas de la Secretaría General.

6. Del examen de diversos antecedentes, se desprende la idea de que el diseño de posibles acciones para promover la "convergencia" reclama una previa determinación de la "compatibilidad" o "incompatibilidad" de varios de los elementos centrales de los esquemas parciales de integración económica. De igual manera, se deduce la concepción de que una presunta "incompatibilidad" sería un obstáculo para el desarrollo de un proceso de "convergencia" o, cuando menos, un factor que convertiría al mismo en un proceso más complejo y dificultoso.

De estos supuestos -que conducen a la aceptación de que la "compatibilidad" sería una suerte de condición para intentar un proceso de "convergencia"- parece haberse desprendido la conclusión de que resulta necesario que, en una primera fase, se ensaye un esfuerzo para lograr una mayor "compatibilidad" que permita, en una segunda fase, impulsar un proceso de "convergencia".

7. Como corolario, los trabajos para el diseño de posibles acciones o programas de "convergencia" se han dirigido, desde el punto de vista metodológico, a la identificación de las probables o presuntas "incompatibilidades", con el propósito de elaborar una suerte de "diagnóstico" o, dicho de otra manera, a la identificación de elementos de "dispersión" -como expresión de "fuerzas centrípetas"- y de elementos residuales de "coincidencia" - como factores o condiciones favorables para promover la "convergencia"-. En este sentido, la atención ha sido dirigida al examen comparativo de los elementos "clave" de los esquemas parciales de integración económica, con la pretensión de poner de manifiesto, por la vía "inductiva", aquellos elementos que podrían ser la base primaria de un programa de "convergencia".¹³

¹³ / Un buen ejemplo de esta orientación se encuentra en las disposiciones de la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros, según las cuales la discusión de un programa para impulsar la articulación y la convergencia, deberá estar precedido de un "diagnóstico temático que, entre otros aspectos, identifique las áreas en las que los distintos procesos vienen desarrollando acciones convergentes, así como aquéllas donde se hace necesario emprender una mayor aproximación".

8. En buena medida, el debate sobre la "convergencia" y la "compatibilidad" ha sido oscurecido e, inclusive, distorsionado debido a la falta de precisión o, cuando menos, a la ambigüedad en el manejo de este último concepto.

Queda la impresión de que, en algunas circunstancias, cuando se habla de "compatibilidad" o "incompatibilidad" se alude, sobre todo, a la adecuación o no, desde un punto de vista estrictamente jurídico, de algunos elementos de los esquemas parciales de integración con el ordenamiento de la ALADI.¹⁴ De igual manera, se advierte que, en otras circunstancias, se hace referencia, más bien, a una "compatibilidad" o "incompatibilidad" de índole "funcional".¹⁵

En rigor, este concepto tiene, en efecto, esa doble connotación. Desde un punto de vista estrictamente jurídico la "compatibilidad" supone la adecuación de la normativa que regula los esquemas parciales de integración económica a los principios y, sobre todo, a las reglas pertinentes del Tratado de Montevideo 1980 y de otras disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico básico de la Asociación. Desde un punto de vista "funcional", en cambio, la "compatibilidad" implica la adecuación de las metas e instrumentos que conforman las políticas de integración económica de los esquemas parciales a los postulados u objetivos, metas e instrumentos que conforman la política de integración económica de alcance regional de la Asociación.

En el primer caso, se trata de una "compatibilidad" o "incompatibilidad" con un sistema normativo de superior jerarquía y que, por ser de tal índole, condiciona -mediante las correspondientes regulaciones- aquellos sistemas normativos derivados, de inferior jerarquía, sometidos a la autoridad del primero. En el segundo caso, se trata de una "compatibilidad" o "incompatibilidad" definida según una lógica de fines y medios.

2. La "compatibilidad" desde el punto de vista jurídico.

9. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, hay que admitir que, en principio, los acuerdos o instrumentos jurídicos básicos que instituyen esquemas de integración económica o regímenes preferenciales de comercio entre países miembros de la Asocia-

¹⁴ / Este el caso, por ejemplo, de uno de los "criterios" enunciados en la citada Resolución 189 del Comité de Representantes, en sentido de que la "articulación y convergencia constituye un proceso que puede desarrollarse en varios planos y con tiempos diferentes", de acuerdo con los "compromisos" asumidos entre los países miembros, si por "compromiso" se entiende una fuente de derechos y obligaciones.

¹⁵ / Este parecería ser el alcance de otro de los "criterios" renunciados en la Resolución 189 del Comité de Representantes, en sentido de "promover de manera eficaz un proceso de convergencia que tome en cuenta los avances integradores" en el marco de los acuerdos bilaterales, plurilaterales y subregionales".

ción - sean acuerdos de "alcance parcial" ("comerciales", de "complementación económica" o de otro tipo) o sean "acuerdos subregionales" - no son incompatibles con el ordenamiento jurídico de la ALADI. Esto en razón de la índole "permisiva" de este ordenamiento, caracterizada por la flexibilidad para la aplicación, sobre todo, del principio de la "no discriminación" entre los países signatarios del Tratado de Montevideo 1980.

10. Al respecto, la disposición contenida en el artículo 44 del Tratado es lo suficientemente precisa al limitar la obligación de la aplicación de la "cláusula de la nación más favorecida" a aquellos tratamientos preferenciales y discriminatorios que se deriven de "decisiones o acuerdos" que no estén previstos en el Tratado o en el Acuerdo de Cartagena. En este sentido, dicha cláusula no es aplicable a los regímenes preferenciales acordados a través de los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico de la Asociación que, son en esencia, los denominados "acuerdos de alcance parcial".

De manera concordante, el artículo 7 del Tratado prescribe que "los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que a ellos adhieran". Esto implica que el tratamiento más favorable entre los países participantes en estos acuerdos y, por consiguiente, discriminatorio con relación a los países no participantes, puede ser eliminado no por la vía de la aplicación de la "cláusula de la nación más favorecida" sino por la vía de la "adhesión" de estos últimos países, la cual bien puede estar sujeta a la correspondiente negociación.

11. El ordenamiento jurídico de la ALADI es, de igual manera, de una gran flexibilidad en cuanto a los procedimientos de "vigilancia" del cumplimiento de las reglas que autorizan el establecimiento de regímenes preferenciales y discriminatorios entre países miembros. A la inversa de lo que ocurría en el ordenamiento jurídico de la antigua ALALC en los casos de los "acuerdos de complementación económica" y de los "acuerdos subregionales", en el ordenamiento de la ALADI no está previsto un trámite formal de "declaratoria de compatibilidad" -a cargo de alguno de los órganos de la Asociación- de los "acuerdos de alcance parcial". Únicamente está prescrita una probable intervención del Comité de Representantes en el caso de que algún país miembro no participante en un acuerdo de alcance parcial manifieste que en el mismo "no se han observado las normas generales y procesales" pertinentes.¹⁶
12. Estas reglas hacen posible que los esquemas de integración económica y los regímenes preferenciales de alcance parcial, sean considerados, en forma automática, como compatibles con el ordenamiento jurídico del Tratado.

¹⁶ / Literal f) del artículo 5 de la Resolución 2 del Consejo de Ministros. Literal m) del artículo 35 del Tratado de Montevideo 1980. Resolución 114 del Comité de Representantes

En cierto grado, tales regímenes no sólo que están jurídicamente permitidos sino que, de igual manera, constituyen medios a través de los cuales pueden ser logrados los propósitos fundamentales de la Asociación, en particular el objetivo instrumental -enunciado en el artículo 4 del Tratado- de establecer un "área de preferencias económicas". Es plausible entender que este objetivo se hace efectivo en la medida en que su finalidad material -consistente en alcanzar una progresiva reducción y eliminación de los obstáculos al comercio de bienes e, inclusive, a otras transacciones económicas en el ámbito de la Asociación- se logre, en una fase inicial, a través de programas o esquemas de liberalización parciales, acordados entre dos o más países miembros.

13. Por otra parte, las normas del ordenamiento jurídico de la Asociación en esta materia son pertinentes, únicamente, en lo relativo a los "tratamientos preferenciales y discriminatorios", aplicables al comercio de bienes y a otras transacciones económicas -como el comercio de servicios- no son aplicables, en cambio, a los regímenes jurídicos de los esquemas parciales que regulan otros aspectos de la cooperación económica en general. En este aspecto, el poder discrecional de los países miembros para convenir entre sí acuerdos o entendimientos según sus particulares intereses y necesidades, no está limitado ni condicionado por las reglas sobre no discriminación del ordenamiento jurídico del Tratado, ni está explícitamente regulado por las disposiciones relativas a los "acuerdos de alcance parcial".
14. Únicamente en cuanto al "trato nacional", el Tratado contiene normas más restrictivas o menos flexibles. La cláusula enunciada en el artículo 46 del Tratado, no admite excepciones en su aplicación, o sea que obliga, de manera general, a otorgar, en materia de "impuestos, tasas y otros gravámenes internos", el mismo tratamiento a los productos nacionales que a los productos originarios de cualquier otro país miembro.

Diferente es el caso de los compromisos estipulados en cuanto al tratamiento a los "capitales". De la norma incluida en el artículo 48 del Tratado, surge la obligación de equiparar el tratamiento a los capitales procedentes de "los países miembros de la Asociación" con el tratamiento otorgado o que se otorgue a los capitales procedentes de "cualquier otro país no miembro".

Esta obligación, sin embargo, no se extiende a los posibles tratamientos más favorables que puedan ser convenidos - a través de "acuerdos de alcance parcial" - entre dos o más países miembros con referencia a los capitales procedentes de sus respectivos territorios.

15. En síntesis, el ordenamiento jurídico de la Asociación es lo suficientemente "permisivo" y "flexible" en cuanto a la aplicación entre los países miembros de tratamientos preferenciales y, por consiguiente, discriminatorios al comercio de bienes, a los capitales y a otras transacciones económicas. La única

condición exigida es que dicho tratamiento discriminatorio sea convenido a través de los "acuerdos" previstos en el Tratado de Montevideo 1980 o en el Acuerdo de Cartagena, con arreglo a las disposiciones reglamentarias pertinentes.¹⁷ El cumplimiento de este requisito es suficiente para que los merituados regímenes de tratamiento preferencial y discriminatorio sean "compatibles" con el ordenamiento jurídico de la Asociación.

La única excepción a esta regla general sería la de la norma que establece la obligación de otorgar "trato nacional" a los productos originarios de cualesquiera de los países miembros.

16. En razón de que las reglas sobre esta materia se refieren, de manera expresa, a los "acuerdos de alcance parcial" -definidos con precisión en el artículo 7 del Tratado- y al Acuerdo de Cartagena -mencionado explícitamente en el artículo 44 del Tratado-, podrían surgir algunas dudas sobre la situación de ciertos acuerdos -como el Tratado de Asunción que crea el MERCOSUR, o el reciente Tratado que instituye el GRUPO DE LOS 3-, especialmente en cuanto a su calificación como "acuerdos de alcance parcial" o como "acuerdos subregionales".

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que ni el alcance de los compromisos asumidos, ni la mayor o menor amplitud y profundidad de los tratamientos preferenciales estipulados en dichos "nuevos acuerdos" hacen a la esencia de la permisividad consagrada en el ordenamiento jurídico de la Asociación. A los efectos de la aplicación de las normas pertinentes del Tratado, tales "nuevos acuerdos" deben ser considerados como "acuerdos de alcance parcial", o sea acuerdos, tal como prescribe el citado artículo 7 del Tratado, en "cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros".

De igual manera, es irrelevante el que, debido a sus características, algunos de tales acuerdos puedan ser equiparados a un "acuerdo subregional", pues el "acuerdo subregional" es una categoría no prevista en el ordenamiento jurídico de la ALADI, a diferencia de lo que ocurría en el ordenamiento jurídico de la antigua ALALC.

17. Se desprende de lo expuesto que, el presunto problema de la "compatibilidad" o "incompatibilidad", desde un punto de vista estrictamente jurídico, de los acuerdos que instituyen esquemas parciales de integración económica, no es sino un falso problema. En consecuencia, no parece ni necesario ni útil acentuar el esfuerzo para indagar o "diagnosticar" hipotéticas situaciones de "compatibilidad" o "incompatibilidad", con la intención de identificar obstáculos de índole jurídica para el desarrollo de un programa de "convergencia".

Aceptada esta conclusión, cobra relieve la consideración de la cuestión de la "compatibilidad" o "incompatibilidad" -

¹⁷ / Resolución 2 del Consejo de Ministros

desde el punto de vista "funcional"- de ciertos elementos de las políticas de integración desarrolladas en el ámbito de los esquemas parciales, con la política de integración económica de alcance regional que compete a la Asociación.

3. La "compatibilidad funcional".

18. La idea de "compatibilidad funcional" implica, en su esencia, la apreciación de los contenidos principales de los programas de integración económica adoptados en los "acuerdos de alcance parcial" -especialmente en los "acuerdos de complementación económica" calificados como de "amplia cobertura"- y en los "acuerdos subregionales", en relación con los elementos básicos del programa de integración económica adoptado en el ámbito de la Asociación. Dicha apreciación es, al fin de cuentas, una suerte de cotejo entre las metas y los instrumentos de los programas de alcance parcial y los objetivos -tanto instrumentales como materiales- y los instrumentos del programa de alcance regional, dentro de una lógica de medios y fines.

De la misma manera que en el caso de la "compatibilidad" o "incompatibilidad" desde el punto de vista jurídico, el esfuerzo para determinar la "compatibilidad" o "incompatibilidad" desde el punto de vista funcional, tiene la propensión a adoptar una vía "inductiva" y la intención de concluir en algún tipo de "diagnóstico".

Este esfuerzo pretende concentrarse, en una primera fase, en la indagación de la naturaleza, alcances y características singulares de los programas o de las políticas propias de los esquemas parciales de integración económica, con objeto de identificar probables "identidades" o "similitudes" y probables "diferencias" o "divergencias". Esta intención da a entender, de manera implícita, que la mayor o menor "compatibilidad" estaría en función de la presencia de mayores o menores "similitudes" y "divergencias".¹⁸

19. Varias son las dificultades para alcanzar resultados satisfactorios y, sobre todo, útiles en la aplicación de este enfoque "inductivo".

Una de las más importantes se origina en el hecho de que los esquemas parciales de integración económica o regímenes de comercio preferencial, postulan objetivos instrumentales diferentes. Los programas de algunos de estos esquemas -como el del Tratado de Asunción y, en cierta medida, el del Acuerdo de

¹⁸ / Un buen ejemplo del enfoque "inductivo" para apreciar la "compatibilidad funcional" es el reciente trabajo que realiza la Secretaría de la CEPAL, sobre la base de un "cuadro comparativo" de los elementos básicos de los "acuerdos de alcance parcial" y de los "acuerdos subregionales". Otros ejemplos pueden, tal vez, ser encontrados entre los trabajos que, a los efectos de diseñar acciones para promover la "convergencia", ha realizado la Secretaría de la ALADI

Cartagena- se han fijado el objetivo de establecer un "mercado común", pasando por el previo establecimiento de una "unión aduanera", mientras que otros -como el del GRUPO DE LOS 3 y los de los "acuerdos de complementación económica" denominados de "nueva generación"- se han fijado el postulado de establecer una "zona de libre comercio". En contraposición, la gran mayoría de los "acuerdos de alcance parcial" -algunos de ellos de "complementación económica"- han adoptado la finalidad de promover la reducción y eliminación de obstáculos al intercambio de bienes a través de regímenes de "preferencias comerciales".

Otra dificultad proviene del hecho de que aquellos esquemas que postulan el establecimiento de una "zona de libre comercio" -como el del GRUPO DE LOS 3 y los de algunos de los "acuerdos de complementación económica" de "nueva generación"- no se limitan a la eliminación los obstáculos al comercio de bienes sino que incluyen dispositivos relativos al comercio de servicios y al tratamiento a las inversiones, aparte de otros elementos sobre acciones de cooperación económica.

Tanto la profundidad de los objetivos instrumentales de los esquemas parciales de integración, como el ámbito de materias abarcado por sus respectivos programas, condicionan la naturaleza y características de los instrumentos utilizados. Esta diversidad instrumental, así como los diferentes ritmos o calendarios para el cumplimiento de los programas, hacen dificultosa o, por lo menos, laboriosa la indagación sobre posibles "compatibilidades" o "incompatibilidades" desde el punto de vista funcional.

No menos importante es la dificultad que surge como consecuencia de la probable elevada disparidad en los niveles de las preferencias comerciales otorgadas dentro de los esquemas parciales de integración y de las divergencias en cuanto a los ámbitos de productos que se benefician de tales preferencias.

20. Sin embargo, la principal dificultad para lograr buenos resultados en la aplicación de este enfoque "inductivo" proviene del hecho de que, a diferencia de lo que ocurre con la "compatibilidad" desde el punto de vista jurídico, en el caso de la "compatibilidad" funcional el punto o marco de referencia -o sea el "área de preferencias económicas" como objetivo instrumental básico de la Asociación- es menos preciso o más difuso.

En primer lugar, el "área de preferencias económicas" no ha sido definida, con precisión, en cuanto a su contenido material. Por esta razón, es posible, por ejemplo, aventurar las siguientes dos hipótesis sobre dicho contenido, las cuales podrían ser válidas aunque de un significado y un alcance diferentes: 1) Que el "área de preferencias económicas" implica un estadio de integración económica más amplio y profundo que una "zona de libre comercio", una "unión aduanera" o un "mercado común", o 2) Que el "área de preferencias económicas"

implica un estadio de integración menos amplio y menos profundo que los tres mencionados.

La adopción de una u otra hipótesis condiciona, necesariamente, cualquier esfuerzo destinado a determinar la "compatibilidad" o "incompatibilidad", desde el punto funcional, entre las políticas de integración impulsadas por los acuerdos de alcance parcial y las políticas de integración de alcance regional impulsadas por la Asociación y que se orientan al establecimiento de un "área de preferencias económicas".

En segundo lugar, el Tratado de Montevideo 1980 no establece, de manera precisa, un "programa" encaminado al logro de dicho objetivo y se limita enumerar sus elementos o componentes instrumentales, vale decir la "preferencia arancelaria regional", los "acuerdos de alcance regional" y los "acuerdos de alcance parcial".¹⁹ Por esta circunstancia, resulta difícil determinar si los elementos clave de las políticas de integración de los esquemas de alcance parcial son o no "compatibles" con la meta de instituir un "área de preferencias económicas" entre todos los países de la Asociación.

21. A pesar de todo, hay que admitir que el concepto de "área de preferencias económicas" no está totalmente desprovisto de un contenido material, el cual se desprende de una interpretación sistemática del conjunto de las normas pertinentes del Tratado de Montevideo y, sobre todo, de los supuestos o premisas en los que se sustenta el proceso de integración económica instaurado o formalizado por este instrumento. En este sentido, es dable sostener que la finalidad última de orden material del "área de libre comercio" consiste en lograr una situación de máxima libertad para el flujo del comercio de bienes y de otras transacciones económicas entre los países miembros de la Asociación.

Esta finalidad es coincidente con el objetivo material de las políticas de integración económica propias de los esquemas de alcance parcial, tanto de aquellos basados en "acuerdos de alcance parcial" -bilaterales o plurilaterales- como en aquellos basados en "acuerdos subregionales". Por este motivo, es legítimo presumir que estas políticas son "compatibles", desde el punto de vista funcional, cuando menos con los propósitos materiales del "área de preferencias económicas" postulada por el Tratado de Montevideo 1980.

Esta presunción, sin embargo, no brinda elementos suficientes para elaborar, a partir de la misma, las bases de un programa destinado a promover la "convergencia" de los esquemas de alcance parcial.

¹⁹ / Artículo 4 del Tratado de Montevideo 1980

III. UN NUEVO ENFOQUE PARA EL TRATAMIENTO DE LA CUESTION DE LA "COMPATIBILIDAD".

1. Un cambio en los términos de la interrelación entre la "compatibilidad" y la "convergencia".
22. Hay que admitir que, en razón de las dificultades señaladas, el insistir en los esfuerzos para identificar, por la vía "inductiva", las probables "compatibilidades" o "incompatibilidades", de índole funcional, entre los medios de acción desarrollados en los esquemas de alcance parcial y los medios de una política de integración de alcance regional cuyo objetivo final resulta aún impreciso, parece no ser un método eficaz a los fines de trazar un "programa para promover la convergencia". En todo caso, parece más promisorio el realizar tales esfuerzos aplicando un nuevo enfoque para el tratamiento de esta cuestión.
23. En primer lugar, es indiscutible que la "compatibilidad" y la "convergencia" son dos conceptos íntimamente interrelacionados. Sin embargo, no es del todo aceptable el supuesto de que las presuntas "incompatibilidades" entre las políticas de integración de alcance parcial y la política de integración de alcance regional, sean un obstáculo para el desarrollo de un programa para "promover la convergencia", pues, tal como se ha señalado, ambas tienen, al fin de cuentas, los mismos objetivos materiales. En todo caso, un programa de este tipo bien puede cumplir la función de superar dichas probables "incompatibilidades" - que, con seguridad, no son esenciales sino accesorias-, reafirmando la concepción de que, en todo caso, las acciones desarrolladas en los esquemas de alcance parcial son medios para facilitar el logro del propósito final del proyecto de integración económica de alcance regional.

En segundo lugar, la determinación de la mayor o menor "funcionalidad" o "disfuncionalidad" de las políticas de integración de los esquemas de alcance parcial depende de que las mismas sean examinadas o cotejadas tomando como punto de referencia un enunciado más preciso del objetivo central de la política de integración de alcance regional impulsada por la Asociación.

La adopción de un enfoque basado en estas dos premisas o condiciones, implicaría un cambio, más o menos radical, en los métodos para el tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad" y para el diseño de un "programa" orientado a promover la "convergencia".

2. Un nuevo "marco" o "punto de referencia" para el tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad".
24. La elaboración de un "punto de referencia" que sirva de marco para la determinación de la "compatibilidad", desde el punto de vista funcional, de los esquemas de alcance parcial, puede ser hecha a partir de una interpretación sistemática de diversas disposiciones del Tratado de Montevideo, en conexión con la

apreciación del alcance de las Resoluciones 30 (VI), 32 (VIII) y 38 (VIII) del Consejo de Ministros. De dicha interpretación se puede extraer, de manera inequívoca, el contenido material del "área de preferencias económicas", considerada como el objetivo instrumental básico de la política de integración económica de alcance regional que compete a la Asociación.

25. Por una parte, las normas pertinentes del Tratado de Montevideo deben ser entendidas en función de la vinculación que establecen entre tres conceptos primordiales: las "funciones de la Asociación", el "área de preferencias económicas" y el "principio de la convergencia". Por otra parte, las Resoluciones 30 (VI), 32 (VII) y 38 (VIII) del Consejo deben ser apreciadas como un desarrollo de tales conceptos, cuyo principal consecuencia es poner de manifiesto el "contenido material" del objetivo instrumental básico del proyecto de integración de alcance regional de la Asociación.
26. Por lo que se refiere a las "funciones" que se asignan a la Asociación, el artículo 2 del Tratado de Montevideo prescribe que las mismas consisten en la "promoción y regulación del comercio" entre los países miembros, la "complementación económica" y el "desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados".

En conexión con esta norma, el artículo 4 del Tratado estipula que, para el cumplimiento de tales funciones, los países miembros convienen en establecer "un área de preferencias económicas", la cual debe ser entendida como el objetivo instrumental básico de la Asociación. Al mismo tiempo, prescribe que el "área de preferencias económicas" estará integrada por tres tipos de elementos o componentes: la "preferencia arancelaria regional", los "acuerdos de alcance regional" y los "acuerdos de alcance parcial".

Tomando en consideración la naturaleza de estos últimos, el artículo 3 dispone que el principio de la "convergencia" - que se expresará a través de la "multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial"- es uno de los principios fundamentales que guiarán la "aplicación del Tratado" y "la evolución hacia su objetivo final".

Esto último significa que los "acuerdos de alcance parcial", como medios para establecer, entre un número limitado de países, regímenes preferenciales u otras formas de integración económica, tendrán, necesariamente, una vigencia transitoria, pues, a la larga y en aplicación de procedimientos de convergencia, acordados en aplicación de la norma del citado artículo 3, deberán ser integrados al sistema multilateral o de alcance regional del "área de preferencias económicas".

27. A pesar de que el Tratado no define, de manera explícita, el contenido material del "área de preferencias económicas", de la descripción y, sobre todo, de la definición de sus "mecanismos" -que sí está contenida en otras disposiciones- se desprende que la misma está prefigurada como un conjunto de regímenes cuya

²⁰ / Artículo 2 de la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

²¹ / Artículo 2 de la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

²² / Artículo 1 de la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros

finalidad es lograr la reducción y eliminación de las barreras al comercio e, inclusive, a otras transacciones económicas entre los países de la Asociación. Al mismo tiempo, de la definición de los alcances del principio de la "convergencia" - en los términos de una "multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial"- se deduce que dicha meta quedará perfeccionada en la medida en que el ámbito de los regímenes preferenciales incluya a todos los países miembros de la Asociación.

Existe, por consiguiente, una conexión lógica -desde el punto de vista instrumental- y necesaria -desde el punto de vista del logro del objetivo central de la Asociación- entre los "acuerdos de alcance parcial" y el "área de preferencias económicas". Los primeros deben ser entendidos como medios para lograr, en una etapa previa y dentro de un ámbito más limitado, los mismos objetivos materiales del "área de preferencias económicas".

28. Por otro lado, el ordenamiento jurídico de la ALADI -caracterizado por el principio de la "flexibilidad" enunciado, asimismo, en el Tratado de Montevideo 1980- abre múltiples posibilidades -desde el punto de vista instrumental- para la consecución de las metas de orden material del proyecto de integración económica de la Asociación.

Por una parte, no existen reglas que impidan que, dentro del marco jurídico de la Asociación, algunos de sus países miembros -valiéndose del mecanismo de los "acuerdos de alcance parcial"- convengan entre sí el establecimiento de "zonas de libre comercio", de "uniones aduaneras" o de otras formas más avanzadas de integración económicas.

Por otra parte, tampoco existen normas que impidan el que todos los países miembros -a través del mecanismo de la "preferencia arancelaria regional" o del mecanismo de los "acuerdos de alcance regional"- convengan el establecimiento de un "régimen general de preferencias arancelarias", de una "zona de libre comercio" e, inclusive, de un "régimen preferencial" aplicable no sólo al comercio de bienes sino también a otras transacciones económicas, como el comercio de servicios, la circulación de capitales y el flujo de inversiones.

29. En buena medida, las Resoluciones 30 (VI), 32 (VII) y 38 (VIII) del Consejo de Ministros, colman el vacío del Tratado de Montevideo 1980 en cuanto a la mayor precisión del alcance del concepto de "área de preferencias económicas".

El primero de estos instrumentos establece, con claridad, que la Asociación debe orientarse hacia la "conformación" de una "zona de libre comercio" y señala que, para tal fin, deberían ser examinadas dos opciones o "modalidades" programáticas o instrumentales, consideradas como "complementarias": una, consistente en el "perfeccionamiento de la Preferencia Arancelaria Regional" y otra, consistente en la "multilaterali-

zación" entre los "esquemas subregionales de integración" y entre éstos y los países que no forman parte de los mismos. ²⁰

Adicionalmente, la misma Resolución 30 (VI) señala que la "finalidad" de una de las opciones instrumentales o programáticas para la "conformación de una zona de libre comercio", debe ser la de "crear un espacio económico común". ²¹

A su vez, la Resolución 32 (VII) propone el desarrollo de "una normativa básica común", una de cuyas principales finalidades sería la de garantizar "un trato arancelario no discriminatorio".

Por último, la Resolución 38 (VIII) prescribe que el "programa de acciones" para impulsar la "gradual y progresiva convergencia entre los distintos esquemas de integración", debe tener el propósito de "avanzar desde el área de preferencias económicas hacia estadios superiores de integración". ²²

30. La interpretación coordinada y sistemática de estas normas, lleva a la conclusión de que el Consejo de Ministros ha puesto de manifiesto, con mayor precisión, el sentido y los alcances del proyecto de integración económica de alcance regional, al hacer explícitos los siguientes elementos:

1) El proyecto de integración económica de alcance regional no se limita al establecimiento de un "área de preferencias económicas" sino que está orientado "hacia estadios superiores de integración" o, en definitiva, hacia el establecimiento de "un espacio económico común";
y

2) La meta del proyecto de integración de alcance regional puede ser enunciada en los términos de la "conformación de una zona de libre comercio", acompañada del desarrollo de un "marco normativo común" o de una "normativa básica común", destinados a facilitar el comercio y, sobre todo, a garantizar "un trato arancelario no discriminatorio".

En función de estos elementos, es posible definir el programa de integración económica de la Asociación como un proceso encaminado al establecimiento, en forma progresiva, de un "régimen de libre comercio" -definido en los términos de una "zona de libre comercio"- aplicable al ámbito de todos los países de la Asociación.

²⁰ / Artículo 2 de la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

²¹ / Artículo 2 de la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

²² / Artículo 1 de la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros

Las normas y criterios adoptados por el Consejo Ministros en las Resoluciones 30 (VI), 32 (VII) y 38 (VIII), aparte de precisar el postulado instrumental del "área de preferencias económicas", brindan el supuesto jurídico necesario para el diseño y la aplicación posterior de un "programa para promover la convergencia" de los esquemas de alcance parcial.

3. Las nuevas condiciones "políticas" que favorecen la definición del objetivo del programa regional de la ALADI en los términos de una "zona de libre comercio".

31. Los importantes avances logrados por el Consejo de Ministros en el sentido de definir, con mayor precisión, el objetivo hacia el que debe estar dirigido el programa de integración económica de la ALADI, no son sino el reflejo del nuevo "ambiente" político dentro del cual se desarrollan los esfuerzos que buscan dinamizar los procesos de integración.

En los últimos años ha quedado firmemente consolidada la tendencia, expresada en las nuevas políticas adoptadas por todos los países miembros de la Asociación, hacia la mayor liberalización de los mercados en el ámbito interno y hacia la mayor apertura de las economías nacionales. De esta tendencia se ha derivado la manifiesta intención de ensayar, por la vía de una diversidad de entendimientos y acuerdos, el desarrollo de programas, con ritmos más o menos acelerados, de apertura recíproca de los mercados, con objeto de facilitar un flujo más libre de bienes, servicios, capitales e inversiones.

32. En contraste con el ambiente de los decenios de los años 70 y 80, los nuevos acuerdos de alcance parcial han incorporado, como objetivo instrumental, formas de integración más amplias y profundas. En su mayoría, tales acuerdos adoptan programas dirigidos al establecimiento de "zonas de libre comercio", "uniones aduaneras" e, inclusive, "mercados comunes".

En el caso de los acuerdos de alcance parcial "plurilaterales" o "multilaterales" y de los "acuerdos subregionales" - como los del Acuerdo de Cartagena y del MERCOSUR- dichos programas se encuentran en la fase final para el perfeccionamiento de sendas "zonas de libre comercio" y a punto de ingresar a la fase de formación de sendas "uniones aduaneras".

A su vez, en el caso de los nuevos "acuerdos de complementación económica" de ámbito bilateral, calificados como de "nueva generación" -como aquellos suscritos por Chile con México, Colombia y Venezuela- los programas para el establecimiento de las respectivas "zonas de libre comercio" de encuentran en pleno desarrollo.²³

²³ / 1) Acuerdo de Complementación Económica No. 17 entre Chile y México (22 de septiembre de 1991), 2) Acuerdo de Complementación Económica No. 23 entre Chile y Venezuela (2 de abril de 1993), y 3) Acuerdo de Complementación Económica No. 24 entre Chile y Colombia (6 de diciembre de 1993). Los programas de eliminación automática

Por último, al haber concluido las negociaciones sobre el esquema "plurilateral" o "multilateral" del GRUPO DE LOS 3, se dará inicio, en poco tiempo más, a un nuevo programa para el establecimiento de otra "zona de libre comercio".

En suma, todos los países de la Asociación, sea mediante su participación en los esquemas multilaterales del Acuerdo de Cartagena, el MERCOSUR o el GRUPO DE LOS 3, o sea mediante su participación en acuerdos bilaterales, están comprometidos en programas encaminados a la formación de "zonas de libre comercio", a través de regímenes de eliminación automática, lineal y programada de barreras al comercio de bienes.

33. Al mismo tiempo, la gran mayoría de estos nuevos entendimientos incluyen dispositivos o compromisos para promover, de igual manera, condiciones para el libre flujo de los servicios, los capitales y las inversiones. Debido a esta significativa ampliación del ámbito material de los respectivos programas de integración, tales entendimientos se han convertido en esquemas que, sobre la base del objetivo central de establecer una "zona de libre comercio" aplicable al intercambio de bienes, buscan objetivos más ambiciosos en cuanto a otras transacciones económicas.
34. Por otro lado, la idea de impulsar programas de liberalización de este tipo y con estos alcances, ha ganado terreno en las iniciativas relativas a las vinculaciones de algunos países de la Asociación con esquemas "multilaterales" o "plurilaterales" -como en el caso de la propuesta de Chile dirigida a los países miembros del MERCOSUR-, así como en las iniciativas para llevar adelante esquemas de alcance regional -como en el caso de la iniciativa del Brasil- sobre una "zona de comercio sudamericana".

En el primer caso, el Gobierno de Chile ha propuesto a los países miembros del MERCOSUR la "suscripción de un Memorandum de Entendimiento" para lograr la "asociación" de dicho país con este esquema multilateral. Dicho instrumento establecería las "pautas generales comunes" de dicha asociación, las cuales estarían orientadas hacia dos finalidades básicas: 1) "lograr una gradual liberalización del comercio de bienes y servicios", y 2) "constituir una zona de libre comercio entre Chile y el MERCOSUR a alcanzar en un plazo máximo de diez años".²⁴

A su vez, la iniciativa del Brasil para la "conformación de un Area de Libre Comercio Sudamericana", -que, en su esencia, ha sido adoptada por el conjunto de los países

y lineal de las barreras al comercio de estos tres acuerdos tienen fijada la meta de culminar, a más tardar, hasta fines del año 1999

²⁴ / Propuesta de Asociación de Chile al MERCOSUR. Buenos Aires, 8 de junio de 1994

miembros del MERCOSUR- ²⁵ postula como objetivo la liberalización de las barreras al comercio de bienes a través de un "programa de desgravación arancelaria lineal, automática y progresiva", cuya ejecución se completaría en un plazo de diez años. ²⁶

35. Estos hechos son el síntoma inequívoco de un importante cambio en el "ambiente político" dentro del cual se desenvuelve la ALADI. De igual modo, son una manifestación elocuente de la intención que guía a todos sus países miembros en el sentido de avanzar, más o menos aceleradamente, hacia un régimen de liberalización de las barreras que obstaculizan las transacciones económicas -y no sólo el comercio de bienes- entre ellos. Configuran, por consiguiente, una circunstancias histórica propicia para adoptar un programa de "convergencia" a ser conducido por la Asociación, con miras al establecimiento de un sistema de libre comercio de alcance regional.

4. El tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad" en función del objetivo del establecimiento de una "zona de libre comercio".

36. La mayor precisión en el enunciado del objetivo instrumental de la Asociación o, dicho de otra manera, la inequívoca explicitación del contenido del "área de preferencias económicas" postulada por el Tratado de Montevideo 1980, proveen el necesario nuevo "punto de referencia" para el tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad" de las metas e instrumentos de las políticas de integración de los esquemas de alcance parcial.

37. Partiendo de la premisa de que dicho objetivo ha sido definido por el Consejo de Ministros en los términos de la "conformación zona de libre comercio", ²⁷ el examen de la "compatibilidad" o "incompatibilidad" -desde el punto de vista funcional- de los elementos clave de las políticas de los esquemas parciales de integración, adquiere un nuevo sentido. Las presuntas o probables "compatibilidades" o "incompatibilidades" tendrían que ser determinadas e interpretadas en función o a la luz del logro de la meta de "conformar" una "zona de libre comercio" de ámbito regional.

²⁵ / Acta de la Reunión de la Comisión Ad-Hoc instituida por la Resolución 22/93 del Grupo Mercado Común, con objeto de "definir las pautas comunes para la negociación de la propuesta brasileña para la conformación de un Area de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)". Montevideo, 24 de mayo de 1994

²⁶ / ALCSA: una nueva iniciativa de integración latinoamericana. En Revista "Integración Latinoamericana". No. 198-199, Buenos Aires, INTAL, 1994

²⁷ / Artículo 2 de la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

De igual manera, la aceptación de la idea de que, en rigor, la presunta "incompatibilidad" no es un obstáculo para promover la "convergencia" sino que, por el contrario, esta última es el medio para armonizar las disparidades - que, casi con seguridad, no serán esenciales sino accesorias - entre las políticas de integración impulsadas en el ámbito de los diversos acuerdos de alcance parcial, condiciona el método para el tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad".

38. En razón de la naturaleza del objetivo de "conformar" una "zona de libre comercio", el examen las políticas de integración de los esquemas de alcance parcial - a los fines de precisar las características y la magnitud de probables disparidades y de extraer elementos para el diseño de un "programa para promover la convergencia" - debería concentrarse en aquellos elementos clave que tienen relación directa con los alcances de dicho objetivo. En este sentido, resulta primordial fijar la atención en los siguientes temas centrales:

- 1) Programas de reducción y/o eliminación de las barreras al comercio de bienes. ²⁸
- 2) Tratamiento aplicado a las "nóminas de excepciones". ²⁹
- 3) Regímenes en materia de origen.
- 4) Regímenes en materia de cláusulas de salvaguardia.
- 5) Regímenes en materia de "dumping" y prácticas desleales de comercio.
- 6) Regímenes en materia de incentivos a las exportaciones.

39. Tanto la Resolución 30 (VI) como la Resolución 32 (VII) del Consejo de Ministros, hacen referencia expresa a estas materias, como elementos integrantes del denominado "marco normativo común" o "normativa básica común", a ser desarrollados por

²⁸ / El examen de esta materia debería abarcar los siguientes aspectos: 1) Ambito o alcance de los programas: a) Barreras arancelarias y b) Barreras no arancelarias; 2) Modalidades o procedimientos: a) Reducción y/o eliminación de barreras en forma automática, lineal y programada, y b) Reducción y/o eliminación sobre la base de negociación de nóminas de productos; 3) Calendario y/o condiciones de los regímenes de desgravación: a) Calendario de los programas de eliminación automática, lineal y programada y b) Duración de la vigencia de las preferencias otorgadas sobre la base de negociación de nóminas de productos

²⁹ / El examen de esta materia debería abarcar los siguientes aspectos: 1) Ambito o contenido de las nóminas y 2) Tratamiento aplicado: a) "Desmantelamiento" de las nóminas de excepciones, y b) Regímenes "especiales" para productos incluidos en las nóminas de excepciones

los órganos de la Asociación. De igual modo hacen referencia a otras materias accesorias de índole instrumental.

Sin embargo, dichas resoluciones partían del supuesto de que el esfuerzo para desarrollar la mencionada el "marco normativo común", tenía valor por sí mismo y no en función del objetivo explícito de promover, de manera simultánea, el desarrollo de un proceso conducente al establecimiento de un sistema o régimen de libre comercio de alcance regional. Dicho de otra manera, postulaban el ensayo de una forma de "convergencia" a partir de la adopción, en una primera etapa, de normas comunes referidas a las condiciones para el desenvolvimiento de las relaciones comerciales entre los países miembros y no a partir de la determinación de los medios para la creación de un "mercado único" de ámbito regional.

40. Según se desprende de los compromisos adoptados en varios acuerdos de alcance parcial, es evidente el interés de los países de la Asociación de extender el ámbito de materias de los esfuerzos de integración incluyendo los temas del "comercio de servicios", la "circulación de capitales" y las "inversiones". Por esta circunstancia, es importante examinar, asimismo, los "regímenes", "programas" o "dispositivos" sobre estas materias adoptados dentro de los esquemas parciales de integración.
41. A pesar de que algunos de los esquemas de alcance parcial -en particular aquellos que postulan el establecimiento de "uniones aduaneras" o "mercados comunes"- incluyen, por su propia naturaleza, programas o compromisos relativos a la coordinación y armonización de políticas, el examen de los mismos no parece relevante a los fines de determinar su probable "compatibilidad" o "incompatibilidad" -desde el punto de vista funcional- con el postulado del establecimiento de una "zona de libre comercio" de alcance regional.

Las características y, sobre todo, los alcances de tales programas no afectan a la esencia de este objetivo. Comprometen, únicamente, a los países participantes en esquemas de este tipo y, posiblemente, condicionen -mediante el establecimiento de ciertas pautas comunes o coordinadas- la forma de participación de los mismos en un eventual programa orientado al establecimiento de una "zona de libre comercio" de alcance regional. Este puede ser el caso, por ejemplo, de aquellos esquemas de alcance parcial que se han propuesto como objetivo el establecimiento de una "unión aduanera", de la cual podría derivar una "política comercial común" cuya aplicación compete sólo a los países involucrados.

42. En síntesis, el tratamiento de la cuestión de la "compatibilidad" desde una nueva perspectiva -sustentada en el supuesto de que el objetivo instrumental básico de la Asociación está claramente definido como una "zona de libre comercio" de alcance regional- abre la posibilidad de allanar las dificultades para la adopción y posterior ejecución de un "programa para promover la convergencia".

Resulta claro, en primer lugar, que el resultado final que se busca al postular dicho objetivo es coincidente con el resultado final al que aspiran las políticas impulsadas en el ámbito de los esquemas de integración económica de alcance parcial. Al final de cuentas, en ambos casos lo que se busca es alcanzar una situación de máxima libertad para el flujo del comercio de bienes e, inclusive, de otras transacciones económicas, como los servicios, los capitales y las inversiones, entre los países de la Asociación.

Esta coincidencia permite presumir que las "incompatibilidades" o la probable "disfuncionalidad" de los programas de alcance regional, pueden no ser tan pronunciadas como podría suponerse. Es más probable que las "disparidades" entre las políticas de integración económica de los esquemas de alcance parcial sean, más bien, de orden procesal y de matices o énfasis en la concepción y la aplicación de algunos de sus instrumentos, debido que éstas deben adecuarse a la naturaleza y alcances del "modelo" de integración de cada uno de dichos esquemas, así como a la índole de los intereses específicos de los países involucrados y de los compromisos adoptados entre ellos.

43. Una disparidad, de cierta envergadura, puede surgir a simple vista entre el propósito de los países participantes en esquemas de alcance parcial de acordar, por esta vía, regímenes de tratamiento preferencial y, por consiguiente discriminatorio, en función de sus especiales intereses y necesidades, así como en función de las particularidades de sus respectivas relaciones económicas y comerciales y el propósito inherente al proyecto de una "zona de libre comercio" regional de materializar un sistema preferencial generalizado o en favor del conjunto de los países de la Asociación.

Tal disparidad, sin embargo, sería más aparente que real si se admite que los "acuerdos de alcance parcial" fueron empleados como medios para establecer regímenes preferenciales limitados a los países participantes en el entendido de que, según el ordenamiento jurídico de la Asociación, tendrían, necesariamente, un carácter transitorio pues quedaban sujetos a la eventualidad de la puesta en marcha de un proceso de convergencia encaminado a su progresiva "multilateralización". O dicho en otros términos, fueron empleados partiendo del supuesto de que constituían instrumentos o mecanismos para posibilitar la progresiva liberalización de los obstáculos al comercio de bienes y al flujo de otras transacciones económicas en un ámbito más reducido, como condición para facilitar el esfuerzo posterior de ampliar dicha liberalización al ámbito del conjunto de los países de la Asociación.

44. La confirmación o la negación de estas hipótesis sería, por consiguiente, el resultado más importante de la aplicación de un nuevo método para el examen de la "compatibilidad" de los acuerdos de alcance parcial, basado en el cotejo entre sus metas e instrumentos básicos y los elementos esenciales del proyecto de establecer una "zona de libre comercio" de alcance

regional. La más precisa interpretación del significado y magnitud de algunas probables "incompatibilidades" serviría, además, para extraer elementos destinados a la elaboración de un programa para promover la "convergencia" de estos acuerdos hacia el logro de dicha meta.

V. EL PROGRAMA PARA PROMOVER LA "CONVERGENCIA" COMO MEDIO DE LOGRAR LA "COMPATIBILIDAD" DE LOS ESQUEMAS DE ALCANCE PARCIAL.

45. La consideración y posterior adopción de un "programa de acciones de corto y mediano plazo, para impulsar una gradual y progresiva articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración", tal como lo dispone el artículo 1 de la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros, conducirán, necesariamente, a un proceso de negociaciones entre los países miembros. El mismo estará condicionado por diversos factores, algunos derivados del nuevo "ambiente" político que rodea a la Asociación y otros de los elementos que surjan del examen del desarrollo efectivo de los esquemas de alcance parcial.

Al mismo tiempo, este proceso estará influido por las demandas emergentes del "ambiente" internacional. Algunas de ellas basadas en la presunción de que la inminente entrada en vigor del nuevo marco de regulación del comercio internacional resultante de las Negociaciones Multilaterales de la Ronda Uruguay y el pronto establecimiento de la nueva Organización Mundial de Comercio, tendrán el efecto de imprimir un mayor dinamismo al proceso de liberalización comercial a escala mundial. Otras, en cambio, derivadas del supuesto de que existen buenas probabilidades de que, más a o menos corto plazo, puede quedar mejor perfilado el proyecto de la progresiva conformación de un sistema de libre comercio de alcance hemisférico.

46. Teniendo en cuenta estos factores, el "programa" debería quedar inscrito en un marco de referencia global. Esto significa que, aparte de sus finalidades específicas vinculadas con la meta de lograr la "la conformación" de una "zona de libre comercio" entre todos los países de la Asociación, tendría que fijarse los siguientes objetivos de carácter "estratégico":

- 1) Ordenar y dotar de coherencia a los esfuerzos que se llevan a cabo en el ámbito de los esquemas de alcance parcial, al proporcionar a los mismos una meta o un sentido finalista único y trascendente;
- 2) Facilitar y no obstaculizar ni distorsionar el desarrollo de los esquemas de alcance parcial y, sobre todo, el logro de sus metas en cuanto a promover procesos de liberalización más acelerados y crear situaciones de integración más profundas; y
- 3) Crear condiciones para generar una suerte de "respuesta regional" a los desafíos e incitaciones provenientes del entorno internacional, particularmente en cuanto al nuevo

impulso de liberalización en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio y en el ámbito hemisférico.

47. En realidad, estos postulados u objetivos "estratégicos" están implícitos en el ánimo de los países de la Asociación, puesto de manifiesto en diversas actitudes y declaraciones de intención. Por ello se puede sostener que los mismos son un "entendido" o un "supuesto" que no admite mayor discusión.
48. La definición de los elementos específicos del "programa de convergencia", en cambio, constituirán el núcleo del aludido proceso de negociaciones. A fin de que el mismo sea un proceso eficaz, resulta primordial proponer una "agenda" con aquellos temas verdaderamente cruciales y que, por esta circunstancia, tenga el efecto de concentrar el esfuerzo para la búsqueda de acuerdos sobre aquellos elementos que hacen a la esencia del "modelo" de integración económica postulado.

En este sentido, resulta pertinente proponer una agenda con el siguiente contenido:

- 1) Programa para la eliminación de las barreras al comercio de bienes:
 - a) Procedimiento para la eliminación "automática, lineal y programada" de las barreras arancelarias.
 - b) Procedimiento para la eliminación "automática" de las barreras no arancelarias.
- 2) Calendario para la aplicación del programa de eliminación de las barreras al comercio.
- 3) Nóminas de excepciones:
 - a) Programa para el "desmantelamiento" de las nóminas de excepciones.
 - b) Regímenes "especiales" para la eliminación de las barreras al comercio de productos de las nóminas de excepciones.
- 4) Adopción y/o perfeccionamiento de regímenes sobre:
 - a) Origen.
 - b) Cláusulas de salvaguardia.
 - c) "Dumping" y prácticas desleales de comercio.
 - d) Incentivos a las exportaciones.
- 5) Comercio de servicios:
 - a) Marco normativo general.

b) Normas y/o criterios para el desarrollo de programas específicos o por sectores para la eliminación de barreras al comercio de servicios.

6) Tratamiento a los capitales y las inversiones:

a) Marco normativo general para facilitar la libre circulación de capitales.

b) Normas y/o criterios sobre dispositivos para facilitar el flujo de inversiones.

49. Con referencia a la mayoría de estos temas, en la Asociación existen valiosos antecedentes. Por tal motivo, su discusión puede ser allanada tomando en consideración tales antecedentes y, en especial, los avances que se han logrado en la búsqueda de acuerdos sobre los mismos.

Así, por ejemplo, los órganos de la Asociación han adoptado ya sendos Regímenes en materia de Origen y en materia de Cláusulas de Salvaguardia. De igual modo, se han realizado progresos nada desdeñables en cuanto a posibles normas destinadas a regular el empleo de "incentivos a las exportaciones", así como con relación a posibles normas en materia de "dumping" y otras prácticas desleales de comercio.

En cuanto al "comercio de servicios", ha sido concluida, hace poco, la preparación de un proyecto de acuerdo de alcance regional, el cual, además, ha sido motivo de examen en grupos de trabajo intergubernamentales de nivel técnico.

Otras materias como la del "tratamiento a los capitales e inversiones" demandarán un mayor esfuerzo de negociación para alcanzar acuerdos más específicos. Con todo, normas específicas del Tratado de Montevideo 1980, como las del artículo 48, brindan un buen punto de partida para dicho esfuerzo. Adicionalmente, existe el precedente de la pauta fijada por la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros al inscribir el tema de "facilitación de las inversiones recíprocas" dentro del conjunta de acciones que tendría que desarrollar la Asociación para fomentar y apoyar el "desarrollo y profundización de las relaciones bilaterales, plurilaterales, subregionales y regiones de los países miembros".³⁰

50. El tratamiento o las negociaciones sobre temas relativos a la adopción de un "programa de eliminación de las barreras al comercio de bienes", de índole automática y lineal, con miras al establecimiento progresivo de una "zona de libre comercio", así como a la adopción de medidas o dispositivos aplicables a las "nóminas de excepciones", enfrentarán, probablemente, mayores dificultades. Sin embargo, el esclarecimiento de los mismos, a través de acuerdos concretos, es un asunto crucial

³⁰ / Artículo 1 de la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

que condiciona fuertemente las soluciones del conjunto del "paquete" a ser negociado.

En cuanto al programa o los procedimientos para la eliminación de barreras al comercio de bienes, la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros adelanta una aproximación al tema al proponer dos opciones para "facilitar y afianzar la conformación de una zona de libre comercio":³¹

- 1) La primera consistente en la adopción de un "compromiso colectivo de consolidación de aranceles máximos" y de un programa para el perfeccionamiento de la Preferencia Arancelaria Regional, a través de la "ejecución simultánea" de tres programas para:
 - a) La "profundización" de la Preferencia Arancelaria Regional;
 - b) El "desmantelamiento" de las listas de excepciones; y
 - c) La "eliminación" de las restricciones no arancelarias.
- 2) La segunda consistente en la realización de "esfuerzos de multilateralización a ser promovidos entre los distintos esquemas subregionales de integración, así como entre éstos y los países de la ALADI que no forman parte de los mismos".

51. La Resolución 30 (VI) del Consejo considera que estas dos opciones son "complementarias" entre sí. Sin embargo, dadas las características de cada una de ellas insinuadas en la misma Resolución, quedan dudas sobre si efectivamente son o no "complementarias". Por el contrario, parecería que se trata de dos procedimientos diferentes para lograr la meta de la "conformación" de una "zona de libre comercio".

En razón de esto, las negociaciones sobre el tema -en caso de existir el propósito de buscar soluciones a partir, necesariamente, de las pautas fijadas por la Resolución 30 (VI)- tendrían que optar por una de las dos fórmulas. Hay que reconocer que ambas tienen sus ventajas y desventajas. La primera parece más simple y más precisa, pero tiene el inconveniente de que se basa en un instrumento -la Preferencia Arancelaria Regional- cuya eficacia ha sido puesta en entredicho. La segunda, a su vez, tiene el inconveniente de que es menos precisa, pero podría tener la ventaja de que parte de situaciones o avances más o menos consolidados.

³¹ / Artículo 2 de la Resolución 30 (VI) del Consejo de Ministros

52. La experiencia derivada de algunos de los nuevos acuerdos de alcance parcial -en especial de los denominados de "nueva generación"- así como del reciente plurilateral del GRUPO DE LOS 3, brinda elementos para buscar otras opciones. En tales acuerdos se emplea, por ejemplo, un sistema de eliminación de barreras al comercio basado en "grupos" o "tramos" de productos, a los cuales se aplican procedimientos más o menos acelerados de desgravación.

Una opción de este tipo no es totalmente descartable, tomando en cuenta, sobre todo, que los numerosos "acuerdos de alcance parcial" en actual vigencia, así como el desarrollo de los programas de eliminación de barreras al comercio impulsados en el ámbito de los "acuerdos subregionales", han dado como resultado, sin duda, un conjunto relativamente importante de situaciones de eliminación total de gravámenes y restricciones.

53. Sea como fuere, lo deseable es que el "programa" de eliminación de barreras al comercio sea simple y transparente, tanto en lo relativo a las barreras arancelarias como en cuanto a las barreras no arancelarias.
54. Por lo que se refiere a las "nóminas de excepciones", las negociaciones tendrían que buscar la meta de lograr acuerdos precisos sobre los procedimientos para el "desmantelamiento" de las mismas o, de no ser esto posible en algunos casos, sobre la adopción de "regímenes especiales" aplicables al comercio de ciertos productos incluídas en dichas nóminas.

El tratamiento de las "nóminas de excepciones" está íntimamente relacionado con el tratamiento del "programa de eliminación de barreras al comercio de bienes". Por este motivo, es presumible que las mayores dificultades para lograr acuerdos con relación a este último provengan de la falta de precisión en los acuerdos sobre el primer tema.

55. Las salidas para el tema de las "nóminas de excepciones" podrían estar basadas en el supuesto, en la gran mayoría de los casos, este mecanismo es utilizado para evitar situaciones difíciles en el comercio de productos que, por diversas circunstancias, son considerados por cada país como "sensibles" o "estratégicos". Un tratamiento eficaz del asunto tendría que estar orientado a la búsqueda de acuerdos para la aplicación de "regímenes especiales" que fijen condiciones particulares para la liberalización del comercio de tales productos.
