



ALADI/SEC/Estudio 86
7 de junio de 1995

EL PAPEL DE LA ALADI EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD
DEL PROCESO DE INTEGRACION

La Secretaría General de la ALADI presenta a continuación el trabajo de consultoría que encomendara al Señor Carlos Pérez Del Castillo, sobre el tema "El papel de la ALADI en la nueva institucionalidad del proceso de integración", cuyo primer borrador fuera entregado por el consultor, a fin del mes de febrero pasado.

Este estudio, que se hizo posible con el apoyo de la CAF, forma parte de los trabajos que le fueron solicitados a la Secretaría General por el Comité de Representantes, atendiendo a las recomendaciones formuladas en las últimas reuniones de los Representantes de las Políticas de integración de los países miembros y del Grupo Ad-Hoc de Representantes Gubernamentales. Dichos trabajos tienen por objeto enriquecer, profundizar o complementar los temas abordados inicialmente en los documentos ALADI/SEC/dt 370 y 370.1, en torno a la articulación y convergencia de los esquemas subregionales y bilaterales de integración en el marco de la ALADI.

Si bien el trabajo se desarrolló en el marco de un fluido y fructífero intercambio de opiniones con la Secretaría General, las afirmaciones y comentarios expuestos son de exclusiva responsabilidad del consultor y no comprometen, necesariamente, el pensamiento de la Institución.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I - LA NUEVA ETAPA DE LA INTEGRACION

Aspectos generales

1. SITUACION ACTUAL DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

1.1 ALADI

1.2 MERCOSUR

- 1.2.1 Estructura Institucional del MERCOSUR
- 1.2.2 Desgravación arancelaria y no arancelaria
- 1.2.3 Arancel Externo Común (AEC)
- 1.2.4 Armonización de instrumentos de política comercial
- 1.2.5 Coordinación de políticas macroeconómicas
- 1.2.6 Solución de controversias
- 1.2.7 Servicios e Inversiones

1.3 GRUPO ANDINO (GRAN)

- 1.3.1 Estructura institucional
- 1.3.2 Desgravación arancelaria y no arancelaria
- 1.3.3 Arancel Externo Común (AEC)
- 1.3.4 Armonización de instrumentos de política comercial
- 1.3.5 Coordinación de políticas macroeconómicas
- 1.3.6 Servicios e inversiones

1.4 GRUPO DE LOS TRES

1.5 ACUERDOS BILATERALES

1.6 MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA)

- 1.6.1 Desgravación arancelaria y no arancelaria
- 1.6.2 Arancel Externo Común (AEC)
- 1.6.3 Armonización de instrumentos de política comercial
- 1.6.4 Coordinación de Políticas Macroeconómicas
- 1.6.5 Políticas sectoriales
- 1.6.6 Servicios, Inversiones y otros aspectos contemplados

1.7 COMUNIDAD DEL CARIBE Y MERCADO COMUN (CARICOM)

- 1.7.1 Desgravación arancelaria y no arancelaria
- 1.7.2 Arancel Externo Común (AEC)
- 1.7.3 Armonización de instrumentos de Política Comercial

- 1.7.4 Coordinación de Política Macroeconómica
- 1.7.5 Servicios, Inversiones y otros aspectos contemplados

1.8 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTE AMERICA (TLCNA)

1.9 LA CUMBRE DE LAS AMERICAS

1.10 NEGOCIACIONES MERCOSUR-UNION EUROPEA

2. PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

CAPITULO II - REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LA ALADI EN EL CON-
TEXTO DE LA INTEGRACION REGIONAL

ALADI y las nuevas tendencias de la integración

CAPITULO III - LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

A. ALADI

- i. Consolidación del proceso de integración regional
- ii. Promoción del desarrollo y fortalecimiento del proceso de integración a través de acciones de cooperación regional

Servicios
Transporte
Turismo
Información
Inversiones
Cooperación Monetaria y Financiera
Medio Ambiente
Ciencia y Tecnología
Otras áreas de cooperación regional

B. EL SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (SELA)

C. GRUPO DE RIO

Hacia una nueva institucionalidad regional

CAPITULO IV - EL NUEVO PAPEL DE LA ALADI EN EL RENOVADO CONTEXTO
INSTITUCIONAL

Oportunidad para la racionalización institucional

INTRODUCCION

En los últimos años hemos sido testigos de profundas transformaciones tanto a nivel mundial como regional, que se han traducido en nuevas orientaciones y lineamientos en el sistema de relaciones económicas internacionales.

En América Latina y el Caribe, junto con un visible cambio en la orientación y el manejo de las políticas macroeconómicas, quizás el elemento más sobresaliente ha sido la nueva forma, modalidades y sobre todo la dinámica que adquirió el proceso de integración regional. Indudablemente, treinta años de esfuerzos multilaterales, con resultados frágiles y marginales, han dado paso a la nueva etapa de relacionamiento, donde la integración y la cooperación regional han pasado a ser un eje importante de las políticas de desarrollo de los países de la región.

Paralelamente a estos acontecimientos, la institucionalidad regional ha sufrido el embate de estas transformaciones, perdiendo paso y gravitación en el proceso de desarrollo económico y social de nuestros países. Hoy se cuestiona el papel, las funciones y la utilidad de los organismos de integración de la América Latina y el Caribe, y los Gobiernos prescinden de ellos o los subutilizan en el manejo de sus relaciones internacionales.

El presente estudio pretende promover una reflexión entre los Gobiernos de la región sobre la imperiosa necesidad de racionalizar la institucionalidad regional para que pueda volver a incidir sobre el crecimiento y desarrollo de las economías de los países de la región.

En un primer capítulo se pasa revista a las características que ha adquirido el proceso de integración en América Latina y el Caribe, analizando su dinamismo y las razones, tanto de orden externo como interno, que han impulsado esta nueva etapa de la integración regional. Se evalúa la situación actual de los acuerdos subregionales y bilaterales y sus perspectivas de convergencia y articulación hacia espacios más amplios de integración.

En el segundo capítulo, se adelantan una serie de reflexiones sobre el papel de la ALADI en este renovado contexto de integración regional, donde los esquemas subregionales y bilaterales han rebasado los procesos e instrumentos multilaterales perseguidos tradicionalmente por este organismo.

El tercer capítulo destaca que la pérdida de vigencia de propósitos y credibilidad que ha experimentado la ALADI no es exclusiva a esta organización. En efecto, lo que actualmente está en juego es un serio cuestionamiento de toda la institucionalidad regional, que requiere una respuesta inteligente por parte de los Gobiernos de la América Latina y el Caribe. El documento hace una serie de planteos tendientes a redefinir funciones y responsabi-

lidades en algunos organismos de la región, en particular la ALADI, el SELA y el Grupo de Río, para que puedan volver a cumplir, hoy en día, con el papel histórico que le asignaron sus fundadores, y trabajar conjuntamente en beneficio de todos los países de la región.

El capítulo cuarto define el papel y funciones que le cabría a la ALADI en un renovado contexto de racionalización institucional, sugiriéndose una nueva estructura orgánica para el organismo y los principios básicos que deberían guiar este nuevo contexto institucional.

CAPITULO I

LA NUEVA ETAPA DE LA INTEGRACION

Aspectos generales

La nueva dinámica que ha adquirido el proceso de integración en América Latina y el Caribe desde fines de la década de los ochenta ha sido objeto de numerosos estudios y análisis¹. Los mismos plantean con claridad las razones, tanto de orden externo como interno, que han impulsado esta nueva etapa, sus instrumentos y mecanismos operativos, sus efectos sobre las economías de los países de la región, así como el proceso de convergencia gradual de los diferentes acuerdos subregionales y bilaterales que están ocurriendo hacia objetivos más amplios y ambiciosos de integración regional.

Por consiguiente, no es intención de este documento repetir estos aspectos que están bien documentados y son de sobra conocidos. Más bien, este primer capítulo concentra su atención en una breve presentación de la situación actual de los distintos esquemas de integración en la región y el hemisferio, y de las perspectivas más razonables que se visualizan hacia el futuro. Este examen objetivo de las realidades del momento y de las tendencias de mediano y largo plazo, es el punto de partida y de sustento obligatorio, para abordar el análisis de la nueva institucionalidad del proceso de integración regional.

El examen del amplio y heterogéneo cuadro del proceso de integración actual indica que los ejes centrales y motores del mismo son los acuerdos subregionales y bilaterales. Una primera constatación, de carácter general, son los comunes denominadores y semejanzas en sus disposiciones sustantivas que presentan estos esquemas, que conviene señalar²:

- Tienen una cobertura muy amplia, cubriendo todo o un muy significativo espectro del universo arancelario. De esta manera, se diferencian del enfoque tradicional anterior de negociaciones por producto.

¹ Véase, entre otros, OEA: Situación y perspectivas de los procesos de integración regional, Carlos Pérez del Castillo, octubre de 1994. ALADI: Articulación de esquemas subregionales y bilaterales de integración, enero 1994; Convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales de integración en el marco de ALADI, agosto 1994; Análisis para la elaboración de un programa de acciones para la articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración, setiembre 1994. SELA: La nueva etapa de la integración regional, Fondo de Cultura Económica, 1993. CEPAL: El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, enero 1994.

² Ver al respecto OEA, ibid.

- Promueven una liberalización rápida de las barreras al comercio, tanto de origen arancelario como no arancelario, fijándose en un calendario estricto su reducción, armonización o eliminación. Las excepciones que se aceptan al inicio de estos procesos de desgravación, también son objeto de una eliminación progresiva y sujeta a un programa calendarizado.
- Se establecen metas mucho más ambiciosas que las áreas de preferencia contempladas en el pasado, al orientar sus acciones hacia la consolidación de Zonas de Libre Comercio (ZLC), establecimiento de Uniones Aduaneras (UA) a través de la negociación de un Arancel Externo Común (AEC) y la conformación eventual de Mercados Comunes (MC).
- Se propone la coordinación o armonización de las políticas macroeconómicas.
- Se visualiza la eventual libre circulación de factores (capital y mano de obra) dentro del ámbito de estos procesos de integración.
- Presentan todos una creciente diversificación de las materias objeto de negociación, al incursionar en áreas que desbordan los aspectos estrictamente comerciales, abordando temas tales como: servicios, inversiones, propiedad intelectual y medio ambiente.
- Buscan armonizar instrumentos de política comercial tales como cláusulas de salvaguardia, normas de origen, normas técnicas, regímenes contra las prácticas desleales de comercio, solución de controversias, etc.
- Dan un renovado impulso a los programas de integración física entre los países que integran los acuerdos, así como en la liberalización y facilitación del transporte y de las comunicaciones en sus diversas modalidades.
- Dejan la puerta abierta para la homogeneización y compatibilización de los instrumentos incorporados en dichos acuerdos subregionales con otros existentes en la región, y en su eventual articulación y convergencia, con miras a la constitución del Mercado Común Latinoamericano.

1. SITUACION ACTUAL DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

1.1 ALADI

El más importante esfuerzo de integración regional comenzó en el año 1960 con la firma del "Tratado de Montevideo" que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Si bien en el artículo 54 de dicho Tratado se estableció que los países deberían realizar los esfuerzos para alcanzar el estado de mercado común, en la práctica la ALALC se constituyó en un foro de negociación de preferencias y medidas conexas para

efectivizar una zona de libre comercio (nomenclatura, tránsito aduanero, etc.) de carácter multilateral y en consecuencia definió su estructura operativa en función de estas características.

Luego de años iniciales de dinamismo, el proceso se fue estancando paulatinamente lo cual dio lugar a que algunos países buscaran mecanismos más ágiles para lograr el objetivo de un mercado común, dándose así origen a la formación del Grupo Andino en el año 1969, que originalmente fue un acuerdo dentro del marco de la ALALC.

El mencionado estancamiento y las nuevas condiciones imperantes dieron origen a una modificación sustancial en el esquema de integración, concretado en el Tratado de Montevideo 1980 que motivó la creación de la ALADI.

En dicho Tratado se establece como objetivo llegar, en forma gradual y progresiva, a constituir un mercado común latinoamericano. Se incorpora además la modalidad de acuerdos de alcance parcial, junto con los regionales y la posibilidad de concretar acuerdos en materias no arancelarias.

En la práctica se avanzó en la concreción de acuerdos bilaterales y subregionales (GRAN, MERCOSUR, Grupo de los Tres), con resultado escasos en el campo regional.

Por otra parte la estructura de la Asociación y su operatividad se mantuvo con las mismas características de la época de la ALALC que, como se mencionó, estaba más orientada a la multilateralidad y a los aspectos arancelarios sin incursionar en los nuevos temas que, en el contexto actual, hacen al real aprovechamiento de los beneficios de un área de libre comercio o del mercado común.

Uno de los elementos claves para la concreción de acuerdos resulta de la participación de los actores decisores en las negociaciones, lo cual se pone de manifiesto en el dinamismo alcanzado por los procesos subregionales frente al estancamiento de la integración regional.

Tanto en el Grupo Andino como en el MERCOSUR la discusión de los acuerdos ha estado en manos de los propios decisores en cada país, mientras que en la Asociación la participación de las jerarquías nacionales decisoras es muy escasa y la negociación se diluye a través de un proceso de comunicación a distancia con los factores de decisión y de reiteradas solicitudes de instrucciones, que hacen muy difícil alcanzar logros concretos.

1.2 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El MERCOSUR, constituido el 26 de marzo de 1991, por el Tratado de Asunción, forma parte del ordenamiento jurídico de la ALADI como un Acuerdo de alcance parcial de Complementación Económica (AAP.CE no. 18); sus antecedentes inmediatos lo constituyen los acuerdos bilaterales firmados por Argentina y Brasil

(AAP.CE no. 14); Argentina con Uruguay (AAP.CE no. 1) y Brasil con Uruguay (AAP.CE no. 2).

1.2.1 Estructura Institucional del MERCOSUR

El artículo 1 del Protocolo de Ouro Preto define la estructura institucional del MERCOSUR que rige a partir del 1o. de enero de 1995. Esta cuenta con los siguientes órganos:

- . El Consejo del Mercado Común (CMC)
- . El Grupo Mercado Común (GMC)
- . La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)
- . La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- . El Foro Consultivo Económico-Social (FCES)
- . La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)

El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del MERCOSUR, al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el conjunto de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del Mercado Común. El artículo 9 del Protocolo de Ouro Preto define que el CMC se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes. Dichas Decisiones serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. El Consejo estará conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, que debe velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los Acuerdos firmados en su marco y tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el CMC: El GMC se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Miembros. Dichas Resoluciones serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. Está conformado por funcionarios que ocupan posiciones decisorias en sus respectivos países, deben participar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y de los Bancos Centrales.

La Comisión de Comercio (CCM) será el órgano encargado de asistir al GMC en la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países (artículo 16). También le corresponderá la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la CCM, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares -personas físicas o jurídicas (artículo 21)-. Las Directivas de la CCM serán tomadas por consenso y con presencia de todos los Estados Partes. Por otro lado, en otras áreas o situaciones, la CCM se limitará a pronunciarse mediante propuestas, que serán elevadas a la consideración y aprobación del GMC.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR. Su tarea es la de procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Asimismo, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración. El artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto define que la Comisión remitirá recomendaciones al CMC, por intermedio del GMC. Dichas recomendaciones serán acordadas de acuerdo a un Reglamento Interno que debe adoptar la propia Comisión. Las recomendaciones serán recogidas y procesadas por la SAM y remitidas a los órganos pertinentes para su consideración.

El Foro Consultivo Económico-Social (FCES) es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. El artículo 29 del Protocolo de Ouro Preto le asigna funciones consultivas y define que se manifestará mediante recomendaciones al GMC. Las recomendaciones del FCES se adaptarán en función de su propio Reglamento Interno. Las recomendaciones serán recogidas y procesadas por la SAM y remitidas al GMC para su consideración.

La Secretaría Administrativa (SAM), como órgano de apoyo del MERCOSUR, está llamada, entre otras actividades, a servir como archivo oficial de la documentación del MERCOSUR, realizar la publicación y difusión de las normas adoptadas en el marco del MERCOSUR, organizar los aspectos logísticos de las reuniones del CMC, GMC y CPC y demás órganos del MERCOSUR e informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

1.2.2 Desgravación arancelaria y no arancelaria

La VIII Reunión del Consejo del Mercado Común, a nivel presidencial, que tuvo lugar en Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994, dio un paso trascendente en el proceso de integración subregional entre los cuatro países que conforman el MERCOSUR. Como consecuencia, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han comenzado a partir del 1o. de enero de 1995 a compartir un destino económico común, poniendo en vigencia una Unión Aduanera imperfecta, que adquirirá plena vigencia y regirá definitivamente en el año 2006. Asimismo, el Protocolo adoptado en Ouro Preto, que es parte integrante y complementa el Tratado de Asunción, establece la estructura institucional que conducirá el MERCOSUR en la etapa que se inicia.

El Tratado de Asunción contemplaba un cronograma de desgravación arancelaria lineal y automático para todo el universo arancelario de los cuatro países que conforman el MERCOSUR. El mismo preveía desmantelamientos progresivos, cada seis meses, hasta llegar a la liberalización total el 31 de diciembre de 1994. Admitía asimismo una lista transitoria de excepciones que debería reducirse progresivamente, a razón de un 20% anual hasta su total eliminación el 31 de diciembre de 1994 para Argentina y Brasil y el 31 de diciembre de 1995 para Paraguay y Uruguay.

Desde su entrada en vigor, el proceso de desgravación arancelaria como el retiro de excepciones se cumplió cabalmente hasta mediados de 1994. En agosto de ese año, el Consejo Mercado Común decidió hacer ciertos ajustes en función de las realidades del momento y problemas sectoriales derivados del programa de liberalización comercial. Estos cambios fueron aprobados en la Reunión de Ouro Preto, que básicamente mantiene el régimen de desgravación arancelaria hasta llegar al 100% a fines de diciembre de 1994 pero introduce un Régimen de Adecuación, que permite para una lista de productos de los cuatro Estados Miembros (comprendidos originalmente en la lista de excepciones o que hayan sido objeto de salvaguardia), el mantenimiento del arancel nacional actual y su desgravación lineal y automática a cero, en un período de cinco años.

El Tratado de Asunción contemplaba también la eliminación total de las restricciones no arancelarias entre los cuatro países miembros al 31 de diciembre de 1994. Los progresos en este campo han sido menos trascendentes que en el área arancelaria. Los trabajos en el Subgrupo de Trabajo no. 1 del MERCOSUR se concentraron en la identificación de estas barreras en los cuatro Estados Miembros, y en su clasificación en tres grupos distintos: las barreras no arancelarias que podían ser armonizadas, eliminadas o ser mantenidas.

La Reunión de Ouro Preto acordó la eliminación de algunas restricciones no arancelarias entre los cuatro países (ejemplos: tasa de estadísticas Argentina o autorización previa para la importancia de ciertos productos en Uruguay). Asimismo creó un Comité de Restricciones no Arancelarias, dependiente de la Comisión de Comercio, que estará encargado de instrumentar el proceso de eliminación o armonización de las restantes restricciones no arancelarias. El Comité debe presentar su informe, a más tardar el 31 de mayo de 1995, sobre el estado de situación.

1.2.3 Arancel Externo Común

Uno de los ejes centrales del Tratado de Asunción, era la conformación de una Unión Aduanera entre los cuatro países miembros, en camino hacia el establecimiento de un Mercado Común. Esto implicaba necesariamente el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC). En 1992 el Consejo Mercado Común decidió que el AEC debería definirse entre un nivel mínimo del 0% y uno máximo del 20%; en julio de 1993, se perfeccionó el concepto, acordándose una estructura arancelaria de 11 alícuotas entre los niveles de 0 y 20, a intervalos de dos puntos, estructurado en base a una nueva nomenclatura: La Nomenclatura Armonizada de Designación y Codificación de Mercaderías, conocida como Nomenclatura Común Mercosur (NCM).

En la Reunión de Ouro Preto se aprobó finalmente el AEC que está vigente a partir del 1o. de enero de 1995 para los cuatro países, y para el universo arancelario, salvo una lista de excepciones que puede ser mantenida hasta el 1o. de enero del año 2001.

Asimismo, las Decisiones de Ouro Preto contemplan un tratamiento especial para los sectores de bienes de capital, bienes de informática y telecomunicaciones y los sectores automotriz y azucarero.

Para los bienes de capital, los aranceles nacionales vigentes en los cuatro Estados Miembros podrán ir convergiendo hacia el AEC acordado de 14% en un periodo de 6 años para Argentina y Brasil y de 11 años, hasta el 2006, para Paraguay y Uruguay.

Con relación a los bienes de informática y telecomunicaciones, los acuerdos de Ouro Preto permiten mantener los aranceles nacionales vigentes en cada país, que irán convergiendo al AEC acordado de 16%, al 1o. de enero del año 2006, para los cuatro países miembros.

Por las especiales características que revisten los sectores automotriz y azúcar, se decidió acordarles un tratamiento especial. Mediante la Decisión 19/94 del Consejo Mercado Común, se crea un Grupo Especial que deberá decidir el régimen de adecuación final a la Unión Aduanera para el azúcar, elevando sus recomendaciones antes del 1o. de noviembre de 1995. Hasta la aprobación de ese régimen los países podrán aplicar sus protecciones nominales totales tanto al comercio intra como al extra-MERCOSUR.

Para el sector automotriz, se creó un Comité Técnico ad hoc que deberá elaborar una propuesta de Régimen Común MERCOSUR, a entrar en vigor el 1o. de enero del 2000 y que incluirá: la liberalización total del comercio intrazona del sector, un AEC para el sector, y la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad.

1.2.4 Armonización de instrumentos de política comercial

Aparte de la aprobación de normas de origen, disposiciones relativas al régimen de salvaguardias y avances en la configuración de normas para combatir prácticas comerciales desleales de terceros países que se registraron en el periodo de transición, la reunión de Ouro Preto aprobó una Nomenclatura Común MERCOSUR, como ya fue señalado, un Código Aduanero, Normas sobre Despacho Aduanero y Normas de Valoración Aduanera y sobre despacho de equipajes.

Asimismo, en cuanto a incentivos a las exportaciones, se estableció el principio de emplearlas en consonancia con la normativa del GATT.

Se autoriza, bajo ciertas condiciones, el financiamiento de largo plazo de bienes de capital y se permite la admisión temporaria, bajo régimen de admisión temporaria, draw-back y similares para los productos sujetos a régimen de origen.

Se estableció un Comité Técnico de la Comisión de Comercio, a fin de identificar las políticas públicas discriminatorias que

distorsionan la competitividad y se aprobaron pautas básicas para la defensa de la competencia.

En materia de Zonas Francas, se ratificó un tratamiento común para todas ellas (industriales, comerciales, depósitos especiales), por el cual, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de los países para su ingreso, las mercaderías provenientes de Zonas Francas pagan el AEC.

1.2.5 Coordinación de políticas macroeconómicas

El Tratado de Asunción contemplaba específicamente la coordinación de políticas macroeconómicas como un elemento indispensable para la constitución del MERCOSUR, fijando inicialmente para esta tarea la fecha del 31 de diciembre de 1994.

Con el correr del tiempo, quedó en evidencia que era una meta imposible de lograr, por lo cual se le ha venido dando a este tema un tratamiento más acorde con las circunstancias reales que viven los países miembros.

Se han producido algunos avances dentro del ámbito del MERCOSUR en cuanto a la selección de un conjunto de variables macroeconómicas cuyo seguimiento se está realizando en base a una serie de indicadores fiscales, monetarios y del sector externo que fueron identificados conjuntamente. El reciente establecimiento del Plan Real de estabilización en Brasil, puede interpretarse como un paso importante en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, entre dicho país y Argentina. Con él se marca una tendencia a reducir los efectos más negativos que la disparidad de políticas macroeconómicas ejercía sobre el comercio intrarregional.

1.2.6 Solución de controversias

El Protocolo de Brasilia para la solución de controversias entre los Estados Partes del 17 de diciembre de 1991, recoge la posibilidad de recurrir a un Tribunal Arbitral conformado por tres árbitros, designados: uno por cada Estado Parte en conflicto y el tercero, que no podría ser nacional de los Estados Partes en la controversia, será designado de común acuerdo por ellos y presidirá el Tribunal Arbitral. El mismo decidirá la controversia sobre la base de las disposiciones del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del CMC y de las resoluciones del GMC, así como también de los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables a la materia. Los laudos del Tribunal Arbitral son inapelables, obligatorios para los Estados Partes en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación.

El Protocolo de Ouro Preto mantiene como sistema de solución de controversias el Protocolo de Brasilia mencionado anteriormente, con el agregado de que todas las controversias que surjan sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las directivas de la Comisión de Comercio también se incluyan en el mismo sistema. En su artículo 44, se establece que antes de

culminar el proceso de convergencia del AEC, los Estados Partes adoptarán un sistema permanente de solución de controversias, tipo Tribunal de Justicia del Grupo Andino.

1.2.7 Servicios e Inversiones

El MERCOSUR también ha incorporado dentro de su agenda de trabajo una eventual armonización y liberalización del tema de los servicios. Los trabajos se han venido desarrollando en el SGT no. 10. En primer lugar se llevó a cabo un relevamiento de las legislaciones nacionales y/o provinciales, principalmente en los sectores donde los países habían asumido compromisos en el marco de la Ronda Uruguay del GATT. A continuación se ha ido avanzando en la elaboración de un Acuerdo Marco sobre servicios.

Los cuatro Presidentes suscribieron en Colonia, en enero de 1994, el Protocolo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR. El mismo, crea condiciones favorables para las inversiones entre los países miembros al acordarles un tratamiento no menos favorable que el otorgado a las inversiones nacionales o de inversiones de terceros países.

1.3 GRUPO ANDINO (GRAN)

1.3.1 Estructura institucional

La estructura orgánica del Acuerdo de Cartagena ha quedado modificada con la aprobación del Protocolo de Quito, suscrito el 12 de mayo de 1987.

La Comisión es el órgano máximo de decisión política del Acuerdo, compuesto por los Representantes Plenipotenciarios y se reúne tres veces al año en forma ordinaria o en forma extraordinaria cuantas veces sea necesario y expresa su voluntad a través de Decisiones. Estos representantes ocupan en su país cargos decisivos en la política de integración.

La Comisión tiene capacidad de legislación exclusiva sobre las materias de su competencia, pudiendo modificar plazos, aprobar normas y definir la armonización gradual de legislaciones; también es su función expresa representar al Acuerdo de Cartagena en todos los asuntos y actos de interés común.

La Junta es el órgano técnico permanente que tiene como funciones principales elevar propuestas a la Comisión; con las modificaciones introducidas por el Protocolo de Quito perdió la facultad exclusiva de presentar propuestas, las que ahora también pueden originarse en los países miembros de forma individual o colectiva.

Asimismo goza de la facultad de adoptar Resoluciones, que son de carácter obligatorio, en aquellos casos expresamente establecidos en el ordenamiento jurídico del Acuerdo.

Otros dos órganos principales del Acuerdo son, por un lado el Tribunal Andino de Justicia cuya competencia está radicada en

tres tipos de acciones: nulidad, incumplimiento e interpretación prejudicial y por otra parte, el Parlamento Andino que es un mecanismo de cooperación política que emite recomendaciones.

Se cuenta con un Consejo Consultivo Empresarial y otro Laboral, elegidos por las organizaciones representativas del sector correspondiente en cada país, cuya función es dar su opinión acerca de las actividades que sean de interés para sus respectivos sectores.

Asimismo existen los Consejos Intergubernamentales, que tienen carácter sectorial y son creados por la Comisión, su principal misión es colaborar con la Junta en la elaboración de propuestas.

Finalmente debe destacarse que a partir de la reunión de Presidentes realizada en Machu Pichu en el año 1990, se transformaron en mecanismos permanentes de la integración, las reuniones de Presidentes y de Ministros de Relaciones Exteriores, creándose los respectivos Consejos Andinos.

1.3.2 Desgravación arancelaria y no arancelaria

Desde febrero de 1993 rige en el Grupo Andino una Zona de Libre Comercio para cuatro de los cinco países miembros del Acuerdo de Cartagena: Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, como consecuencia de la eliminación automática y progresiva a cero de los gravámenes para todo el universo arancelario así como del desmantelamiento gradual pero sustantivo de todas las medidas no arancelarias. Se le acordó a Perú un tratamiento temporal especial mediante el cual se le permitía la suspensión de sus compromisos, hasta el 31 de diciembre de 1993 primero, fecha que fue prorrogada al 31 de diciembre de 1994. A través de acuerdos bilaterales, dicho país ha logrado la desgravación recíproca de gravámenes de todo tipo con Bolivia, y el mantenimiento de sus flujos de comercio con Colombia, Ecuador y Venezuela.

En los últimos meses, el Perú ha iniciado un proceso de acercamiento en materia de desgravación comercial hacia, el resto de los países miembros del GRAN, al aceptar y comenzar a instrumentar un cronograma que le permitirá incorporarse plenamente a la Zona de Libre Comercio Andino antes del 30 de junio de 1995. Esta situación de libre circulación de bienes, sin ningún tipo de excepciones, convertirá a la Zona de Libre Comercio Andino en la que mayores avances se han alcanzado de todos los esquemas vigentes en la región.

1.3.3 Arancel Externo Común

Desde el año 1991, los cinco países del GRAN acordaron la estructura del Arancel Externo Común tendiente a la constitución de una Unión Aduanera, así como la adopción de una Política Comercial Común.

La misma consiste en cuatro niveles arancelarios: 5% (materias primas básicas y bienes de capital); 10% (insumos y materias

con bajo grado de elaboración); 15% (bienes intermedios y algunos bienes de consumo) y 20% (bienes de consumo y productos de uso final). Dicha estructura arancelaria debería haberse aplicado el 1o. de enero de 1992. Sin embargo, una serie de dificultades, de diversa índole, fueron postergando la instrumentación del AEC y por ende de la entrada plena en vigencia de la Unión Aduanera.

Vale destacar que los acuerdos alcanzados sólo contemplan a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, quedando Perú temporalmente marginado de su aplicación, aunque como observador de este proceso. El arancel común promedio que se establece entre los cuatro miembros activos es de 13.5% y se mantienen los cuatro niveles mencionados anteriormente. Debe recordarse que Perú mantiene actualmente una tarifa arancelaria única del 15% para todas sus importaciones de bienes, lo que dificulta su armonización con la estructura del AEC acordado por los otros países miembros. El AEC cubre los 6500 rubros que constituyen el universo arancelario andino y concede a Bolivia y Ecuador un trato especial, por su menor desarrollo relativo vis a vis de los otros países que conforman el Pacto Andino.

Se autoriza a Bolivia a mantener sus actuales niveles arancelarios frente a terceros de 5 y 10%. Cualquier cambio en esos niveles tendrá que ser concertado y su situación se revisará anualmente. En cuanto a Ecuador, podrá aplicar un nivel arancelario menor en cinco puntos porcentuales al del AEC, para 990 rubros (básicamente bienes de capital e insumos) que también serán objeto de revisiones periódicas.

Las decisiones alcanzadas también permiten una lista de excepciones que deberán ser eliminadas gradualmente en cuatro años.

Adicionalmente, los países miembros acordaron la desgravación a cero del AEC para aproximadamente 150 subpartidas NANDINA, vinculadas fundamentalmente a la salud, educación y redes de telecomunicaciones masiva.

Asimismo, los Presidentes Andinos acordaron un tratamiento especial para el sector automotriz donde se permite la aplicación a terceros países de aranceles más altos que el 20% acordado por el comercio intrazona de vehículos terminados. Se mantienen también los aranceles nacionales en cada país hasta que se armonice una política común para los vehículos desarmados destinados al ensamblaje. Colombia, Ecuador y Venezuela han dado un paso importante en el establecimiento de una política común al suscribir un convenio de complementación industrial y especialización en la materia. Dicho instrumento comprende un conjunto de disposiciones en materia de arancel, de integración de autopartes de origen subregional, normas de origen y mecanismos adicionales. El acuerdo compromete a los tres países a aplicar un arancel del 35% para la importación de automóviles procedentes de países de fuera de la subregión andina.

Se ha calculado que con todas sus excepciones temporales y tratamientos especiales y la no participación peruana, el Pacto

Andino tendrá desde el 1o. de febrero de 1995, fecha de entrada en vigor de estos acuerdos, 60% de sus importaciones regidas por un AEC.

1.3.4 Armonización de instrumentos de política comercial

El Grupo Andino ha logrado acordar normas de origen que se aplican rigurosamente en el intercambio comercial intrazona. Aparte de reconocer como originario a aquellos productos producidos integralmente en cualquier país miembro, la definición de origen incorpora el requerimiento de proceso y el requisito de contenido. Vale destacar como un elemento de singular importancia que la Unión Europea ha reconocido en su comercio con el Grupo Andino el principio de origen acumulativo por parte de los países de la subregión. Este concepto ha sido incorporado en los requisitos de origen dentro del intercambio comercial intrazona, para ciertos productos del sector automotriz y metalmeccánico¹.

El GRAN ha adoptado el sistema de Valoración Aduanera del GATT ajustándola a las realidades de la subregión. Se ha adelantado en el proceso de armonización de normas técnicas y se aplican normas sanitarias comunes para la movilización de productos agropecuarios.

El GRAN ha establecido un régimen de salvaguardias que es bastante más amplio que el de la ALADI. Se ha previsto un mecanismo de medidas compensatorias y derechos antidumping para corregir las distorsiones en la competencia comercial.

También cuenta con un Tribunal de Justicia para la solución de controversias entre los países miembros.

1.3.5 Coordinación de políticas macroeconómicas

A pesar de figurar, al igual que en el caso del MERCOSUR, como uno de los objetivos del Pacto Andino, la coordinación de políticas macroeconómicas entre sus miembros ha sufrido innumerables tropiezos y dificultades. La persistencia de desequilibrios macroeconómicos y el manejo unilateral de instrumentos de política económica, sin consulta o coordinación previa, ha impedido el logro de rápidos avances en esta materia. Las circunstancias actuales tanto políticas como económicas que vive la subregión sugiere que sea poco realista esperar metas de coordinación demasiado ambiciosas en un futuro cercano. El tema ha sido objeto de numerosas discusiones y se ha hecho énfasis en el intercambio de informaciones, y en el examen conjunto de las repercusiones que los cambios macroeconómicos en una economía puede provocar en las otras. En algunos sectores se han establecido las bases mínimas que podría llevar la armonización de políticas, lográndose algunos resultados positivos en el ámbito de la integración agropecuaria y en el de la cooperación industrial.

¹ Ver OEA, *Ibid.*

1.3.6 Servicios e inversiones

El GRAN ha promovido nuevos campos para la acción conjunta de sus miembros en el área de servicios. Un ejemplo interesante en esta dirección han sido los esfuerzos desplegados en la construcción de un espacio financiero andino ampliado, en particular en lo que se refiere a los sectores de la banca, los seguros y los valores mobiliarios. El objetivo es poner a disposición de los usuarios una amplia gama de servicios financieros, más diversificados y eficientes, contribuir a una eficiente captación y utilización de capitales de inversión tanto externos como de origen subregional, así como estimular la conformación de circuitos financieros andinos a través de la fusión o cooperación de entidades subregionales del sector. También se han logrado avances en las áreas de turismo y telecomunicaciones. En materia de inversiones, el GRAN ha modificado su régimen para darle un tratamiento nacional al capital extranjero.

1.4 GRUPO DE LOS TRES

El Grupo de los Tres fue formalizado por los Presidentes de Colombia, México y Venezuela el 13 de junio de 1994 con el carácter de Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Montevideo 1980.

El Grupo se creó en octubre de 1990, como un foro de consulta y de evaluación política sobre la situación regional y en particular de Centroamérica, pero fue asumiendo gradualmente mayores compromisos de integración y cooperación económica.

El Grupo de los Tres ha asumido el compromiso de liberalizar el comercio entre los tres países que lo componen, con miras al establecimiento de una zona de libre comercio, con excepciones, a partir de 1995. Se calcula la desgravación de todas las barreras comerciales para el año 2005. Recientemente se han intensificado las discusiones para acortar significativamente este plazo.

Aparte de los aspectos comerciales el Acuerdo se extiende a una serie de nuevas áreas, procurando llegar a disposiciones comunes en torno a los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual. El ámbito de cooperación también abarca las áreas de: energía, finanzas, transporte y comunicaciones, cultura, turismo, ciencia y tecnología, y los sectores petroleros, químicos, siderúrgicos y automotriz.

1.5 LOS ACUERDOS BILATERALES

Dentro del marco de la ALADI se han suscrito un número importante de Acuerdos Bilaterales entre sus países miembros, que deben considerarse como parte integral del proceso de integración en la región. Algunos de estos acuerdos han sido renegociados recientemente, promoviéndose entre sus partes un mayor grado de liberalización comercial que en el pasado.

Dentro de estos acuerdos se incluyen los de complementación económica, también llamados "de nueva generación", que se diferencian de los tradicionales de alcance parcial suscritos en el marco de ALADI, tanto por la profundidad de los compromisos comerciales asumidos como por la inclusión en las negociaciones de temas de carácter no comercial, como las inversiones, los servicios, la propiedad intelectual, las normas técnicas, el transporte y la integración física.

En la mayoría de estos Acuerdos se propone conformar zonas de libre comercio en plazos breves y calendarizados, que comprenden lista de excepciones que también deberían eliminarse progresivamente. En otros, se especifica la cobertura precisa de la liberalización del comercio o se suscriben acuerdos marco que servirán de base para llevar a convenios específicos de liberalización comercial más adelante. De la misma forma, se contempla la reducción o eliminación de las restricciones no arancelarias, o al menos quedan claramente identificadas para su ulterior eliminación o armonización. Ninguno de estos acuerdos tiene previsto la adopción de aranceles externos comunes. Con diferencia de énfasis, los distintos acuerdos proponen ciertas formas de coordinación y/o armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente de los instrumentos comerciales, a fin de evitar distorsiones en los flujos de comercio recíproco.

Las disposiciones relativas a las inversiones y al transporte van al encuentro de una progresiva liberalización y al otorgamiento del trato nacional para evitar discriminaciones y atraer inversión.

A la fecha se encuentran vigentes 28 de estos Acuerdos, entre los cuales se incluyen los firmados en los últimos años por Chile, país no involucrado en ninguno de los proyectos subregionales en curso, con Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela.

1.6 MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA) ⁴

La nueva dinámica del proceso de integración centroamericano tiene su punto de origen en la reunión de Presidentes celebrada en Antigua, Guatemala, en junio de 1990, donde se adopta el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA).

Dicho Plan fue evolucionando en sucesivas reuniones presidenciales que culminaron con la firma del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como el Protocolo de Guatemala, en octubre de 1993, que configura la nueva agenda de la integración económica de la subregión.

⁴ Esta sección sobre el MCCA como la del CARICDM se basa sobre el estudio del autor: Situación y Perspectivas de los Procesos de Integración Regional. OEA, 1994.

1.6.1 Desgravación arancelaria y no arancelaria

Desde inicios de 1990 se ha seguido trabajando en un programa de desgravación arancelaria que permita la instrumentación de una Zona de Libre Comercio entre los países que conforman el proceso de integración centroamericana. En particular, se ha iniciado un intenso proceso de negociaciones bilaterales, trilaterales y multilaterales para eliminar del régimen de excepción, incluido en el Anexo A del Tratado, una serie de bienes producidos en Centroamérica que hasta la fecha no gozaban de libre intercambio. Como consecuencia, se acordó un listado multilateral mínimo de cuatro bienes que quedarán con restricciones. Estos son: café, azúcar, harina de trigo y petróleo y sus derivados. Se dejó en consideración una pequeña lista de rubros (tabacos y sus derivados y aguardientes), considerados como de carácter fiscal, para futuras consultas sobre su trato comercial y para buscar una modalidad alternativa de captación de ingresos.

Asimismo, a diferencia del proceso de integración anterior, el nuevo proceso incluye la liberalización del comercio intrarregional de productos agropecuarios, pero contempla el establecimiento de un sistema de banda de precios para los granos básicos, común a los cinco países con respecto al resto del mundo, para proteger a las agriculturas centroamericanas. Vale destacar que Costa Rica aún no participa en el sistema de banda de precios, lo que limita el libre comercio de estos productos.

En materia de barreras no arancelarias también se constatan avances significativos hacia su eliminación, reducción o armonización. Se ha convenido en eliminar todas las medidas de carácter cuantitativo u otras de efecto equivalente y se procura que las mercaderías originarias de los Estados Miembros gocen de tratamiento nacional en el territorio de todos ellos.

Se han liberalizado los mercados cambiarios trayendo como consecuencia la eliminación de una de las restricciones no arancelarias más perjudiciales para el comercio en la década de los 80. Sin embargo, aún persiste la aplicación de sobretasas e impuestos selectivos a las importaciones.

Se puede decir entonces que se observa en Centroamérica un estado muy avanzado de libre comercio entre los cinco países que integran el MCCA. Sin embargo, el mantenimiento de la lista de excepciones hace que el perfeccionamiento de la zona no pueda visualizarse, por lo menos en un futuro inmediato.

Los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua han expresado su voluntad de acelerar el proceso de desgravación con miras al libre comercio total entre sus países en el año 1995. Para tales efectos procurarán armonizar, de inmediato, los impuestos internos, particularmente aquellos que afectan a los productos sensibles tales como: cigarrillos, bebidas no alcohólicas, cervezas y licores.

1.6.2 Arancel Externo Común (AEC)

Desde los años 60 opera dentro del MCCA una Unión Aduanera de carácter limitado, ya que estableció un Arancel Externo Común para un grupo de productos solamente.

El nuevo proceso de integración ha renegociado el AEC cuya estructura tiene actualmente un máximo de 20% y un mínimo de 5%. Las franjas intermediarias oscilan entre el 10% y el 15%.

Existen excepciones a estas reglas generales que incluyen la desgravación total en el caso de productos considerados esenciales. Asimismo se autoriza la aplicación de aranceles superiores al 20% en el caso de productos de carácter fiscal como podrían ser los automóviles. También se ha introducido el concepto de graduación para un conjunto de productos, que sólo reducirán su arancel al máximo de 20% a través de un proceso gradual cuya finalización estaba prevista para fines de 1994. Sin embargo, puede estimarse que la cobertura actual del AEC es del 80 por ciento del universo arancelario.

El AEC entró en vigor el 10. de mayo de 1993 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua y a partir del 10. de abril de 1994 para Honduras. Costa Rica lo ha ratificado pero aún no lo ha instrumentado. Han surgido algunos problemas con la aplicación de la nueva nomenclatura del sistema armonizado que ha dificultado el proceso. El Tratado de Guatemala, adoptado por los Presidentes en octubre de 1993 y que se constituye en la nueva carta de navegación del proceso de integración ratifica el compromiso de consolidar una Unión Aduanera entre los territorios de los países miembros. Sin embargo, especifica que la misma se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso.

La lectura de este texto da lugar a una serie de interrogantes que necesitarían ser contestadas por los propios países firmantes. En particular, si se seguirá trabajando en esta materia sobre las bases y plazos establecidos anteriormente, o si este nuevo compromiso introduce cierta flexibilidad en cuanto a la estructura acordada para el AEC, para los productos cubiertos y para los plazos de su puesta en vigor. Asimismo, el Protocolo de Guatemala no adelanta ningún criterio acerca de la Administración de la Unión Aduanera.

1.6.3 Armonización de instrumentos de política comercial

El MCCA adoptó en 1986 un sistema de valoración aduanera de las mercancías basado en la definición del Valor de Bruselas. Al adherir los países al GATT, se comprometieron a adaptarlo a los lineamientos y disposiciones estipulados por el GATT, en un término de pocos años.

Asimismo el MCCA ha formulado reglas de origen propias para el tránsito intrarregional de mercaderías, que difiere del régimen general de ALADI.

Los Estados Miembros se comprometieron a conservar la aplicación del trato nacional a las normas técnicas ya existentes, y convinieron establecer un proceso de armonización regional de la normativa técnica en general, en conformidad con las disposiciones del GATT, que propicia el mejoramiento de la calidad de la producción y favorezca al consumidor, sin que ello implique obstáculos al comercio intrarregional.

El Protocolo de Guatemala establece obligaciones para los Estados Miembros, en cuanto a la aplicación de normas comunes de comercio que proscriben los subsidios y subvenciones, el dumping y demás prácticas de comercio desleal. La aplicación de la reglamentación sobre prácticas de comercio desleal, que fue puesta en vigencia en los países centroamericanos a partir del 1o. de mayo de 1993, se ha tropezado con dificultades de índole práctico, al no contarse con suficiente personal capacitado para poder investigar dichas prácticas o no contarse con mecanismos adecuados para investigar precios y formas de subsidios de que pueden gozar los productos que compra Centroamérica.

El MCCA tiene previsto la aplicación de cláusulas de salvaguardia en casos de grandes problemas de desequilibrios de la balanza de pagos o desarmonización de mercados. Sin embargo, el uso excesivo que se ha hecho de estas disposiciones ha llevado a una revisión del mismo, que aún no ha concluido.

Asimismo, se han realizado numerosos esfuerzos para la simplificación de trámites aduaneros y facilitación del comercio en puestos fronterizos, procurándose establecer horarios comunes, trámites por una sola vez, guías de tránsito, cobros uniformes y ventanillas únicas. Hasta la fecha no se ha podido cumplir plenamente con los objetivos buscados.

Finalmente, el MCCA se ha dotado de un mecanismo de solución de controversias integrado por un árbitro designado por cada país miembro.

1.6.4 Coordinación de políticas macroeconómicas

El Protocolo de Guatemala ratifica el objetivo de alcanzar la Unión Económica de los Estados Parte, lo que compromete a la coordinación de sus políticas macroeconómicas. Los Gabinetes Económicos ya han iniciado los esfuerzos en esa dirección haciendo énfasis, por ahora, en la política monetaria y cambiaria así como fiscal. En el campo monetario y financiero, mientras no se logre el objetivo de integración de estas materias, los países han convenido en ir perfeccionando y alineando sus respectivas legislaciones nacionales en una serie de medidas, entre las que se destacan las siguientes: mantener una irrestricta libertad de pago dentro de la zona y permitir el uso de diferentes medios de pago; promover el uso de las monedas nacionales en los pagos intrarregionales y facilitar su libre negociación; facilitar la libre transferencia de capitales y promover el mercado de capitales centroamericano, así como la integración financiera, facilitando el establecimiento de bancos y aseguradores, sucursales, subsidiarios y otras entidades financieras nacionales dentro de

los Estados Miembros y la vinculación de las Bolsas de Valores. Algunas de estas medidas ya han comenzado a adoptarse para algunos países, sobre todo en materia bancaria.

En materia tributaria, se ha preparado un programa que permitirá la armonización e integración plena el 31 de diciembre de 1990. El tema es complejo ya que existen amplias diferencias tanto en la carga tributaria como en las características cuantitativas y cualitativas de los impuestos en los distintos países. Mientras tanto se ha avanzado en la armonización de impuestos específicos o selectivos al consumo.

1.6.5 Políticas sectoriales

Otra fase importante aprobada por los Gabinetes Económicos es la de las acciones sectoriales dirigidos a los sectores agrícola e industrial. Dichas acciones tienden a justificarse como medidas orientadas a graduar el proceso de ajuste de los sectores involucrados, a promover su modernización y elevar los niveles de competitividad. Asimismo se contemplan acciones de apoyo en el sector de la infraestructura en el sentido de contar con líneas de transporte terrestre, aéreo y marítimo apropiadas y en buen estado, mejora de los establecimientos de aduanas, puertos y aeropuertos imprescindibles para el proceso de apertura en el que se ha empeñado Centroamérica, así como contar con la energía suficiente y oportuna.

1.6.6 Servicios, inversiones y otros aspectos contemplados

En materia de armonización e integración en el área de servicios se han registrado avances en materia bancaria y financiera (como ya se indicó). También se viene trabajando en las áreas de transporte, turismo y armonización de legislaciones para el libre ejercicio de las profesiones universitarias a nivel centroamericano.

El Tratado de Integración Centroamericano no prevé el tratamiento nacional a la inversión extranjera, salvo para proyectos de infraestructura y no existe acuerdo sobre doble tributación.

1.7 COMUNIDAD DEL CARIBE Y MERCADO COMUN (CARICOM)

La Comunidad del Caribe se estableció el 10. de agosto de 1973 mediante la firma del Tratado de Chaguaramos y cuenta actualmente con trece miembros. Su contenido de integración real no se ajusta al significado clásico de tales términos, y conlleva desde sus inicios elementos que hacen que sea descrito como un híbrido, en parte un Mercado Común y en parte como una Unión Aduanera.

1.7.1 Desgravación arancelaria y no arancelaria

El tratamiento de una Zona de libre Comercio entre los países caribeños estuvo presente en la mente de los Jefes de Gobierno desde mediados de la década de los sesenta y se cristalizó

lizó en realidad en el establecimiento de CARIFTA en 1968 (Caribbean Free Trade Area). Esta zona colocó los cimientos para el posterior progreso en el proceso de integración y en particular la constitución del CARICOM, que absorbió al CARIFTA.

El proceso de desgravación de barreras al comercio ha sido lento. En general, se ha avanzado en materia arancelaria, y la mayor parte del comercio interno de CARICOM ha sido liberalizado. Sin embargo, un examen más exhaustivo de la legislación, regulaciones, políticas y prácticas administrativas, revela una amplia gama de medidas discriminatorias, que están impidiendo el libre flujo del comercio en la subregión. Un estudio reciente indica que todos los países del Mercado Común, excepto Dominica, han administrado sus regímenes de licencias nacionales de importación de forma tal de proteger la producción doméstica a través de la restricción al acceso de bienes específicos originados en CARICOM. Por otra parte, se mantienen vigentes en las políticas comerciales el uso de medidas tales como: cuotas de importación, prohibición de importaciones y numerosos gravámenes como cargas fiscales, impuestos al consumo, impuestos al sello, recargo de aduana, impuestos al valor agregado, tasa de servicios de aduana, etc., que han incidido negativamente en los flujos de comercio intrarregional.

En setiembre de 1992, ocho países notificaron que el requisito de licencias de importación para productos industriales había sido levantado, manteniendo las restricciones sobre los productos agropecuarios primarios.

En la última reunión de los Jefes de Estado de los países que conforman el CARICOM se decidió levantar todas las barreras que afectan al comercio para fines del año 1994. No se dispone de informaciones sobre la instrumentación real de dicha decisión.

1.7.2 Arancel Externo Común

La estructura del Arancel Externo Común ha sido un tema de recurrentes discusiones en el ámbito de CARICOM desde sus inicios. El Arancel Externo Común, cuyo nivel máximo fue fijado en 45% y que tendría que haber sido instrumentado el 1o. de enero de 1991, sólo fue adoptado por ocho de los trece países miembros. El tema fue tratado nuevamente en la Conferencia de Jefes de Estado en octubre de 1992 donde se decidió ajustar el AEC a las nuevas realidades vigentes en el mundo así como en la región. La Conferencia decidió establecer una estructura de arancel que parte el 1o. de enero de 1993 con un nivel mínimo de 5% (de 0% a 5% para los países de menor desarrollo) y tiene nivel máximo de 30% a 35%. Por vía de reducciones periódicas cada dos años se pretende llegar al 1o. de enero de 1998 con una estructura del AEC de 5% como nivel mínimo y 20% como máximo.

Se acordaron algunas excepciones, tales como en el caso de la agricultura donde se aplicaría una tasa especial. Asimismo, se autoriza que Belice establezca la estructura del arancel convenido dos años después del comienzo de cada período de instrumentación acordado.

Vale destacar que a fines de 1993, tres países miembros no habían aún cumplido con la decisión de aplicar el AEC convenido. Asimismo, es notorio que el nivel máximo del 35% acordado inicialmente por el CARICOM, es significativamente más alto que los compromisos asumidos por los otros esquemas subregionales de integración.

1.7.3 Armonización de instrumentos de política comercial

El CARICOM ha definido normas de origen propios al proceso de integración subregional, que a fines de 1993 habían sido ratificadas y se aplicaban en once países miembros. Dichas normas están orientadas a promover la utilización de materias primas regionales y a maximizar el valor agregado regional.

La normativa técnica ha sido objeto de esfuerzos de armonización en algunos sectores, aunque queda aún mucho camino por recorrer. Lo mismo puede decirse con relación a un régimen común de salvaguardias. Se ha establecido un mecanismo de solución de controversias compuesto por tres árbitros: dos elegidos por los países interesados y el tercero por los dos árbitros designados.

Uno de los esquemas que ha recibido una alta prioridad en el CARICOM ha sido el de la armonización de incentivos fiscales. El objetivo principal ha sido la promoción y diversificación de las exportaciones, en particular hacia países de fuera de la región. Asimismo, se ha tenido particularmente en cuenta que la región compite con otros países para los cada vez más escasos volúmenes de inversiones provenientes del extranjero.

Las armonizaciones de incentivos fiscales se han concentrado en particular en excepciones de impuestos a la renta, exoneración de aranceles, tasas de depreciación e incentivos para la inversión y la exportación. Asimismo, se ha incluido en el esquema la promoción de inversiones a la agricultura y al sector de aquellos servicios acordados por los Estados miembros.

Se han asumido compromisos (aunque aún no ratificados) entre los países miembros para concederle el trato nacional a las empresas de capital mixto de origen de países de la subregión y controlados por nacionales de los mismos.

1.7.4 Coordinación de políticas macroeconómicas

El CARICOM contempla la coordinación de las políticas macroeconómicas como un ingrediente esencial para la constitución del Mercado Común, y en 1992 los Jefes de Gobierno acordaron aunar esfuerzos hacia el establecimiento de una Unión Monetaria en la región.

Frente a las múltiples dificultades que persisten en la subregión, esta tarea ha sido encarada en forma gradual, concentrándose inicialmente en medidas prácticas y acuerdos manejables. En particular, vale destacar el tratamiento nacional a la inversión extranjera, la vinculación de la Bolsa de Valores de tres países de la región (Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago), la

liberalización y libre negociación de las monedas en algunos países, la creación de un Fondo para la inversión regional, la armonización de incentivos fiscales señalados anteriormente, y esfuerzos hacia acuerdos de doble tributación entre los países miembros.

En general se puede decir que el progreso ha sido lento. Esta visión no desconoce el hecho que, formalmente, existen compromisos explícitos y textos acordados sobre los instrumentos y medidas para llevar a cabo esta coordinación. A título de ejemplo, vale destacar que la Conferencia de Jefes de Estado ya se ha puesto de acuerdo en que la Unión Monetaria se institucionalizará a través de un Consejo de los Gobernadores de los Bancos Centrales de la región y que se transformará eventualmente, cuando decidan los Gobiernos, en la Autoridad Monetaria del Caribe, que actuará como autoridad central del sistema, con una moneda única que reemplazará las monedas de cada uno de los países miembros. Lo que falta entonces es delinear un cronograma de trabajo para su instrumentación.

1.7.5 Servicios, inversiones y otros aspectos contemplados

Desde la época de la Federación de las Indias Occidentales (1958-1962) a cuyo colapso, siguió el CARIFTA y luego el CARICOM, se iniciaron intentos de acciones comunes en el área de los servicios. La Federación dejó en pie una estructura para el mantenimiento de algunos servicios regionales tales como el de líneas marítimas, meteorología y, particularmente, la Universidad de las Indias Occidentales. La cooperación se ha extendido recientemente a nuevas actividades, donde se destacan entre otros los sectores del turismo, transporte marítimo y aéreo y telecomunicaciones.

De igual modo, se han identificado siete sectores donde el CARICOM podría tener ventajas comparativas en el comercio de servicios y se están estudiando estrategias regionales para desarrollarlas. La liberalización del comercio de servicios entre los países de la región aún no se ha materializado. El CARICOM incorpora la noción de tratamiento nacional para la inversión extranjera aunque no existe un acuerdo paralelo sobre protección de inversiones.

1.8 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMERICA (TLCNA)

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica entre Estados Unidos, Canadá y México, que entró en vigencia el 1o. de enero de 1994, introduce un interesante precedente para los procesos de integración, al ser el primer acuerdo recíproco de libre comercio negociado entre países desarrollados y un país en desarrollo latinoamericano, como es México.

Dicho Tratado contempla la eliminación gradual de todas las restricciones al comercio para el universo arancelario entre los países miembros, en un período de diez años y de quince para una lista de excepciones acordada.

El Tratado determina reglas de origen propias basadas en los criterios de que el producto se produzca en su totalidad en la región, o en el de requerimiento de proceso (cambio en la clasificación arancelaria), o en el de contenido regional (valor agregado). Se establece un mecanismo de solución de controversias para las disputas comerciales que podrían originarse.

Con la exclusión de un número reducido de sectores, el Tratado extiende el trato nacional a las inversiones provenientes de los tres países y establece mecanismos internacionales de solución de controversias sobre inversión extranjera.

En materia de servicios, se contempla una liberalización amplia, incluyendo en materia financiera, el derecho al establecimiento, a partir del año 2000, de empresas subsidiarias (bancos, aseguradores) provenientes de los tres países involucrados. También se acordó aplicar las disposiciones contraídas en el marco del GATT en materia de propiedad intelectual.

Se decidió asimismo la armonización de normas de transporte y la apertura gradual de las fronteras para el transporte terrestre de los países miembros. También se asegura el acceso a las redes de telecomunicaciones en los tres países.

1.9 LA CUMBRE DE LAS AMERICAS

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la ciudad de Miami, del 9 al 11 de diciembre de 1994 en la llamada Cumbre de las Américas, adoptaron una Declaración de Principios y un Programa de Acción tendientes a promover la prosperidad de la región americana, a través de la integración económica y el libre comercio.

En dichos documentos, los Gobiernos se comprometen a iniciar de inmediato las acciones orientadas al establecimiento del "Área de Libre Comercio de las Américas" en las que eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión, hasta su total desgravación, a más tardar en el año 2005. Se convino asimismo en alcanzar avances concretos hasta el logro de este objetivo para el final de este siglo. Se reconoce el progreso que ya se ha obtenido en el Hemisferio en los diferentes procesos de integración subregionales y bilaterales, los cuales serán ampliados, profundizados y armonizados con miras a su convergencia hacia una zona de libre comercio de toda la región.

Los acuerdos de integración que se buscarán en el futuro deberán incluir, entre otros, las siguientes materias: barreras arancelarias y no arancelarias que afecten el comercio de bienes y servicios; agricultura; subsidios; inversión; derechos de propiedad intelectual; compras de gobierno; barreras técnicas al comercio; salvaguardias; reglas de origen; derechos antidumping y compensatorias; normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios; solución de controversias y políticas de competencia.

Con miras al lanzamiento del "Área de Libre Comercio de las Américas" se ha diseñado un programa de trabajo que involucra

principalmente a la Comisión Especial sobre Comercio de la OEA con el apoyo del BID y de la CEPAL. Se solicita a las otras organizaciones regionales y subregionales especializadas que asistan en esta labor. Se prevé una Reunión de los Ministros Responsables del Comercio de las Américas para junio de 1995 para evaluar el estado de situación del proceso y otra en marzo de 1996 para fijar el calendario definitivo de los trabajos que llevará a la integración hemisférica.

1.10 NEGOCIACIONES MERCOSUR-UNION EUROPEA

El 22 de diciembre de 1994, el MERCOSUR y la Unión Europea firmaron la Declaración Conjunta Solemne que establece las bases de la estrategia destinada al fortalecimiento de las relaciones entre ambas regiones, expresando el interés de concluir un Acuerdo de Asociación Interregional que incluiría el establecimiento progresivo de una Zona de Libre Comercio y la institucionalización del diálogo político al más alto nivel.

Como etapa transitoria y evolutiva hacia el referido objetivo final, la Declaración Conjunta Solemne también prevé que en el correr del presente año las partes concluirán un Acuerdo-marco de Cooperación Comercial y Económica.

A tal efecto, el 4 de abril de 1995, la Comisión Europea aprobó un proyecto de mandato para negociar dicho Acuerdo-marco y lo presentó al Consejo de Ministros el día 10 de ese mismo mes. Una vez aprobado el texto habrán de celebrarse al menos dos reuniones de negociación antes de la adopción del Acuerdo mencionado.

2. PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

En secciones anteriores se ha podido comprobar el estado actual del proceso de integración en las Américas. Es importante destacar que el dinamismo que ha adquirido este proceso, responde a voluntades políticas muy firmes y a realidades y tendencias económicas auténticas, tanto a nivel mundial como regional. Todo esto parecería confirmar una primera conclusión: que dicho proceso de integración regional es irreversible y continuará su profundización y consolidación en el futuro.

En América Latina y el Caribe, es razonable esperar que los acuerdos subregionales y bilaterales en curso, alcancen muchos de sus objetivos en el transcurso de esta década, aunque no se puede descartar, que en ese camino, se produzcan problemas y tensiones lógicas en todo proceso de integración regional, que modifiquen los plazos y ritmos de instrumentación que se han fijado actualmente. Así, se puede concebir que tanto el MERCOSUR, GRAN, el MCCA, el CARICOM, el Grupo de los Tres y varios de los acuerdos bilaterales mencionados, logren establecer para fines de este siglo o principios del próximo, Zonas de libre Comercio, sin ninguna restricción al comercio intrarregional. Es muy probable también, que en los primeros cuatro esquemas mencionados, se puedan concretar, en ese mismo período, avances significativos

hacia Uniones Aduaneras "perfectas", es decir, sin ninguna o con un número relativamente bajo de excepciones al Arancel Externo Común. Asimismo, es factible, que en muchos de estos procesos, se pueda seguir avanzando en términos de coordinación de las políticas macroeconómicas y libre circulación de factores, lo que allanaría el camino hacia la conformación eventual de Mercados Comunes.

Un segundo elemento que debe ser destacado, es que si bien la integración ha avanzado por la vía de acuerdos subregionales y bilaterales, esto no significa que la región haya abandonado el objetivo más amplio de una integración a nivel de toda la América Latina y el Caribe. La conformación eventual de un Mercado Común Latinoamericano sigue constituyendo una aspiración colectiva de los países de la región.

La convergencia de los diversos procesos de integración subregional debe concebirse entonces como el paso lógico siguiente por el que deberá irremediabilmente encaminarse el proceso de integración de la América Latina y el Caribe. La convergencia es un proceso complejo y exigente, pero abordable, si se lo encara con realismo y se le da el ritmo y los plazos razonables que necesita su instrumentación.

Son múltiples los escenarios que podrían configurarse en materia de convergencia y es difícil visualizar el camino más directo o racional para llegar a un espacio único en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, lo que parecería más lógico y coherente, sería iniciar el proceso con esfuerzos encaminados al acercamiento progresivo de los países que conforman actualmente la ALADI. Esto implicaría negociaciones tendientes a la integración de la subregión del MERCOSUR con la del Grupo Andino, con negociaciones paralelas con Chile y paralela o posteriores con México, para llegar a una Zona de libre Comercio de los once países de la ALADI. Este escenario que de hecho ya está en marcha, presenta, como ya ha sido señalado, algunas dificultades y complejidades que habrá que abordar y resolver con firmeza e imaginación.

El proceso de convergencia regional podría profundizarse, en una segunda etapa buscando un relacionamiento con el MCCA y el CARICOM. En una tercera etapa, se podría contemplar el acercamiento con países, grupos de países o bloques económicos de fuera de la región latinoamericana. En particular con el TLCNA, del cual México ya forma parte.

Alternativamente, la conformación del gran espacio económico regional podría encararse de manera distinta. No a través de etapas progresivas de integración, sino que de una serie de articulaciones y convergencias de carácter bilaterales o multilaterales, con características y ritmos propios.

En la transición hacia un mercado común latinoamericano, quizás sería importante reconocer que no todos los países o grupo de países son capaces de asumir simultáneamente determinados

compromisos del proceso de integración, y por lo tanto, introducir cierta flexibilidad para que pudiesen participar a su propio ritmo, en función de sus capacidades, con formas alternativas de asociación.

En este proceso, lo que debería evitarse es que el relacionamiento de países o grupo de países latinoamericanos con socios de fuera de la región, pudiese debilitar, menoscabar o anular los importantes esfuerzos y logros que se han conseguido, hasta ahora, en el proceso de integración regional. Por el contrario, deberían acelerarse y fortalecerse los procesos subregionales y bilaterales y su posible convergencia, para estar en una mejor posición de fuerza y negociación para entablar el acercamiento con terceros países.

Las apreciaciones anteriores no pretenden dar un panorama exhaustivo sobre las posibles articulaciones de los esquemas subregionales y bilaterales de integración, tema que está fuera del alcance de este estudio. Sólo quieren resaltar que el nuevo proceso de integración regional que vive América Latina y el Caribe, parecería haber encontrado un curso de mayor dinámica que lo impulsará hacia espacios más amplios de integración en un futuro.

Dicha conclusión, no desconoce las múltiples dificultades, incompatibilidades y problemas que muchos de estos procesos deberán enfrentar para llegar a buen destino, pero considera a la integración de la región como el camino correcto para potenciar su crecimiento económico, para insertarse competitivamente en el mercado mundial y para fortalecer su presencia en la comunidad mundial.

CAPITULO II

REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LA ALADI EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION REGIONAL

ALADI y las nuevas tendencias de la integración

Del capítulo anterior surge con claridad que los esquemas multilaterales perseguidos por la ALADI para la integración regional no han funcionado; y se han visto superados por una serie de realidades que le han dado a este proceso no sólo una nueva dimensión y alcance, sino que al mismo tiempo una renovada dinámica.

Es evidente que la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) ha sido rebasada por mecanismos de liberalización comercial mucho más amplios y ambiciosos concebidos dentro de los esquemas subregionales o bilaterales. Por otro lado, el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio Intrarregional (PREC) no ha tenido ningún resultado práctico.

Resulta claro que en los próximos años, los acuerdos regionales y bilaterales seguirán siendo los caminos más idóneos, dinámicos y realistas para seguir avanzando y consolidar el proceso de integración regional. Esta realidad no puede ser desconocida, lo que debería orientar a la ALADI a dejar de lado, por lo menos temporalmente, el uso de instrumentos multilaterales de los cuales muy poco puede esperarse.

En materia no arancelaria, también los Gobiernos han encaminado su desgravación o armonización mediante los acuerdos subregionales, lo que también desaconsejaría a la ALADI persistir por la vía multilateral.

El Consejo de Ministros de la ALADI, mediante sus Resoluciones 30 (VI), 32 (VII) y más particularmente 38 (VIII) ha resaltado la importancia de una gradual y progresiva articulación y convergencia de los distintos esquemas de integración actuales, hacia estadios superiores que fortalezcan y consoliden el ámbito regional de la integración, encomendándole a la Secretaría de la ALADI la identificación de opciones y modalidades concretas que permitan avanzar en dicho proceso.

Las mencionadas Resoluciones traen implícito la creación de un espacio económico común aplicable al ámbito de todos los países miembros de la ALADI y de un marco normativo común destinado a facilitar el comercio y evitar la discriminación.

Sobre estas bases, la Secretaría ha otorgado al tema de la articulación y convergencia de los distintos procesos de integración, una altísima prioridad en los últimos años. Se han elaborado numerosos estudios, algunos de ellos de excelente calidad y rigor técnico, con valiosas sugerencias sobre programas, proyectos o lineamientos que podrían asegurar este objetivo. Los mismos han sido objeto de discusión en el Comité de Representantes u otras instancias intergubernamentales de la Asociación.

Sin embargo vale destacar que este ejercicio que se ha venido desarrollando en el seno de la ALADI sobre el tema de la convergencia ha sido más académico que real. Se ha discutido mucho, pero esto no se ha traducido en ningún tipo de acción concreta.

Asimismo, se considera que el enfoque del tema tiene dos limitaciones importantes. En primer lugar, minimiza las dificultades reales que conlleva este proceso. Es notorio que prácticamente todos los acuerdos subregionales y bilaterales ya han alcanzado una fase avanzada de instrumentación. Todos ellos han definido los objetivos, modalidades operativas, plazos, calendarios, lista de excepciones, regímenes especiales, etc. que guiará la profundización y consolidación de los distintos esquemas hasta el logro pleno de sus objetivos: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, etc. Estos elementos particulares, que son distintos entre los diferentes esquemas y muchas veces también entre los propios países que conforman un acuerdo, van a condicionar en gran medida y hacer mucho más complicado las posibilidades de articulación y convergencia entre sí.

El segundo cuestionamiento se vincula a la parte instrumental de un programa de convergencia. Los estudios sugieren establecer -en el marco de la ALADI- un Proyecto Regional que conviviría con el operativo subregional, como componente esencial de la regionalización del proceso. Si bien este planteo tiene su lógica conceptual, no toma debidamente en cuenta la evolución y dinámica que están experimentando los procesos subregionales o bilaterales de integración.

De hecho, ya se está dando en la región un proceso de convergencia, aunque el mismo no se encuadre dentro del marco formal de un programa específico. Las negociaciones actuales entre los países del MERCOSUR con Chile y Bolivia, las dos negociaciones que se han producido entre los países del MERCOSUR y los del Grupo Andino, la próxima vinculación del Ecuador con el Grupo de los Tres, las negociaciones entre México y países centroamericanos y las negociaciones del MERCOSUR con México, entre otros ejemplos, no hacen más que confirmar que ya hemos entrado en una primera etapa de ese proceso de regionalización en América Latina y el Caribe.

Esta realidad lleva a cuestionar la coherencia o viabilidad práctica de introducir, en estos momentos, un nuevo Proyecto o Programa de Acción Regional como instrumento vinculante y articulador de los esquemas actuales.

Una alternativa que podría considerarse, sería la de, partiendo de la situación actual de los procesos de integración subregional, ir consolidando progresivamente, con el apoyo de la ALADI, la articulación y convergencia entre países, grupos de países o subregiones, que se vaya insinuando como posible, en función de los calendarios y cronogramas que vayan estableciendo los Gobiernos. Esto obligaría a la ALADI a abandonar la discusión teórica de posibles planes de acción, para reorientar sus análisis y acciones en materia de convergencia en otras direcciones de carácter más práctico y operativo.

Todos los factores mencionados anteriormente unidos a otros de carácter institucional que serán tratados en el Capítulo IV, han influido negativamente sobre el proceso de integración de la ALADI, erosionando su imagen y credibilidad. Una visión realista de la situación actual lleva a la conclusión que la ALADI ha perdido peso y gravitación como mecanismo de integración, que fue su rol tradicional. Son los acuerdos subregionales y bilaterales los que han tomado importancia y asumido el liderazgo y protagonismo de la integración en la región. Revertir esta situación y reconvertir a la ALADI en un instrumento eficaz de la integración requerirá del diseño de una nueva estrategia.

Si bien es cierto que, en los últimos años, la ALADI y la Secretaría han estado prácticamente ajenos en la negociación y consolidación de los acuerdos subregionales y bilaterales, hay tres elementos importantes que conviene rescatar de la acción de la ALADI en este período, ya que podrían ser útiles en el diseño de una nueva estrategia para el organismo y coadyuvar en el proceso eventual de regionalización.

El primero tiene que ver con el marco jurídico de la ALADI. El segundo, con el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. El tercero con las actividades desarrolladas últimamente por el organismo en una variedad de temas de cooperación regional, distintos de los comerciales, que están llamados a adquirir una relevancia muy importante en el proceso de integración regional.

Seguramente el elemento más valioso que sigue ofreciendo actualmente la ALADI en materia de integración es su marco institucional. Los acuerdos subregionales y bilaterales, como ya fue señalado, se negociaron al margen de la ALADI, pero todos ellos tuvieron que ser ratificados en el marco jurídico que brinda la Asociación, para obtener la cobertura jurídica frente al GATT. Esta cobertura jurídica, que sólo tiene la ALADI en la región, puede ser un factor significativo para consolidarla, en el futuro, como el único foro con identidad regional para impulsar el proceso de convergencia.

Un segundo instrumento fundamental de la integración que se ha dado en el marco de la ALADI ha sido el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos que tiene alcance regional. El mismo, que acaba de conmemorar su XXX Aniversario, ha jugado un papel importante en la facilitación de los intercambios comerciales. En la actualidad alrededor del 75% del comercio intrarregional se canaliza a través del Convenio, que concede asimismo, un aval excepcional a los operadores económicos de la región, al asumir los Bancos Centrales de los países miembros del Convenio, la garantía plena de las operaciones comerciales concretadas en la región.

Un tercer elemento digno de ser rescatado y valorizado, es la visión más amplia de la integración que ha ido adquiriendo la ALADI en los últimos tiempo, incorporando en su agenda y programa de trabajo una variedad de temas de alcance regional, que trascienden la tendencia excesivamente comercialista tradicional y que no deberían ser ajenos a un verdadero proceso de integración. Entre ellos vale destacar, las acciones de cooperación en el sector de servicios, del transporte, del turismo, de la información, de armonización de normas técnicas y disciplinas comunes, de las inversiones, del medio ambiente y de la ciencia y tecnología.

La cooperación regional puede proporcionar nuevas e importantes posibilidades de crecimiento económico, posibilitar el máximo aprovechamiento de los distintos recursos que tiene América Latina en cuanto a conocimientos técnicos, capital y mercados e incentivar la difusión de las respectivas experiencias de desarrollo, conocimientos, capacidades técnicas y de gestión que tienen nuestros países. Si se aprovechan plenamente estas oportunidades de cooperación, la región también podrá adquirir más fuerza en sus negociaciones con países industrializados.

De ahí que el fortalecimiento y expansión a otras áreas de este componente de cooperación regional, no pueda estar ausente de las funciones que se conciben para una renovada ALADI, tema que será tratado en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

En el capítulo anterior se ha destacado la pérdida de vigencia, de gravitación y de propósitos que ha venido experimentando la ALADI como consecuencia de las transformaciones tanto políticas como económicas que han ocurrido en la región y en el mundo desde mediados de la década de los 80.

Paradójicamente, esta situación se produce cuando se registran a nivel mundial procesos tendientes a la consolidación de grandes bloques económicos (NAFTA, U.E., Cuenca del Pacífico), y cuando las condiciones actuales de la región parecen más propicias, que en el pasado, para la negociación e instrumentación de proyectos de carácter regional.

Esta crisis de identidad que cuestiona el papel, las funciones y las modalidades de operación de la ALADI, no son, sin embargo, exclusivas a esta organización. Un análisis objetivo del funcionamiento, utilización y resultados concretos de los otros organismos regionales, lleva a la conclusión de lo que está verdaderamente en juego, es un serio cuestionamiento de toda la institucionalidad regional y la imperiosa necesidad de un urgente proceso de racionalización de la misma en función de las nuevas realidades, para que estos organismos puedan volver a desempeñar un papel gravitante en el desarrollo de nuestros países.

Esta realidad afecta a todos los organismos de la región, aunque evidentemente con diferentes matices y grados de intensidad. Las razones particulares de cómo se ha llegado a esta situación son complejas y obedecen a múltiples factores relacionados tanto con los cambios que se han producido en el entorno internacional, con actitudes de los propios Gobiernos y con el desempeño, funcionamiento y resultados de las secretarías de estos organismos.

En general, lo que se puede destacar como elemento relevante, es que en los últimos años, los Gobiernos han ido asumiendo el control y manejo directo de sus relaciones económicas, tanto hacia adentro como hacia afuera de la región, utilizando cada vez más instancias informales de coordinación o cooperación intergubernamental y prescindiendo de los organismos regionales o internacionales para tales propósitos.

Se han ido creando foros parciales de ámbitos distintos de los organismos regionales, puesto que, estos organismos muchas veces carecen de instrumentos adecuados y son de poca utilidad a los países para sus estrategias individuales de comercio o parciales de integración.

Los organismos han seguido funcionando sobre la base de programas de trabajo que reflejan decisiones acordadas por los representantes de sus Estados Miembros. Sin embargo, estas deci-

siones no contemplan muchas veces las prioridades políticas reales de las agendas de los Gobiernos, o cuando coinciden, el tratamiento que se le da a estos temas en el marco de los organismos, generalmente con delegaciones de jerarquía intermedia en sus respectivas administraciones nacionales, no es conducente a resultados que puedan tener influencia o impacto sobre los problemas que tratan. Por consiguiente, las actividades de los organismos han ido perdiendo relevancia y despertando cada vez menor interés. Las acciones que se desarrollan parecerían estar moviéndose por otros carriles que la de los propios Gobiernos que los conforman. Los estudios y trabajos que producen, a pesar de que muchos mantienen buenos niveles de calidad y propuesta, no han tenido repercusiones operativas.

Frente a esta realidad, los Gobiernos no han sabido o querido instrumentar las reformas y ajustes necesarios para revitalizar a estos organismos en beneficio propio. Tampoco se han tomado decisiones respecto de aquellas que ya no resultan útiles o no justifican el presupuesto que los Gobiernos deben sustentar. Paradójicamente y a pesar de la amplia insatisfacción con sus actividades, se los ha mantenido en vida, encomendándolos año tras año, mayores mandatos y programas, sin acompañarlos, muchas veces, del respaldo político o de los recursos y medios necesarios que permitieran su instrumentación. Asimismo, en la mayoría de los casos, se han ido acumulando importantes retrasos en los pagos de las cuotas de los Estados Miembros, hecho que entorpece y dificulta el accionar y actividades de las secretarías y que se refleja en sus resultados.

En general, las secretarías de los organismos tampoco han sido ajenas a esta situación. Preocupadas por la poca prioridad o indiferencia que reciben sus actividades por parte de los Estados Miembros, se han canalizado esfuerzos y recursos para incursionar o lograr mandatos en los "temas de moda", o para ganar parcelas de influencia en detrimento de otros organismos. Los esfuerzos de coordinación interinstitucional que se intentaron en el pasado han ido diluyéndose gradualmente, dando paso a duplicaciones innecesarias de esfuerzos y actividades, que sólo redundan en un mayor debilitamiento de estos organismos y en una pérdida adicional de credibilidad.

Evidentemente, podrían argumentarse muchas otras razones y elementos de diferente índole para explicar esta situación. Lo cierto es que la falta de acción en esta materia ha afectado seriamente la identidad, propósitos y credibilidad de los organismos regionales, generando frustraciones y desencantos en cuanto a su utilidad real y desgastando muchas veces mandatos válidos y necesarios para la región. Como consecuencia, el patrimonio institucional de América Latina se encuentra actualmente deprimido, devaluado, frágil, utilizado muy por debajo de su potencial, y sin posibilidad de realizar el aporte que seguramente puede dar para proyectar el crecimiento de las economías de los países de la región.

Revertir esta crisis y señalar los caminos que ofrezcan posibilidades de acción constructiva tendiente a una racionaliza-

ción y fortalecimiento de la institucionalidad regional no es tarea fácil.

No es intención de este documento abarcar el problema en toda su complejidad, o sugerir acciones o lineamientos que engloben a todos los organismos de integración o cooperación regional. Este será necesariamente un proceso largo que requerirá diferentes etapas y fases en su instrumentación.

El planteo que se sugiere a continuación es necesariamente restrictivo en su dimensión y alcance. Las propuestas se limitan a redefinir funciones, en una primera etapa, en algunos organismos solamente. Como tal, sólo pretende dar un paso en la buena dirección, facilitando el tratamiento por parte de los Gobiernos de la región de esa asignatura pendiente que tienen desde hace muchos años, que es la reforma de la institucionalidad regional, a la luz de las nuevas realidades y exigencias del momento, para adecuarla a enfrentar los desafíos y dificultades que se avecinan para las economías de los países de América Latina en el Siglo XXI. Este primer paso, de ser exitoso, podría sentar las bases para un programa más ambicioso y de mayor envergadura, que abarcará progresivamente a toda la institucionalidad regional.

Se es consciente de las carencias y limitaciones que por su propia naturaleza y cobertura tiene un planteo de este tipo. Lo importante, a nuestro parecer, es que promueva una reflexión, sobre bases de realismo político, que le permita a la región articular una respuesta inteligente sobre el papel que le corresponde a los organismos regionales en el proceso de desarrollo que tenemos por delante.

El punto de partida de este planteo es la realidad actual de la ALADI y el papel potencial que le concebimos en un futuro. Toma particularmente en cuenta sus vínculos con el resto de la institucionalidad del proceso de integración regional, así como su relacionamiento actual y potencial con otros organismos importantes del sistema económico latinoamericano, tales como el SELA y el Grupo del Río, los cuales a nuestro parecer, tampoco cumplen hoy día con el papel histórico que le asignaron sus fundadores.

Una visión conjunta de los mandatos, el desempeño y los resultados de esta "troika", es la que permite sugerir una redefinición del papel central que le correspondería a cada uno de ellos, dentro de una estrategia de revitalización institucional. La misma toma en cuenta las ventajas comparativas respectivas de los tres mecanismos, así como el aporte y contribución que podrían hacer, apoyándose mutuamente, a la solución de los problemas prioritarios que enfrenta la región.

A. ALADI

El diseño de un renovado papel para la ALADI en la nueva etapa de integración que enfrentamos, significa antes que nada reconocer que existen múltiples escenarios y diversas formas y caminos para la regionalización de los procesos de integración

subregional y bilateral. Al mismo tiempo, exige registrar con claridad, que existe, por un lado, una firme voluntad al más alto nivel político de los países de América Latina de transitar por ese camino, y por otro, importantes fuerzas tanto políticas como económicas y de origen interno como externo, que empujan inexorablemente a la región en esa dirección.

De ser este el caso, es evidente que el proceso se vería fortalecido, con la presencia de una institución de carácter regional, que proporcione los instrumentos y dé la cobertura jurídica, además de un marco normativo único y el apoyo técnico directo a los diferentes procesos de integración en curso.

La alternativa sería depender de una posible coordinación de los propios esquemas subregionales o de sus secretarías (formales, informales, administrativas o ad-hoc), para la armonización y compatibilización de estos esquemas en un proceso de corte regional. Esto no se está dando en la práctica. En ausencia de un mecanismo que monitorée, supervise, agilice y asista en este proceso, se corre el peligro, de que la diferencia de enfoques y de tratamiento de los mismos temas en los distintos esquemas, dificulte cada día más el proceso de articulación y convergencia. Como resultado, podríamos encontrarnos, en un futuro cercano, con una región fragmentada en compartimientos estancos de difícil armonización. Deberíamos plantearnos entonces la necesidad de crear un nuevo organismo o instancia para realizar esta tarea.

En otras palabras, tarde o temprano, la región deberá contar con una institucionalidad que comprenda y ampare la articulación y convergencia de los procesos subregionales y bilaterales en marcha. Esto es fundamental, no sólo para consolidar un verdadero proceso de integración regional, sino que también, para poder enfrentar con mayor capacidad y peso negociador, los desafíos ya previstos para etapas posteriores, de acercamiento de la región con otras áreas geográficas extrarregionales.

Es en este contexto y siguiendo esta línea de pensamiento, que debe plantearse la nueva dimensión y alcance que podría adquirir la ALADI como organismo clave de integración para toda la región. Redefinir ahora, el papel y las funciones de la ALADI y encauzarlas decididamente en esa dirección, con el apoyo político de todos sus Estados Miembros, aparece como una solución pragmática y coherente con los objetivos de mediano y largo plazo que se ha trazado la región.

No tomar decisiones y aplazar el problema, trae implícito un debilitamiento adicional y progresiva pérdida de importancia y gravitación del organismo, que de mantenerse, debería lógicamente llevar al eventual cese de actividades.

La redefinición del papel de la ALADI debería basarse sobre dos pilares principales:

1. La consolidación por etapas del proceso de integración regional.

- ii. La promoción del desarrollo de la región y fortalecimiento del proceso de integración, a través de acciones de cooperación regional, en una gama más amplia de temas, otros que los aspectos comerciales.

- i. Consolidación del proceso de integración regional

Partiendo de la base que en los próximos años, los acuerdos subregionales y bilaterales serán el motor de la profundización del proceso de integración regional, la ALADI debe apoyar decididamente el desarrollo y evolución de esos acuerdos. Este objetivo que es compatible con el Tratado de Montevideo y con la Resolución 38 (VIII) del Consejo de Ministros, debería permitir a la ALADI postergar su estrategia de regionalización a través de instrumentos multilaterales, y ponerse decididamente al servicio de todos los acuerdos subregionales y bilaterales, para asistirlos en el logro de los objetivos que se han trazado.

Para tales efectos los Estados Miembros deberían instruir a la Secretaría General de la ALADI a reajustar sus actividades y condicionarse técnicamente para prestar la debida asistencia técnica a todos estos esquemas, participando como observador en las negociaciones que se llevan a cabo en el marco de cada uno de esos acuerdos, e incluso actuando como facilitador de las mismas. En esa tarea, la Secretaría debería contribuir a la homogeneización o compatibilización de los instrumentos incorporados en dichos acuerdos, tratando de corregir inconsistencias y simplificar el sistema, con miras a facilitar su convergencia futura, y evitar el riesgo de fragmentación de la región en compartimientos estancos.

Visto la voluntad política existente y la conveniencia de que la región continúe sus esfuerzos hacia "estadios superiores de integración", la segunda tarea de la ALADI (que no necesariamente debe esperar la consolidación definitiva de los acuerdos subregionales o bilaterales), es apoyar decididamente la articulación y convergencia de todos estos acuerdos. En esta tarea, como ya se ha mencionado, se considera que los esfuerzos de asistencia de la ALADI deberían encauzarse en la dirección de dar impulso a los procesos de convergencia que ya están en marcha en la región y no a tratar de sustituirlos por Programas de Acción o Proyectos Regionales que deberían ser objeto de negociación previa en el marco de la ALADI. Esta preferencia refleja las realidades políticas del momento, así como las posibilidades auténticas de vinculación entre países. Asimismo, esta estrategia le permitiría a la ALADI incorporarse de inmediato en este proceso, en vez de tener que esperar la negociación y puesta en vigencia de un Proyecto que establecería los compromisos operativos que en este campo los Estados Miembros estén dispuestos a acordar.

La fundamentación y las ventajas inherentes a la integración de la región en un espacio mayor han sido bien señaladas en un

documento reciente de la Secretaría de la ALADI ³. Entre ellas vale destacar: la necesidad de trasladar los procesos de crecimiento y desarrollo a espacios económicos mayores, de evitar una fragmentación de la región, de fortalecer la capacidad de negociación como conjunto, la necesidad de simplificar y racionalizar el marco normativo regional, evitando contradicciones e incompatibilidades, y la de adaptar la operatividad de la ALADI como institución, a las condiciones del nuevo contexto económico y político.

La construcción de un espacio regional será compleja visto que los acuerdos subregionales y bilaterales que se pretende articular cubren diferentes temas con niveles de desarrollo diverso, a los que habrá que prestar su debida atención y que seguramente necesitará tratamientos específicos. Por consiguiente, la incorporación plena de la ALADI al proceso de convergencia requerirá una gran capacidad profesional, flexibilidad y diplomacia por parte de la Secretaría.

En términos generales, el objetivo central de este proceso de convergencia sería llegar a una liberalización total del comercio recíproco de bienes, entre países miembros de la ALADI, que podría extenderse subsecuentemente a otros países de la región como los que conforman el MCCA, CARICOM, o aquellos que no pertenecen actualmente a ningún esquema de Integración. En una primera etapa, se trabajaría hacia la construcción de una zona de libre comercio regional y de existir la suficiente voluntad política, se podría visualizar a más largo plazo, el establecimiento de una Unión Aduanera o Mercado Común.

En materia de regulación del intercambio de bienes, el objetivo sería diseñar y adoptar un marco normativo que pueda ser aplicable tanto a nivel regional, como subregional y bilateral, que sea compatible con los principios y disposiciones de la OMC y que contribuya a la armonización de las regulaciones actualmente vigentes ⁴.

En temas aduaneros, la Nomenclatura de la ALADI ha adoptado el Sistema Armonizado. Asimismo, la totalidad de los países miembros de la Asociación lo han incorporado en sus Aranceles Nacionales. Sin embargo, la adopción parcial del Sistema Armonizado o la no incorporación de la Enmienda 1, por algunos de los países miembros, son causas de las asimetrías clasificatorias. En consecuencia, debe destacarse que en relación a la nomenclatura regional, las subregionales y nacionales difieren todas entre sí.

³. Ver Estudio para la Elaboración de un Programa de Acciones para la Articulación y Convergencia entre los distintos esquemas de integración. Parte General. ALADI/SEC/dt 370, 2 de setiembre de 1994.

⁴. Ibid pág. 27.

Resulta indispensable que la Nomenclatura de la Asociación (NALADISA) sea obligante tanto para las subregiones como para cada uno de los países, sin perjuicio que puedan mantener sus apertura individuales a nivel de 10 dígitos.

En materia de Valoración Aduanera es muy poco lo que ha hecho la ALADI a nivel regional, mientras que los acuerdos subregionales (GRAN, MERCOSUR) han adoptado sistemas de valoración aduanera, que en términos generales siguen las disposiciones del GATT, ajustándolas a las realidades de la subregiones. Se necesitará un esfuerzo importante en este campo para que progresivamente los diferentes acuerdos puedan ir ajustando sus sistemas respectivos hacia una propuesta de carácter regional. La misma debería basarse sobre el Código del GATT 1994.

Una situación similar se observa con relación a las Normas Técnicas. El Acuerdo-marco actualmente en discusión en el Grupo de Trabajo del Comité, es el elemento clave para la convergencia de las acciones que se están desarrollando en los acuerdos subregionales. Este acuerdo permitirá ir configurando paulatinamente un espacio regional común en este ámbito. Asimismo, permitirá aunar criterios para el establecimiento de un sistema regional de certificación y una red de laboratorios mutuamente reconocidos, con lo cual se eliminarán las posibles trabas de este tipo que puedan aparecer en el comercio regional.

El proceso de articulación y convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales requerirá la armonización de los sistemas de solución de controversias, que actualmente varían considerablemente entre ellos. Esta será una tarea compleja, pero necesaria y requerirá además que el acuerdo alcanzado sea compatible con lo acordado en el marco de la OMC.

11. Promoción del desarrollo y fortalecimiento del proceso de integración a través de acciones de cooperación regional

Como ya ha sido señalado, la integración no puede limitarse al plano exclusivamente comercial, y consciente de esta realidad, los Gobiernos de la ALADI ya han dado importantes pasos en esa dirección, que convendría consolidar y fortalecer en una nueva redefinición de sus funciones y actividades.

La idea clave de este planteo es que se le otorgue a la ALADI mandatos y competencias que la conviertan progresivamente, en el foro central de la cooperación regional, en todas las tareas hacia adentro de la región. En este sentido, la ALADI no sólo continuaría realizando actividades de cooperación en áreas donde ya se ha destacado o iniciado sus trabajos, y que detallaremos a continuación, sino que iría absorbiendo las tareas que en materia de cooperación regional venía realizando el SELA, contándose para ello con la capacidad de instrumentación que le otorga el Tratado de Montevideo 1980.

La instrumentación de actividades de cooperación regional no sólo se orientaría a promover el desarrollo económico de la región sino que, paralelamente, iría fortaleciendo el proceso de

integración regional, al incorporar y coordinar posiciones regionales en temas de fundamental importancia tales como servicios, transporte, información, inversiones, ciencia y tecnología, medio ambiente e infraestructura física. Esto a su vez coadyuvaría al establecimiento de dependencias reales y permanentes entre países.

En este campo, el documento ya citado de la ALADI, junto a otros documentos anteriores del organismo ¹ se pronuncian sobre ciertos aspectos prioritarios que deberían formar parte integral del futuro programa de trabajo de la ALADI, que en términos generales, se comparten y que por ende no necesitan ser desarrollados extensivamente en este documento.

Vale destacar, sin embargo, que en este planteo se le asigna una alta importancia a las siguientes áreas de cooperación regional que deberá instrumentar la nueva ALADI:

Servicios

Consciente de la importancia creciente del sector de los servicios en la economía mundial y de las negociaciones que en esta materia se dieron dentro del marco de la Ronda Uruguay, la ALADI ha incorporado esta temática en el ámbito de sus responsabilidades. Las negociaciones para establecer un acuerdo regional sobre servicios, que podría servir de marco para negociaciones específicas entre los Estados Miembros, han progresado significativamente y se encuentran en un estado avanzado de instrumentación. Como tal, los trabajos de la ALADI en esta materia ubican al organismo en una posición privilegiada con relación al tratamiento que se le ha dado al tema a nivel de acuerdos subregionales o bilaterales.

La suscripción del Acuerdo-marco y su puesta en vigencia, aseguraría un tratamiento a nivel regional en esta materia, y sería la base para establecer compromisos entre los Estados Miembros tendientes a la liberación y regulación del comercio recíproco de servicios. Ofrecería asimismo un marco general de negociación con pautas y lineamientos generales bien definidos, que podrían ser adoptados por los acuerdos subregionales, asegurando así un tratamiento uniforme y colectivo que facilitaría el proceso de convergencia.

Aparte de acciones tendientes a la liberalización del comercio de servicios, la ALADI debería involucrarse en acciones de cooperación para el desarrollo, el fortalecimiento y diversificación de sectores específicos de servicios en la región. Una tarea imprescindible para la instrumentación de todas estas actividades sería el perfeccionamiento de la información con relación a esta temática. Existen enormes dificultades con relación a la falta de información sobre los flujos de servicios, así como sobre la regulación de los mismos en los diferentes

¹. Ver en particular ALADI/SEC/Estudio 82 y ALADI/SEC/dt 361/Rev. 1.

países miembros, que ameritarían que la ALADI profundice su injerencia en esta temática.

Transporte

En materia de transporte tanto terrestre, marítimo, aéreo como multimodal, la ALADI tiene competencias importantes que debería ejercer plenamente, para evitar que el tratamiento de los temas a nivel de los procesos subregionales o bilaterales propicie la fragmentación de la región y la creación de circuitos cerrados de difícil comunicación entre sí.

La ALADI ha aprobado un Plan de Acción para la facilitación del transporte y el comercio, que, en líneas generales, se viene siguiendo para promover el desarrollo de esta actividad.

En cuanto al Transporte Terrestre se ha suscrito y se viene perfeccionando el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre los países del Cono Sur. Existen otros acuerdos y proyectos que complementan este subsistema de transporte. En el ámbito de la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, se viene trabajando en la articulación de las normas vigentes sobre el transporte terrestre en el ámbito de los países del Cono Sur y del Grupo Andino. La ALADI debe proseguir con estos trabajos y contribuir decididamente a que se apruebe dicha propuesta de articulación entre los países del Cono Sur y del Grupo Andino. La misma podría suscribirse como Acuerdo de Alcance Parcial en el ámbito de la ALADI.

Asimismo, debe velar por la suscripción de un Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones, al Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre. Finalmente, debería propiciar la suscripción o renegociación del proyecto de acuerdo sobre el Contrato de Transporte y la responsabilidad Civil del Transportador Terrestre, acordado en el ámbito de la Conferencia de Ministros de Transportes y Obras Públicas de los países del Cono Sur.

En lo referente al Transporte Marítimo, los trabajos de la ALADI se han orientado al establecimiento de una normativa común para la región. El anteproyecto resultante de las discusiones entre las autoridades está en consideración de los Gobiernos. En la presentación de la propuesta y la discusión del tema se han tenido en cuenta los avances registrados en los esquemas subregionales de integración y los cambios ocurridos en las políticas nacionales de transporte marítimo.

En el ámbito de la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, se han establecido criterios básicos para proseguir con los trabajos tendientes a la adopción de un acuerdo regional sobre la materia.

La ALADI debe seguir apoyando los trabajos con miras a adoptar un acuerdo a nivel regional que haga posible una efectiva integración de los subsistemas de transporte y una adecuada

articulación entre las normas aplicables en los distintos esquemas de integración y en los países miembros.

En materia de Transporte Fluvial la ALADI debe proseguir con los trabajos orientados a la implementación y perfeccionamiento del Acuerdo de Transporte por la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Con relación al Transporte Aéreo, la Secretaría General de la ALADI ha presentado un estudio con el propósito de efectuar un análisis particular sobre el tema, desde la perspectiva regional, con el objeto de evaluar la posibilidad y conveniencia de suscribir un acuerdo sobre la materia. Chile y Venezuela han presentado propuestas sobre esta temática en el ámbito del Grupo de Trabajo de Transporte Aéreo de la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur. El transporte aéreo regional tiene enormes carencias y limitaciones y debe ser objeto de un renovado esfuerzo por parte de los países miembros de la Asociación, dentro del marco y de las perspectivas que ofrece el proceso de integración y cooperación regional.

Sobre Transporte Multimodal existe un proyecto de acuerdo con miras a lograr un régimen común entre los países de la Asociación. En las propuestas, se han tenido en cuenta los acuerdos alcanzados entre los países del GRAN y los del MERCOSUR. Asimismo, se ha contemplado la normativa y práctica internacional respecto a esta forma de organización del transporte.

La próxima etapa sería la aprobación de este acuerdo por una Reunión Extraordinaria de la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas. Aprobado el proyecto, se suscribiría un acuerdo en el ámbito de la ALADI.

Turismo

La ALADI cuenta con un Consejo de Turismo, órgano integrado por las autoridades oficiales de los once países miembros, con el propósito de coordinar y promover las políticas nacionales de turismo en el ámbito de la Asociación. El Consejo ha acordado un Plan de Acción en materia de turismo que está siendo ejecutado en diversas instancias. Se suscribió el Acuerdo para la Promoción Turística de América del Sur que comprende a los diez países sudamericanos que integran la ALADI y se creó la Comisión de Turismo de América del Sur.

La ALADI debe proseguir y acelerar la ejecución del Plan de Acción acordado por los Ministros, coordinando los trabajos con los distintos esquemas subregionales en los cuales se desarrollan actividades sobre la materia.

Información

En la etapa actual de la integración en la región, corresponde a la ALADI prestar todo el apoyo requerido para el desarrollo de las negociaciones entre los países y de éstos con terceros países latinoamericanos; y, en ese sentido, deben mantenerse

actualizados los distintos módulos que conforman el Sistema Integral de Información de Apoyo al Comercio Exterior.

Las tareas no deben limitarse exclusivamente a la actualización y ampliación de la información comercial tanto de bienes como de servicios, sino que deberían ampliarse a otros ámbitos de cooperación regional donde la ALADI debería convertirse progresivamente en un punto de referencia y consulta obligatoria. Asimismo, podría ir incorporando información sobre indicadores macroeconómicos de los países miembros, lo que facilitaría la eventual coordinación de políticas macroeconómicas.

Es fundamental que la ALADI logre conectarse con los sistemas de información y bancos de datos de los otros esquemas de integración, incluyendo al MCCA y CARICOM, de manera de poder disponer de inmediato de información sobre el entramado de las decisiones y resoluciones que van adoptando los diversos acuerdos, cuyo conocimiento será de vital importancia para determinar la oportunidad y modalidades operativas de la convergencia de los distintos acuerdos.

Inversiones

La liberalización y expansión del comercio intrarregional ha traído aparejado un incremento considerable de las inversiones hacia la región, tanto de origen extrarregional como de países de la propia región.

Una primera tarea para la ALADI sería la de obtener y analizar informaciones más completas que las que existen actualmente en la región, y convertirse así en un punto de referencia útil en las discusiones o acuerdos que se contemplen sobre el tema.

Asimismo, podría orientar sus acciones de cooperación regional de manera tal que incentiven y faciliten la inversión intrarregional y eviten las distorsiones en la competencia para la captación de inversiones entre los países miembros. Otro objetivo que podría considerarse, sería el estímulo a la formación de un mercado regional de capitales que facilite su movilidad dentro de la región¹.

Una tarea de más largo plazo sería la adopción a nivel regional de un acuerdo-marco sobre inversiones que incorpore los principios básicos de tratamiento al capital extranjero -regional y extrarregional- establecidos en las respectivas legislaciones nacionales. Estos principios han sido vertidos ya en la proliferación de acuerdos bilaterales de promoción y protección a la inversión entre los países de la región y los países exportadores de capital (trato no discriminatorio, trato nacional, trato de la nación más favorecida, libre transferencia de utilidades y

¹. Ver al respecto ALADI/SEC/dt 370 y ALADI/SEC/Estudio 82.

repatriación del capital, compensación por pérdidas originadas en conflictos armados, principio de indemnización en caso de expropiación, solución de controversias, etc.). Asimismo, sería conveniente avanzar en una normativa de carácter regional con relación a la eliminación de la doble tributación.

Cooperación Monetaria y Financiera

Ya ha sido destacada la importancia del Convenio de Pagos y de Créditos Recíprocos para la expansión del comercio intrarregional. La ALADI debería seguir actualizando, perfeccionando y extendiendo a otros países que se asocien los mecanismos del Convenio, con el fin de adecuarlo a los requerimientos que impone la evolución del comercio intrarregional.

A la luz de las repercusiones económico-financieras sufridas por varios países de la región como consecuencia del llamado "efecto tequila", sería conveniente que la ALADI fomentara el establecimiento de instancias de consulta entre los países miembros, que fueran sentando las bases de una cooperación regional más profunda en los sectores monetarios y financieros.

Medio Ambiente

Los temas medioambientales forman parte de la nueva agenda de relaciones internacionales y tendrá cada vez mayor incidencia sobre el comercio mundial. Asimismo, es fundamental que los países miembros de la ALADI empiecen a armonizar sus políticas y reglamentaciones nacionales en esta materia, de manera de sentar las bases de eventuales posiciones conjuntas de la región en los distintos foros internacionales. La ALADI debe incursionar en esta temática y apoyar decididamente los esfuerzos de los países en esa dirección.

Adicionalmente, debe continuar con las acciones de cooperación ya emprendidas que conduzcan al establecimiento de: un sistema regional de cooperación ambiental, una red nacional de laboratorios ambientales, la armonización de métodos de ensayos y aceptación mutua de certificaciones.

Ciencia y Tecnología

Un proceso de integración y de inserción competitiva en el mundo exige la modernización y reconversión de los aparatos productivos de los países de la región, para adecuarlos a las exigencias del momento. El desarrollo o absorción por parte de la región de tecnologías de punta es indispensable en dicho proceso.

La ALADI estuvo ausente de estos aspectos, visto su orientación hacia la concertación de acuerdos de naturaleza comercial; sin embargo, el 19 de octubre de 1993 se suscribió el Acuerdo Regional de Cooperación Científica y Tecnológica, uno de los pocos acuerdos de carácter regional firmado en la etapa de ALADI, al cual también adhirió la República de Cuba.

Este Acuerdo deberá ser implementado para que la cooperación regional pueda extenderse al campo de la ciencia y tecnología, incluyendo la realización de proyectos conjuntos de investigación y desarrollo. El Programa Bolívar podría cooperar con la ALADI en este campo.

Otras áreas de cooperación regional

ALADI debería progresivamente impulsar programas de cooperación regional en toda la gama de actividades que impulsen el desarrollo de los países miembros y fortalezcan el proceso de integración regional. Dos áreas de gran importancia para la región que han sido tratadas hasta ahora en el marco del SELA: Propiedad Intelectual e Industrialización (articulación productiva a nivel regional); pasarían en esta redefinición de tareas a ser contempladas e instrumentadas en el marco de la ALADI.

B. EL SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (SELA)

Concebido como el ámbito de concertación auténticamente Latinoamericano y Caribeño, para organizar su capacidad de acción conjunta y defender así los objetivos, intereses y prioridades de la región en materia económica, el SELA ha recorrido, desde su creación en 1975, un largo camino, con diferentes grados de éxito, según los temas y ámbitos en los que ha incursionado.

Los propósitos del organismo pueden agruparse en dos áreas fundamentales. Por un lado, la promoción de un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales, como ante terceros países y agrupaciones de países. Por otro, la promoción de la cooperación intrarregional, con el fin de impulsar el desarrollo económico y social de sus miembros.

En una primera etapa, los Gobiernos asignaron una alta prioridad a las actividades de cooperación regional para la búsqueda de soluciones a muchos problemas en áreas, temas o sectores específicos. Así surgieron los Comités de Acción, como mecanismos operativos del Sistema.

Estos tuvieron su auge en la década de los 70 y comienzos de los 80, fueron perdiendo vigencia e importancia, hasta prácticamente desaparecer a fines de los 80. Mientras tanto, los Gobiernos fueron progresivamente, a través de múltiples Decisiones del Consejo Latinoamericano, involucrando al organismo en un espectro muy amplio y disímil de actividades de cooperación, que iban desde el diseño de una estrategia regional en esta materia, al de programas y proyectos puntuales en campos tales como la biotecnología, los productos farmacéuticos o la inseminación artificial.

Si bien no se cuestiona la relevancia e importancia de toda esa temática para América Latina y el Caribe, uno puede sin embargo preguntarse, si visto las funciones, tamaño y recursos del SELA, era éste el organismo más idóneo para llevar estos proyectos a buen destino. Más aún, si se destaca que, en la

mayoría de los casos, las decisiones y planteamientos adoptados por el Consejo, no reflejaban la voluntad o compromiso político por parte de los Gobiernos para su instrumentación.

Como consecuencia, los resultados en el campo de la cooperación regional (salvo algunas excepciones) han sido escasos, y muchas actividades y decisiones nunca han podido implementarse, desvirtuando este ejercicio y afectando negativamente la imagen y credibilidad del SELA. En general, se podría decir que el SELA no ha podido adquirir una identidad propia, en el área de la cooperación regional, y se ha convertido simplemente, en un organismo más que se ocupa de esta temática. Esto, indudablemente, no se ajusta al pensamiento original de los fundadores del SELA.

Hacia fines de la década de los 70, el creciente deterioro del entorno internacional, amplificado por una serie de acontecimientos adversos para la región (crisis de la deuda, caída de los precios de los productos básicos, alza de las tasas de interés internacionales, contracción en los flujos de capitales, etc.) dejaron en evidencia la extrema vulnerabilidad y dependencia de la región de factores externos. Esto fue incidiendo progresivamente, para que los Gobiernos -no sin timideces, vacilaciones y dificultades por parte de muchos de ellos- empezaran a aceptar la necesidad de actuar concertadamente y asumir las responsabilidades que esto conlleva. El SELA brindó la oportunidad para la región de afirmar su unidad y solidaridad y revalorizar los aportes e iniciativas que la región puede hacer por sí misma para la solución de sus problemas.

Las tareas de coordinación y consulta de los Gobiernos, con el apoyo de la Secretaría, frente a una serie de temas y problemas, fueron adquiriendo relevancia y prioridad en las acciones del SELA. Debe destacarse, que en este campo, contrariamente al caso de la cooperación regional, los Gobiernos le asignaron al SELA, desde su creación, una identidad bien definida y competencias incuestionables frente a la de otros organismos, lo que sin duda facilitó su instrumentación.

La historia del SELA en materia de coordinación y consulta, si bien hay aún campo para mejorar, puede considerarse relativamente exitosa, con logros importantes en algunas áreas, en particular la de las Negociaciones Comerciales Multilaterales en el marco del GATT y en particular en la Ronda Uruguay, frente a diversos problemas comerciales que afectan a la región, frente a posiciones regionales ante terceros países, frente a una serie de temas donde la región tenía poco desarrollada su capacidad de análisis y de propuesta, y en materia de coordinaciones en muchos foros internacionales. Esta coordinación fue más difícil, en temas relativos al manejo financiero y monetario de la economía internacional, así como frente a las instituciones financieras multilaterales.

Debe reconocerse, sin embargo, que el afianzamiento lógico de estas actividades de concertación regional en el marco del SELA, cada día más necesarias, frente a las crecientes complejidades y desafíos del sistema de relaciones económicas internacio-

nales, se vio seriamente cuestionado primero, y amenazado luego, con el surgimiento y consolidación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mejor conocido como Grupo de Río.

C. GRUPO DE RÍO

El Grupo de Río, concebido inicialmente como mecanismo de concertación política de países sudamericanos frente a la problemática centroamericana, fue paulatinamente extendiendo sus ámbitos de actividad, pasando primero a duplicar y luego a desplazar la concertación regional en el marco del SELA en muchos aspectos y áreas económicas importantes, tratados tradicionalmente en este órgano. Adicionalmente, la ampliación del Grupo de Río a representantes del Caribe y de Centroamérica, restó fuerza a los cuestionamientos iniciales de dichos países en cuanto a la autoridad del Grupo para reflejar posiciones que involucraran posiciones de toda la región.

Hay que reconocer que el Grupo de Río ha ido creciendo en importancia en estos últimos años como el foro de coordinación política de América Latina. Su reconocimiento por la Unión Europea como el interlocutor válido de la región, y en menor medida quizás, por los Estados Unidos, en la reciente Cumbre de Miami, son pasos que ayudarán a fortalecer este concepto y debilitar, paralelamente, las aspiraciones del SELA de volver a ejercer ese papel en muchos ámbitos de su competencia.

Por otro lado, debe destacarse que un análisis objetivo de muchos de los planteos, discusiones y actividades del Grupo de Río en el pasado reciente, han dejado mucho que desear desde un punto de vista tanto conceptual como sustantivo. Se ha incurrido en muchas materias sin la debida preparación. Como tal, el tratamiento de muchos temas ha sido superficial. Numerosos planteos y decisiones han quedado en grandes abstracciones, o no han podido superar la fase declarativa.

Una de las explicaciones de esta situación podría encontrarse en la propia naturaleza informal de dicho Grupo, que reúne periódicamente a representantes de Gobiernos de diferentes niveles, para preparar, entre ellos, en poco tiempo, apremiados por reuniones de Ministros que deben ser "exitosas" y en la mayoría de los casos sin el apoyo de una Secretaría técnica especializada en la materia, posiciones conjuntas en múltiples temas de interés regional. No cabe duda que un respaldo técnico más adecuado y permanente redundaría en enormes beneficios para el Grupo de Río y fortalecería su prestigio y credibilidad.

Hacia una nueva institucionalidad regional

Todo lo expuesto anteriormente, con relación al pasado y el presente de la ALADI, del SELA y del Grupo de Río nos lleva a sugerir que ha llegado el momento y la oportunidad para los Gobiernos de la región, de evaluar y revisar con objetividad, serenidad y un gran sentido de responsabilidad, la redefinición del papel central de cada uno de estos órganos, buscando estable-

cer las interdependencias y apoyos mutuos que les permita cumplir eficientemente con sus funciones y trabajar conjuntamente en beneficio de todos los países de la región.

Esta racionalización y revitalización de por lo menos una parte importante de la institucionalidad regional (la que podría extenderse a otros organismos en una segunda etapa), es además de necesaria y urgente, un punto de partida fundamental para dotar a la región de un instrumental acorde con los desafíos que enfrentamos.

Como resumen y conclusión de este planteo, surgen los siguientes lineamientos básicos:

La ALADI se convertiría progresivamente en el organismo central de la integración y de cooperación regional, ocupándose esencialmente de todas las acciones hacia adentro de la región.

El SELA concentraría sus tareas esencialmente en la preparación técnica y concertación de posiciones latinoamericanas y caribeñas hacia afuera de la región, en todos los ámbitos económicos y sociales.

El ámbito de competencia abarcaría la definición de posiciones regionales en todas las negociaciones multilaterales económicas y financieras; en negociaciones con bloques económicos, países o grupos de países (NAFTA, Unión Europea, Japón, etc.); frente a organismos internacionales, frente a temas tales como: comercio de bienes y servicios (los llamados nuevos temas: propiedad intelectual, inversiones, a los que se agregarían otros como: medio ambiente y dumping social; cuestiones monetarias y financieras incluyendo posiciones frente al FMI, Banco Mundial y BID; armonización de posiciones frente a las Cumbres Presidenciales, Cumbre Social, etc.). En teoría, el SELA ya cuenta con mandatos para realizar estas actividades, pero en la práctica le ha resultado difícil incursionar en ciertas áreas. La redefinición de funciones que se plantea en esta propuesta, involucraría el compromiso político de los Gobiernos de apoyar al SELA en la preparación de antecedentes, estudios y propuestas, y en servir de foro para la coordinación y concertación de posiciones regionales en todas las acciones que se emprendan hacia afuera de la región.

El Grupo de Río mantendría su papel actual de interlocutor de la región frente a otros países y como mecanismo de expresión política y de negociación de las posiciones que se han concertado a nivel regional. En estas tareas el Grupo de Río se apoyaría directamente en los trabajos técnicos y actividades de coordinación del SELA y de cooperación de la ALADI.

En esta redefinición y racionalización de las actividades de los tres organismos, lo que se busca es precisar y delimitar la función específica de cada uno de ellos, para revitalizarlos y darles una identidad propia que les permita cumplir con mayor eficiencia sus tareas, evitando la duplicación de esfuerzos y facilitando la cooperación y el apoyo mutuo entre ellos.

En este planteo no se está sugiriendo que el SELA o la ALADI se conviertan en Secretarías técnicas, al servicio exclusivo del Grupo de Río. Esto sería, en las circunstancias actuales políticamente poco realista, además que de muy difícil y compleja instrumentación. Lo que se pretende es que se los identifique y reconozca como los dos organismos principales, en los cuales se apoyará técnicamente dicho Grupo para el desempeño de sus funciones.

El Consejo Latinoamericano del SELA y el Consejo de Ministros de la ALADI seguirán siendo los órganos superiores de ambos organismos, encargados de establecer sus políticas generales (por lo menos en esta primera etapa de la racionalización institucional regional, hasta que se produzca una reestructuración mayor). Lo que es imperativo es que los Gobiernos que conforman estos tres organismos unifiquen sus posiciones y actúen con la misma voz y en la misma dirección en cada uno de ellos. Por otro lado, debería buscarse una mejor coordinación y planificación de los calendarios de reuniones de estos órganos, de manera tal que las reuniones del Consejo del SELA o de la ALADI coincidan en el lugar y en el tiempo con las del Grupo de Río. Esto aliviaría significativamente las recargadas agendas de los Ministros y aseguraría además un más alto nivel de representación política en las discusiones de estos foros, que las que se han venido dando últimamente.

Se es consciente que las reflexiones y sugerencias que se plantean promoverán sin duda una serie de interrogantes y también de cuestionamientos. Debe reconocerse que en este planteo hay una serie de elementos y problemas no resueltos que podrían llegar a entorpecer su instrumentación. Por ejemplo, el tema de las diferentes memberships en la ALADI, el SELA y el Grupo de Río; o del papel real que le correspondería a la JUNAC, como secretaria técnica del Grupo Andino, en esta redefinición de funciones; o sobre los vínculos institucionales y modalidades de cooperación que debería desarrollar la ALADI con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) o la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Estos problemas son reales y ameritan un profundo análisis por parte de los Gobiernos. Desde nuestro punto de vista, no son lo suficientemente graves ni condicionantes como para impedir o atrasar el comienzo del proceso de reforma y de racionalización institucional que requiere una atención urgente.

A nuestro parecer, todos ellos encontrarán su solución con el transcurso del tiempo y de la reflexión conjunta intergubernamental. Es posible que el objetivo de alcanzar un Mercado Común Latinoamericano, lleve en la práctica a una tendencia por parte de todos los organismos de ampliar progresivamente su membresía, incorporando a aquellos países de otras subregiones que hoy no lo integran o lo hacen sólo como observadores. Es igualmente probable que el propio proceso de racionalización institucional, lleve a la fusión o unificación de secretarías que hoy actúan independientemente o la desaparición de otras.

Los Gobiernos tienen hoy la oportunidad y sobre todo la responsabilidad de plantearse si la institucionalidad regional vigente es la más adecuada para apoyar y promover los objetivos y prioridades que se han trazado, a la luz de las grandes transformaciones mundiales y regionales, así como ante los nuevos desafíos y compromisos que se han asumido. De este sinceramiento entre los países de la región pueden surgir las directivas y acciones que le den una nueva vida al rico patrimonio latinoamericano constituido por sus organismos económicos regionales, que han demostrado, en el pasado, cuando se los ha utilizado y respaldado debidamente, su valor y eficiencia, con importantes contribuciones al proceso de desarrollo económico y social de la región.

CAPITULO IV

EL NUEVO PAPEL DE LA ALADI EN EL RENOVADO CONTEXTO INSTITUCIONAL

En los capítulos anteriores se ha dado cuenta de los criterios que deberían guiar el proceso de racionalización institucional en América Latina y del papel y funciones que le cabría a la ALADI en ese renovado contexto.

No debe sorprender que esas sugerencias levanten de inmediato preguntas en cuanto a la adecuación de la estructura institucional de la ALADI para hacer frente a las nuevas responsabilidades que emanan de los cambios y reformas planteadas.

La propia dinámica de los actuales esquemas de integración y la poca claridad e incertidumbre que aún persisten con relación a la evolución que tendrá el proceso de articulación y convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales, deberían aconsejar, sin embargo, prudencia en cuanto a rápidas y contundentes reformas de las estructuras del organismo o modificaciones del Tratado de Montevideo 1980. Lo más apropiado sería acompañar la elaboración de nuevas modalidades institucionales a las exigencias que plantea la evolución del proceso en cada etapa¹.

En el desarrollo de esa labor, debería tenerse en cuenta que la Asociación cuenta actualmente con una serie de valores que deben ser preservados, así como otros que han perdido vigencia y que deberían ser recuperados. Asimismo, es evidente que existen actualmente una serie de deficiencias y limitaciones, tanto en la organización institucional de la ALADI como en sus modalidades operativas, que limitan severamente las posibilidades de acción del organismo, las cuales deben ser abordadas con el pragmatismo y audacia que ameritan las circunstancias.

¹ Ver sobre este tema, Gustavo Magariños. El papel de la ALADI en la nueva etapa de integración. Comercio e Integración Tomo II, abril de 1994.

Entre los valores a ser preservados se destacan los siguientes:

- I. La ALADI cuenta con un acervo histórico que está en el mejor interés de los países mantener. En su ámbito, mediante la formalización y registro de los compromisos convenidos subregionalmente y bilateralmente, que necesitaban del amparo jurídico del Tratado de Montevideo, ha ido creciendo y desarrollándose la integración regional, y la entidad es hoy parte integrante del patrimonio común de los países miembros. Tiene asimismo una conocida ubicación en el escenario internacional, que es conveniente preservar y fortalecer ante el advenimiento de las relaciones económicas entre grupos de países y bloques regionales.
- II. El marco jurídico que proporciona el Tratado de Montevideo es un resguardo indispensable para promover la integración regional y, a su vez, hacerla compatible con los compromisos internacionales convenidos hasta fines de 1994 en el ámbito del GATT y a partir del año en curso en la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- III. Su trayectoria de foro abierto para la región y para países observadores extrarregionales es un valor en sí mismo que debe ser auspiciado, destacando su larga trayectoria, elemento indispensable para convenir acciones comunes y mantener diálogos sobre una variada gama temática.
- IV. La cooperación regional en áreas distintas a la integración económica-comercial ha ido adquiriendo un perfil propio dentro de la Asociación, convirtiéndose hoy en un pilar básico de su reorientación y redimensionamiento.
- V. La convergencia espontánea que se viene dando entre los países miembros se vio naturalmente favorecida por la flexibilidad que la revisión del Tratado de Montevideo otorgó a la ALADI. Hoy es una realidad tangible de configuración de un espacio natural de integración y cooperación económica, que se apoya en decisiones individuales de los Gobiernos y en proyectos políticos compatibles.
- VI. La coincidencia de que sus mismos miembros integren el núcleo del Mecanismo de Consulta y Concertación Política de la Región (Grupo de Río) es una circunstancia singularmente especial que facilitará el intento de articulación que se sugiere en este documento.

Entre los valores a recuperar figura la tarea de ir dotando al organismo con el sustento político, capacidad técnica y credibilidad para que pueda volver, progresivamente, a desempeñar un papel trascendente en el área de la integración y cooperación económica regional. La ALADI ha quedado virtualmente desplazada del centro de operaciones y se ha convertido en una espectadora más del proceso de integración que sus miembros están realizando en la región.

Teniendo en cuenta que nadie duda de la necesidad de ir avanzando hacia espacios más amplios de integración en América Latina, sería deseable que hacia el interior de la ALADI los Gobiernos recuperaran una participación y presencia protagónica, similar a la que tienen en materia de coordinación y consulta.

La nueva dimensión regional determinada por la convergencia integracionista y la concertación política demandará que los Gobiernos se coordinen en el manejo de sus intereses comunes hacia adentro y hacia fuera de la región.

En lo que hace a la ALADI, esto requiere que los Gobiernos reconviertan un esquema institucional que se dieron hace más de treinta años, para operar sobre una realidad muy diferente a la actual.

Un elemento a destacar de la dinámica exitosa que exhiben los acuerdos subregionales y bilaterales, y muy particularmente del MERCOSUR, es la operación y gestión directa de las administraciones nacionales, sin instancias, mecanismos o foros intermedios. El lema no escrito de la experiencia de estos procesos y la explicación de sus resultados, es el de que "el que se sienta en la mesa de negociación es el que decide en las respectivas administraciones nacionales".

Como en todo proceso de reconversión, en el caso de la ALADI habría que proceder a un ajuste de su aparato operativo para, por un lado, ganar en eficacia y, por el otro y fundamentalmente, dar espacio, y abrir la Asociación a la participación directa de las capitales en forma regular.

Es sobre la base de estas orientaciones y nuevas realidades que debe enfocarse la nueva organización institucional de la ALADI que se comenta a continuación:

El Tratado de Montevideo 1980 define como órganos políticos de la Asociación al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, como el órgano supremo y rector del proceso de integración económica; a la Conferencia de Evaluación y Convergencia, como órgano ejecutivo encargado del funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial a través de su multilateralización progresiva y, finalmente, al Comité de Representantes, como órgano permanente de la Asociación encargado de evaluar y orientar el funcionamiento del proceso. La organización institucional se completa con la Secretaría General como órgano técnico de la Asociación.

Un examen objetivo de las actividades actuales y funcionamiento operativo de los diversos órganos de la ALADI lleva a la conclusión que la Asociación está sobredimensionada en su estructura institucional. Por otro lado, también surge con claridad que los intentos de reforma que se efectuaron en el pasado, "desde adentro" de la casa, es decir a través del propio aparato interno de la Asociación, no parecen haber arrojado resultados prácticos. A la luz de la reorientación de propósitos y funciones previstos

para la nueva ALADI son los Gobiernos, a nivel de las administraciones directamente involucradas en el proceso de integración, los que deberán diseñar el camino de las nuevas modalidades institucionales.

En el desarrollo de esa labor, que como ya se indicó no debe ser ni improvisada ni precipitada, debe mantenerse la suficiente flexibilidad para ir adoptando y ajustando la estructura del organismo a las nuevas realidades que vayan surgiendo del proceso de integración regional.

Un punto de partida podría ser el de acotar la estructura orgánica de la ALADI a sólo tres órganos: el Consejo de Ministros, el Comité de Representantes y la Secretaría General, reafirmando, ajustando o redefiniendo sus respectivas funciones.

El Consejo de Ministros continuaría como órgano supremo de la Asociación. Celebraría una reunión anual a nivel ministerial y podría celebrar reuniones extraordinarias, cuando así lo decida la reunión ordinaria o a solicitud de por lo menos cuatro de los Estados miembros.

Es evidente que de aprobarse los nuevos lineamientos, funciones y competencias que fortalecen el papel de la ALADI sugeridos en este documento, el Consejo pasaría progresivamente a ocupar un papel central en la conducción política superior del proceso de integración económica en América latina, tal como originalmente está previsto en el artículo 30 del Tratado de Montevideo. El proceso de articulación y convergencia de los procesos subregionales y bilaterales de integración ampliaría aún más las atribuciones de este Consejo, que se vería a su vez tonificado al convertirse la ALADI en el principal cauce de cooperación regional en un amplio espectro de actividades distintas a las comerciales.

El Consejo establecerá las políticas generales de la ALADI, considerará y aprobará anualmente el programa de trabajo de los órganos de la ALADI y elegirá al Secretario General y Adjunto de la Secretaría.

El Comité de Representantes se mantendría dentro de la estructura orgánica de la Asociación como su órgano ejecutivo, pero sobre única base no permanente. El mismo podría modificar sus modalidades operativas tradicionales, concentrando sus reuniones en períodos fijos del año¹⁶. De esta manera, a las reuniones del Comité asistirían los responsables de las políticas de integración en las capitales de los Estados miembros, lo que agilizaría los debates y aseguraría una mayor eficacia.

¹⁶ Propuestas similares o parecidas, sobre el carácter no permanente del Comité han sido sugeridas en el pasado, sin éxito. Ver G. Magariños, *ibid.*

El Comité de Representantes se reuniría periódicamente asumiendo las responsabilidades primarias en la conducción del proceso de integración. En dichas instancias, se prepararían las reuniones del Consejo de Ministros, se organizarían y aprobarían las actividades de la Secretaría General, se evaluarían técnicamente los temas y problemas que se planteen con relación al seguimiento, consolidación y convergencia de los procesos subregionales y bilaterales de integración y se adoptarían las posiciones que correspondan.

El carácter no permanente del Comité responde fundamentalmente a la necesidad de la participación directa en este proceso de los responsables nacionales de las políticas de integración. Es imperativo que sean ellos los que asuman la conducción del nuevo proceso que se avizora para la ALADI y tracen las líneas de acción tendientes a su fortalecimiento.

Vale destacar que ni el Grupo Andino, SELA, Mercado Común Centroamericano ni la Comunidad del Caribe cuentan con Comités intergubernamentales permanentes, y que ninguno de estos órganos se ha visto menoscabado en el ejercicio de sus funciones por tal motivo.

La nueva dimensión y alcance de las actividades proyectadas para la ALADI, en particular en el área de cooperación regional, exigirán complementar las reuniones del Comité de Representantes con otras reuniones de carácter ad-hoc, en áreas o sectores específicos. En estas Reuniones de Consulta, que mantendrían un enfoque temático específico (servicios, transporte, turismo, temas aduaneros, normas técnicas, medio ambiente, inversiones y asuntos financieros, etc.), participarían los responsables en cada uno de estos temas en las administraciones centrales de los distintos países miembros. Esta participación de los actores reales, responsables de las políticas sectoriales, le daría al proceso de integración la jerarquía funcional y el apoyo y sustento no sólo técnico pero también político para poder avanzar.

Este planteo supone, por un lado, la eliminación de la Conferencia de Evaluación y Convergencia, como órgano político de la ALADI. Por otro lado, una redefinición de las funciones y atribuciones de la Secretaría General.

El desempeño de la Conferencia de Evaluación y Convergencia desde la creación de la ALADI junto a las nuevas tendencias y realidades del proceso de integración regional son suficiente motivo para justificar su exclusión. La Conferencia no ha celebrado reuniones ordinarias y nunca pudo asumir las responsabilidades específicas que le asignaba el Tratado de Montevideo 1980, tanto a nivel de promover la convergencia de los acuerdos de alcance parcial (ACE) como la de evaluar los tratamientos diferenciales diseñados para los países de menor desarrollo relativo.

Finalmente, esta estructura orgánica más liviana de la ALADI, debería complementarse necesariamente con una redefinición de las actuales funciones de la Secretaría General, otorgándole

mayor autonomía e independencia para desarrollar sus trabajos, permitiéndole mayor iniciativa en su capacidad de propuestas y de gestión, y en la de tratar directamente con los más altos niveles gubernamentales que corresponda, en el ejercicio de las funciones que le encomiende el Consejo de Ministros.

Esto significa, en la práctica, que la Secretaría adoptaría un papel más activo pasando a ejecutar algunas de las atribuciones que desempeñaba el Comité de Representantes. La Secretaría sería responsable y respondería de sus acciones frente al Consejo de Ministros, al cual sometería anualmente el informe de sus actividades.

En el diseño de un renovado papel para la ALADI dentro de la consolidación del proceso de integración regional, se ha concebido que la Secretaría se ponga al servicio de todos los acuerdos subregionales y bilaterales para asistirlos en el logro de los objetivos que se han trazado. Esto significa, por un lado, reajustar sus actividades, condicionarse técnicamente y reestructurarse institucionalmente para poder prestar la debida asistencia técnica a todos estos esquemas. Por otro, asumir un papel activo en dichas negociaciones orientando técnicamente sobre las diferentes opciones y sus impactos, sobre las eventuales incompatibilidades de los acuerdos con el Tratado de Montevideo que les da amparo jurídico a todos ellos y sobre los caminos más idóneos que faciliten la convergencia futura de estos acuerdos entre sí.

De tal manera, la ALADI podría cumplir una labor importante en la racionalización de los diferentes esquemas y facilitar su eventual articulación.

Los alcances de esta propuesta requieren de una Secretaría General adecuada a las nuevas responsabilidades, cuya estructura orgánica definitiva sería imposible visualizar en estos momentos.

Es evidente que la Secretaría de la ALADI parecería estar actualmente sobredimensionada en su estructura institucional. La redefinición y racionalización de las funciones de la institucionalidad prevista en este documento, ofrece la oportunidad para que los Gobiernos puedan enfrentar al mismo tiempo la reestructuración de las Secretarías de los organismos regionales, incluyendo la ALADI, en función del papel central que se le ha asignado a cada uno de ellos.

Dentro de los principios básicos que deberían guiar una nueva estructura de la Secretaría General de la ALADI pueden mencionarse:

- Secretaría Ejecutiva encabezada por un Secretario General con un solo Secretario General Adjunto. El Secretario General y el Adjunto serían electos por un período de cuatro años y podrían ser reelectos por una sola vez. El Secretario Adjunto será de diferente nacionalidad que el Secretario General.
- Secretaría Técnica conformada por un pequeño núcleo central de funcionarios internacionales de alto nivel técnico y probada

eficiencia, cuya labor se complementará por asesores, especialistas y consultores de corto plazo, que serían contratados en función de los requisitos y programa de trabajo encomendado por el Consejo de Ministros. Los funcionarios internacionales tendrían un contrato máximo de cinco años que no podrá ser prorrogado.

- La estructura orgánica de la Secretaría debería reflejar las dos orientaciones principales que se le otorgará a la nueva ALADI. Por un lado sus funciones y responsabilidades en materia de integración y de convergencia de los procesos subregionales, y por otro, sus atribuciones en el área de cooperación regional. En ese sentido, deberían conformarse dos divisiones generales, con los departamentos, secciones y unidades subsidiarias correspondientes. A dichas divisiones generales debería sumársele las direcciones técnico-administrativas correspondientes.
- La ALADI debería considerar la posibilidad de acreditar un funcionario en cada esquema de integración para que pueda participar como observador en las negociaciones subregionales en curso y brindar informaciones y el asesoramiento técnico requerido.
- La ALADI debería establecer acuerdos de cooperación con SELA, MERCOSUR, GRAN, MCCA y CARICOM, con miras a establecer programas de asistencia técnica directa por parte del organismo, que estimulen acciones conjuntas, que eviten la duplicación de esfuerzos y actividades y que contribuyan a un más eficiente uso de recursos financieros de estos organismos. En este sentido son particularmente relevantes las acciones en el campo de la información e interconexión de redes informáticas y bases de datos. Asimismo podría subcontratarse servicios (biblioteca, traducción, documentación, etc.) entre dichos organismos para racionalizar el gasto y permitir un más amplio acceso y difusión a los usuarios de la documentación existente en cada uno de los organismos de integración.
- La ALADI debería diseñar un curso anual de alto nivel para funcionarios gubernamentales sobre temas de integración y convergencia regional.
- La ALADI debería dejar la puerta abierta a posibles fusiones o asociaciones con otros organismos y foros de integración y cooperación regional, en virtud de los procesos de articulación y convergencia de los esquemas de integración.

Oportunidad para la racionalización institucional

América Latina enfrenta actualmente múltiples desafíos en el campo de las relaciones económicas internacionales. En primer lugar, debe consolidar su proceso de integración regional, mediante la articulación y convergencia de los diferentes acuerdos subregionales y bilaterales. En segundo lugar, enfrentar como región su relacionamiento con los países del NAFTA, como consecuencia de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Miami.

Asimismo, encarar un proceso de negociación con la Unión Europea, tendiente a una mayor liberalización del comercio. Al mismo tiempo, debe velar por la instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay y ajustarse a las nuevas obligaciones de la Organización Mundial del Comercio, enfrentando la negociación de nuevos temas.

Por sobre todas las cosas, debe continuar con sus políticas de estabilización económica, de reestructuración y modernización de su aparato productivo, y de apertura al mundo, para lograr los niveles de competitividad internacional necesarios para poder crecer y desarrollarse, insertarse en el mercado internacional y atender los urgentes problemas sociales que reclama su población.

Esta extensa y compleja agenda requiere de un análisis profundo y de una capacidad de respuesta y propuesta acorde con los desafíos que se le plantean. El diseño de una estrategia y el desarrollo de una capacidad de negociación conjunta de la región, podrían verse altamente fortalecidos a través del apoyo directo de una institucionalidad regional profesional, moderna, ágil, con autoridad, respaldo político, credibilidad y capacidad de proposición y claramente identificada con los intereses regionales.

Esa institucionalidad existe en la región, pero, como ya se ha destacado, no está funcionando en tono con las realidades y los retos del momento. Revertir esta situación no requiere alterar drásticamente la institucionalidad actual. Se trata más bien de redefinir y reorientar sus papeles, funciones y modalidades de operación. No se puede ser complaciente o seguir aplazando acciones que traerán beneficios generales para todos los países de la región. Asumir, con firmeza y visión, la tarea de señalar el camino que ofrezca posibilidades de revitalizar la institucionalidad regional, es un imperativo que exigen las circunstancias. La región necesita un aparato institucional que la apoye y oriente en las difíciles tareas que tiene por delante.

El momento parece ser propicio para iniciar este camino. Existe una percepción muy clara del problema, aunque, por diferentes razones, nunca se lo ha abordado frontalmente. Se han producido numerosos cambios de Gobiernos en la región, que serán seguidos por otros en los próximos meses, lo que debería facilitar un enfoque nuevo sobre el tema. Asimismo, en 1995 deberán elegirse nuevas conducciones en la ALADI y el SELA (Secretaría General y Secretaría Permanente, respectivamente), cuyos perfiles podrían adecuarse a los nuevos requisitos y mandatos que deberán instrumentar dichos organismos. Finalmente el Grupo de Río podría fortalecerse al incorporar el importante tema de la revitalización institucional dentro de sus cometidos.
