



ALADI/SEC/Estudio 87
28 de julio de 1995

ANALISIS DE LA VIGENCIA Y COMPATIBILIDAD DEL TRATADO
DE MONTEVIDEO 1980 CON LA NUEVA NORMATIVA JURIDICO-
INSTITUCIONAL A NIVEL MUNDIAL Y CON LOS RECIENTES
DESARROLLOS DEL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL EN
EL MARCO DE LA ALADI

La Secretaría General de la ALADI publica a continuación el trabajo de consultoría que encomendara al Señor Marcelo Halperin, sobre el tema: "Análisis de la vigencia y compatibilidad del Tratado de Montevideo 1980 con la nueva normativa jurídico-institucional a nivel mundial y con los recientes desarrollos del proceso de integración regional en el marco de la ALADI".

El mismo forma parte de los trabajos que le fueran solicitados por el Comité de Representantes, atendiendo a las recomendaciones formuladas en las últimas reuniones de los Responsables de las Políticas de Integración de los países miembros y del Grupo Ad-Hoc de Representantes Gubernamentales. Estos trabajos tienen por objeto enriquecer y profundizar diversos aspectos y temas abordados inicialmente en el documento ALADI/SEC/dt 370 y 370.1, con vistas a la elaboración de un programa de acciones para la articulación y convergencia de los esquemas subregionales y bilaterales de integración en el marco de la ALADI.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni necesariamente coinciden con las de la Secretaría General de la ALADI.

SUMARIO

	Página
1. Introducción	7
2. Contenido de las iniciativas para una convergencia regional	10
2.1 Convergencia y zona de libre comercio	10
2.2 Objeto material de la convergencia proyectada ...	13
2.2.1 Normas relativas a la liberación y regulación del intercambio de bienes	14
2.2.2 Esquema de liberación del intercambio de servicios	17
2.2.3 Programas de cooperación económica en sectores y temas relevantes en las relaciones recíprocas	18
2.2.4 Mecanismo flexible de concertación para las relaciones económicas con terceros países y grupos de países	19
3. El diseño de un modelo alternativo de convergencia regional	20
3.1 Objetivos	20
3.2 Cláusula operativa de convergencia	20
3.3 Régimen sugerido para la aplicación de la cláusula operativa de convergencia	21
3.4 Hipótesis de suspensión de la cláusula operativa de convergencia	21
3.5. Cláusula operativa de convergencia y Tratado de Montevideo 1980	23
4. Conclusiones	24

1. Introducción

Los países miembros de ALADI vienen desplegando sus estrategias de integración económica en el marco de esquemas sub-regionales y acuerdos de alcance parcial denominados "de nueva generación". A partir de dichas acciones no han podido desarrollarse los mecanismos de convergencia previstos por el Tratado de Montevideo de 1980. Pero, curiosamente, la ausencia de mecanismos de convergencia no es el resultado de una supuesta consolidación de dichos esquemas sub-regionales y acuerdos de alcance parcial. Por el contrario, ellos presentan una notable ductilidad interna ⁽¹⁾. En tales condiciones, se supone que el estímulo a la convergencia debería provenir de la misma ALADI.

¹ La ductilidad o plasticidad de los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación, a veces guarda relación con sus limitaciones jurídicas e institucionales. Estas fragilidades pueden inducir a los países miembros de dichos esquemas y acuerdos a recurrir a ALADI para consagrar en el marco regional los compromisos asumidos en el desarrollo de aquellos sistemas. Pero aquí no debe verse necesariamente una muestra, siquiera incipiente, de convergencia regional. Es el típico caso de los Protocolos al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica número 18. Este acuerdo tuvo por objeto formalizar el programa de liberación comercial del MERCOSUR y así cumplir con la cláusula de la nación más favorecida del Tratado de Montevideo. Pero dadas las dificultades para incorporar al derecho interno de los países de la sub-región, distintas disposiciones adoptadas por los órganos intergubernamentales del esquema, comenzó a utilizarse el mencionado acuerdo de alcance parcial para adicionarle tales disposiciones en carácter de protocolos. Seguramente se pensó que dada la ejecutividad reconocida a los acuerdos de ALADI por los países miembros, incluyendo en un acuerdo las regulaciones sub-regionales podría lograrse su directa incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. Sin embargo, al revisar las disposiciones de derecho interno que reconocen la ejecutividad de los acuerdos de ALADI y sus modificaciones, es posible advertir que dicha ejecutividad es posible por la intervención de las autoridades aduaneras. En efecto, son las autoridades aduaneras las que actúan con motivo del ingreso de mercaderías cuyo comercio es objeto de las preferencias negociadas en ALADI. Pero las referidas disposiciones de derecho interno no contemplan los casos en que deban expedirse otros organismos, distintos de las aduanas, para la directa puesta en vigor de disposiciones acordadas en ALADI. Por lo tanto, cuando se trata de disposiciones adoptadas en ALADI que por su objeto no implican la intervención de las autoridades aduaneras, sino de otros organismos, la aplicación directa de las mismas en el territorio de los países miembros no ha sido prevista por las respectivas regulaciones nacionales.

Pero para comprender la particularidad del vínculo que anuda las relaciones económicas entre todos los países miembros de la Asociación, sería útil reparar en la naturaleza de ALADI, en tanto área de preferencias económicas.

Como se sabe, a diferencia de una zona de libre comercio, el área de preferencias no tiene por objeto liberar lo sustancial del comercio entre los países miembros. Esta característica, sumada a la condición de países "en desarrollo" que pueden invocar los países miembros de ALADI, justificó el reconocimiento de la comunidad económica internacional previsto por la Cláusula de Habilitación, sin atravesar el procedimiento de evaluación multilateral establecido en el artículo XXIV del GATT para las zonas de libre comercio y uniones aduaneras (²).

² Pese a que se pretendió presentar al MERCOSUR en el GATT bajo el paraguas de ALADI, invocándose la Cláusula de Habilitación, se registraron observaciones de países industrializados acerca de las características definitorias del nuevo esquema, que justificarían su tratamiento bajo el procedimiento del artículo XXIV del Acuerdo General. Al respecto, la primera interacción significativa se planteó en una reunión del Comité de Comercio y Desarrollo el 13 de julio de 1992, oportunidad en que las delegaciones de los Estados Unidos de América y de la Comunidad Europea, reclamaron el examen multilateral del MERCOSUR bajo las reglas del artículo XXIV. La discusión no es inocua, porque el régimen del artículo mencionado implica la obligación de suministrar información pormenorizada, y porque un incremento de protección frente a terceros países, con motivo de la creación del nuevo esquema, da lugar al derecho de éstos para reclamar compensaciones. (En la materia, véanse: Youri Devuyt: "GATT Customs Union Provisions and the Uruguay Round: The European Community Experience", en *Journal of World Trade*, feb.1992, p.15; y John H. Jackson: "Reflections on the Implications of NAFTA for the World Trading System", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol.30, 1992, number 3, p.501).

Acerca del MERCOSUR la constitución de un grupo de trabajo en el marco del Comité de Comercio y Desarrollo ha fijado en el GATT una "impasse" hasta junio de 1995. Mientras tanto, los Estados Partes del MERCOSUR procuran invocar su condición de "países en desarrollo", que los hace beneficiarios del tratamiento especial contenido en la referida Cláusula de Habilitación. Pero esta postura coloca en segundo plano al objeto esencial de la Cláusula, que es el de reconocer el carácter no extensivo de (meras) "preferencias", ya sea las otorgadas por países industrializados, como las negociadas entre los mismos países en desarrollo. Por lo tanto y de acuerdo a la interpretación que parece prevalecer, la constitución de una zona de libre comercio o unión aduanera, aún entre países en desarrollo, hace enteramente aplicable el artículo XXIV.

En síntesis, la pertenencia a ALADI difícilmente pueda bastar ante la comunidad económica internacional para obtener el reconocimiento de legitimidad de las zonas de libre comercio y uniones aduaneras formadas en el seno de la Asociación.

Pero el Tratado de Montevideo de 1980 incorpora elementos aún más flexibles que aquellos estrictamente definitorios de un área de preferencias. Así, la materia negociada no implica consolidación de gravámenes, porque los Estados se reservan el manejo soberano de su política económica internacional. En consecuencia, las preferencias otorgadas pueden sufrir una ulterior erosión por modificaciones introducidas en la política comercial externa de los países miembros concedentes de dichas preferencias, o bien una vulneración por el otorgamiento de preferencias a otros países miembros respecto de productos similares o competitivos. En todo caso los acuerdos prevén una compensación negociada a favor de los países miembros afectados en sus preferencias. Es indudable entonces que el Tratado de Montevideo de 1980 en la medida que no privilegia los mecanismos de alcance regional, tampoco fija límites a la profundización de los vínculos compromisorios de alcance parcial.

Sin embargo, el alto nivel de dispersión alcanzado por las acciones de alcance parcial parece justificar la actual preocupación por la legitimidad de los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación, en tanto los países miembros pretenden preservar, al propio tiempo, su plena articulación dentro del área de preferencias instituida por el Tratado de Montevideo 1980. Aceptando la premisa de ausencia de límites institucionales y jurídicos para la profundización de las acciones de alcance parcial, es preciso advertir que esa ausencia de límites se explica únicamente por la previsión, en el mismo Tratado, de una multilateralización o convergencia progresiva de dichas acciones.

Pero el recurrente fracaso de las iniciativas tendientes a lograr la multilateralización o convergencia, ha terminado por descompensar la estructura diseñada por el Tratado de Montevideo 1980. Por lo tanto se presentan situaciones no previstas originalmente, aunque no importan irregularidades invalidantes de las acciones de alcance parcial.

El caso más notorio es la configuración de una unión aduanera en el MERCOSUR que, por la naturaleza misma de ALADI a la que hicimos referencia más arriba, no requirió un procedimiento de regularización institucional como en cambio ocurrió con el Grupo Andino frente a ALALC ⁽³⁾. No obstante, esta situación no libera a los cuatro países de la sub-región de sus compromisos en ALADI a tenor de la cláusula de la nación más favorecida del Tratado de Montevideo, razón por la cual deben aceptar los reclamos basados en la vulneración de preferencias ya otorgadas a otros países miembros de ALADI.

³ El Acuerdo suscrito inicialmente el 26 de mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, fue presentado al Comité Ejecutivo Permanente de ALALC, órgano que lo examinó en tres recordadas sesiones extraordinarias. La Resolución 179 dada el 9 de julio de 1969 declaró la compatibilidad del Acuerdo con el Tratado de Montevideo de 1960.

Cabría preguntarse, en estas circunstancias, hasta cuándo podría subsistir la ALADI si los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación continuaran profundizándose sin registrarse progresos en la convergencia y por lo tanto reduciéndose las preferencias entre países miembros de los distintos esquemas hasta el punto de constituir preferencias residuales de aquellas negociadas durante los primeros años de la Asociación.

Sin embargo y pese a la ausencia de programas de convergencia después del fracaso de distintas iniciativas, el panorama no se presenta tan desalentador. Ocurre que por un lado los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación evolucionan dentro de márgenes jurídicos e institucionales de notable plasticidad. Esta característica puede ser interpretada, desde dentro de cada uno de los esquemas, como expresión de inmadurez. Pero en el plano regional está demostrando la imposibilidad de construir estructuras sub-regionales de integración económica excluyendo totalmente de ellas a los otros países de la región. Asoman entonces las insinuaciones de convergencia, aunque todavía los países tienen dificultades para identificar los objetos materiales de esa posible convergencia, habida cuenta de su preeminente interés por el fortalecimiento de dichas acciones de alcance parcial.

2. Contenido de las iniciativas para una convergencia regional

2.1 Convergencia y zona de libre comercio

Bajo las condiciones indicadas en el punto anterior, distintos documentos postulan la profundización del mecanismo de integración regional actualmente encarnado por ALADI. En tal sentido, la opinión generalizada se inclina con mayor o menor precisión por una zona de libre comercio, con el fin de inducir el ansiado proceso de convergencia regional (4).

Predominan entonces dos ideas-fuerza:

- a) La convergencia sería necesaria desde el punto de vista del desarrollo económico de la región y de cada uno de los países que la conforman, lo que ameritaría el esfuerzo destinado a producir cambios cualitativos en el esquema de integración regional; y

4 En especial pueden examinarse: "La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", CEPAL LC/R. 1403 del 30/6/94; "Hacia una Posición Andina sobre el Tratado de Montevideo 1980", documento presentado ante el Quincuagesimonoveno Período Ordinario de Sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, COM/LIX/dt.5 del 05/2/93; "Estudio para la Elaboración de un Programa de Acciones para la Articulación y Convergencia entre los Distintos Esquemas de Integración", ALADI/SEC/dt 370 del 02/9/94; y "Deliberaciones del Grupo Ad-Hoc de Representantes Gubernamentales", ALADI/SEC/dt 336 del 27/8/93.

- b) La zona de libre comercio sería entonces el modelo más adecuado para impulsar la integración regional mediante la convergencia de las acciones sub-regionales y acuerdos de alcance parcial.

Propongo un primer análisis de ambos argumentos, tal como se desprenden de los documentos aludidos.

a) Acerca de la convergencia

El problema consiste en demostrar (y no dar por demostrado) que un significativo nivel de convergencia, por sí mismo, importaría mayores beneficios que costos para los países miembros de ALADI.

Al respecto, y aún aceptando los evidentes progresos obtenidos por los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación en ALADI, los documentos examinados tienden a recurrir a justificaciones genéricas, tales como las siguientes:

"La mayor parte de la argumentación favorable a la integración económica se basa en las ventajas de trasladar los procesos de crecimiento y desarrollo a espacios económicos mayores" (ALADI/SEC/dt 370, pág. 21).

"Si bien el gran número de acuerdos bilaterales de complementación económica que existen en la ALADI puede ser considerado un éxito de la integración latinoamericana actual, la vigencia simultánea de múltiples de ellos, plantea la necesidad de considerar los siguientes factores. El primero, de naturaleza teórica, proviene del hecho de que como se trata de modelos bilaterales de integración, cada nuevo acuerdo que se suscribe produce una desviación de comercio que afecta a todo el resto de los países latinoamericanos que no participa de tal arreglo, generando costos para el conjunto de la región que valdría la pena tomar en cuenta" (CEPAL LC/R.1403, pág. 4).

Ahora bien, estos supuestos parecen insuficientes, porque si se formalizaran como un principio general de las relaciones comerciales internacionales, no se justificaría siquiera la existencia de los esquemas de integración económica. Precisamente dichos esquemas tienen por objeto la reducción de los costos y riesgos que puede correr cada país, en caso de optar por una apertura irrestricta frente al resto del mundo. Y esta misma razón es la que abona los esquemas sub-regionales y acuerdos de alcance parcial de nueva generación en ALADI. Si los países miembros eligieron en 1980 un camino alternativo a una zona de libre comercio regional, fue porque esa figura representaba costos y riesgos que no se desearon afrontar.

Habría que demostrar entonces que esos costos y riesgos en la actualidad tienden a disminuir y disiparse, para sostener así la tesis de la convergencia regional en el marco de una zona de libre comercio.

b) Acerca de la zona de libre comercio

En primer lugar habría que reconocer la necesidad de adoptar una definición sobre el tipo, figura o modelo de integración económica al que se aspira, como es el caso de la zona de libre comercio. Según la normativa del GATT no caben las figuras híbridas, dado que, como se apuntó más arriba, las áreas de preferencias económicas merecen un determinado tratamiento, en tanto las zonas de libre comercio y uniones aduaneras reciben otro tratamiento, de mayor exigencia o rigor. El Entendimiento relativo a la interpretación al artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, demuestra una preocupación de la comunidad económica internacional por definir con la mayor claridad y precisión posible estas exigencias impuestas a las zonas de libre comercio y uniones aduaneras por el Acuerdo General.

Dando por supuesto que cuando se hace referencia, más o menos elíptica, a una zona de libre comercio, se asumen todas las consecuencias jurídicas del concepto, aparece entonces la necesidad de afrontar una cuestión sustancial: cómo repercutiría la constitución de una zona de libre comercio regional, sobre la estructura de los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación preexistentes.

El tema no ha merecido demasiada atención. Sin embargo, existen razones para sostener que la zona de libre comercio seriamente planteada, esto es, partiendo de un nivel de desgravación apreciable y para lo sustancial del universo arancelario, socavaría a los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación preexistentes.

Con respecto a la mayor parte de los acuerdos de nueva generación (que son más modestos de lo que aparentan, conforme la evaluación de la CEPAL en el documento citado LC/R.1403 pág. 3), la zona de libre comercio regional incorporaría un nivel superior de liberación comercial y establecería un más profundo vínculo compromisorio al incluir regulaciones de política comercial adecuadas a ese nivel superior de desgravación. De modo que aquellos acuerdos de alcance parcial tenderían a desaparecer.

Con respecto a los esquemas sub-regionales que pretenden perfeccionar uniones aduaneras (el MERCOSUR y el GRUPO ANDINO), también serían socavados por la zona de libre comercio regional. En este sentido sugiero considerar:

- i) Las dificultades que ya afrontan los países del Grupo Andino y del MERCOSUR para perfeccionar sus respectivas uniones aduaneras, dado el alto costo que representa la enajenación de las políticas comerciales externas para economías nacionales sometidas a importantes desequilibrios estructurales; y
- ii) Los incipientes vínculos de integración que directa o indirectamente han establecido algunos países de la región con países industrializados (por el momento, México a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Colombia y Venezuela mediante su asociación con México en la zona de libre comercio tripartita).

Si a los problemas que todavía no pueden resolverse dentro de las proyectadas uniones aduaneras, se agregaran las consecuencias de una zona de libre comercio con otros países de la región que a su vez tienen relaciones tan disímiles con países industrializados proveedores de capitales y tecnología, quedaría bosquejado un cuadro de dudosa viabilidad.

El Plan de Acción que resultó de la Cumbre de las Américas (5), es un hecho particularmente significativo que, entre otras cosas, invita a eliminar la idea de un posible escalonamiento de niveles de protección, tesis según la cual una zona de libre comercio entre todos los países de ALADI podría constituir un escalón más alto de apertura, entre los países miembros, que el esquema, también de libre comercio, a negociarse en el nivel hemisférico, con Estados Unidos de América y Canadá. Así, en la medida que alguno o algunos de los países miembros de ALADI, a diferencia de otros países miembros, formen parte de zonas de libre comercio con los países norteamericanos mencionados, resultará imposible delimitar escalones o grados de apertura entre ambos grupos de países.

Finalmente, debe preverse una posible y tal vez pronta articulación entre el Grupo Andino y el MERCOSUR. En ese caso también se plantearía la alternativa expuesta más arriba: (i) si la zona de libre comercio inter-sub-regional alcanzara el grado mínimo de consistencia inicial tolerado por el GATT, lo más probable es que, dadas las circunstancias actuales en ambos esquemas sub-regionales, éstos últimos deberían tender a diluirse en el marco de aquella zona; y (ii) si en cambio la nueva denominación encubre una renegociación conjunta de acuerdos de alcance parcial, lo novedoso consistiría en la necesidad de rastrear las distintas listas, excepciones y disposiciones de política comercial, fijadas entre pares o grupos de países dentro de un engañoso texto único.

2.2 Objeto material de la convergencia proyectada

El ilustrativo documento de la Secretaría General de ALADI repetidamente mencionado, enumera los aspectos del sistema regional que postula, con el objeto de avanzar hacia "estadios superiores de integración". En tal sentido:

"El programa de acción apuntaría a la formación de un espacio económico regional, que contaría con un esquema del tipo zona de libre comercio para el intercambio de bienes; un esquema de liberación del intercambio de servicios; programas de cooperación económica en sectores y temas relevantes en las relaciones recíprocas; y, un mecanismo flexible de concertación para las relaciones económicas con terceros países y grupos de países" (ALADI/SEC/dt 370, pág. 20).

Examinaremos brevemente todos estos aspectos.

⁵ Véase ALADI/SEC/di 601 del 12/12/94.

2.2.1 Normas relativas a la liberación y regulación del intercambio de bienes

Por encima del análisis de las distintas materias que podrían ser objeto de convergencia, campea un argumento general, que responde a la tradición de pensamiento denominada por G. Rosenthal e I. Cohen con un sentido crítico: "integración de mercados" (6). Desde esta perspectiva, la simplificación y homogeneidad de las regulaciones de política comercial, conformarían un objetivo valioso más allá de cualquier consideración específica.

El documento de la CEPAL refleja dicha perspectiva, afín al modelo de "integración de mercados":

"...El segundo factor a considerar (...) es de carácter operacional y tiene que ver con la existencia de diferentes normas técnicas, regulaciones de origen y cláusulas de salvaguardia, así como con las complicaciones que se derivan de la vigencia de múltiples mecanismos de resolución de controversias y de diversos aparatos institucionales para la administración de los acuerdos. Todo ello, en la medida en que un mismo país posee normativas distintas para diferentes países socios, las que incluso pueden llegar a ser contradictorias entre sí, dificulta la fluidez de las operaciones de los agentes económicos y la eficiencia de los procedimientos del sector público" (CEPAL, LC/R.1403, pág. 4).

Independientemente del análisis correspondiente a cada uno de los distintos mecanismos e instrumentos de política comercial, resultaría conveniente prestar atención a las implicancias del argumento central expuesto en el párrafo transcrito más arriba. En efecto, sería útil discutir acerca de la identidad de los posibles destinatarios o beneficiarios tenidos en cuenta dentro de la propuesta: ¿serán las ramas y sectores productivos o sólo los operadores en las transacciones comerciales internacionales? Al respecto es sabido que la integración concebida desde el punto de vista de las actividades productivas, requiere una compleja trama de previsiones y armonización de políticas destinadas a asegurar la complementación intra-sectorial e intra-producto, dentro del modelo que los citados Rosenthal y Cohen llamaron "desarrollo integrado". Esta figura se contrapone, precisamente, a la de "integración de mercados", definida por una apertura comercial indiscriminada y una simplificación uniforme de las regulaciones económicas, respondiendo así a las aspiraciones de los operadores del comercio internacional.

⁶ No por muy citados deben dejarse de recordar los trabajos mediante los cuales G. Rosenthal e I. Cohen Orantes introdujeron esta instructiva tipología de modelos de integración seguidos en América Latina. Entre dichos trabajos se destaca: "Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana", en Revista de la CEPAL, primer semestre de 1977 y revista Integración Latinoamericana número 51, octubre de 1980. Asimismo, véase el artículo de I. Cohen Orantes: "El concepto de integración" en Revista de la CEPAL, diciembre de 1981.

En segundo lugar sería útil descubrir el preconcepción sobre las misiones de un sector público supuestamente incapaz de asumir cierta complejidad normativa en el preciso momento en que los países latinoamericanos emprenden ambiciosos compromisos de integración económica.

Pero postergando el debate sobre los prejuicios incorporados a la tesis de la "integración de mercados", el análisis de detalle podría orientarse por la metodología expositiva propuesta en el documento ALADI/SEC/dt 370 (2/9/94) pág. 28, que distingue tres tipos de materias sobre las cuales se estima la conveniencia de algún tipo de tratamiento regional. A saber:

- a) "Materias que deben necesariamente regularse para el normal funcionamiento de cualquier programa de liberación: las reglas de origen, las cláusulas de salvaguardia y los aspectos técnico-formales de los aranceles aduaneros (nomenclatura, valoración aduanera y tipo de gravámenes)".

Con respecto a este primer punto, el progreso de los esquemas sub-regionales y de los acuerdos de nueva generación ha sido acompañado, como es lógico, por un desarrollo normativo sobre las materias indicadas. En la medida que los países de ALADI involucrados en tales acciones no decidan sacrificarlas en aras de un programa de liberación regional, se supone que deberán conservar aquellas estructuras normativas. Así, por ejemplo, es lógico que las reglas de calificación de origen se adapten a las características de las concesiones o preferencias negociadas dentro de cada esquema sub-regional para determinados sectores o ramas de la producción. A su turno, el régimen de salvaguardias debe vincularse a la estructura institucional y a la etapa o instancia evolutiva por la que atraviesa cada esquema o acuerdo. Por lo tanto y más allá de algunos ajustes en las regulaciones regionales preexistentes, no cabría sino mantener el carácter supletorio que les fuera originariamente asignado.

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

Una vez más, las regulaciones indicadas corresponden a determinados niveles de integración. Así, en caso de configurarse una zona de libre comercio "superadora" de esquemas sub-regionales, ella debería incluir, también, las disposiciones indicadas de política comercial. Pero si la zona de libre comercio tuviera un carácter residual o representara un escalón más bajo de integración, los países miembros tenderían a regirse por disposiciones correspondientes a los niveles o escalones más altos en sus relaciones recíprocas. La diferencia con el punto

anterior estribaría en que las materias mencionadas en este acápite todavía no fueron objeto en ALADI de regulación siquiera de carácter supletorio. Esta omisión, o la dificultad para incorporar dichas normas al acervo regional, se debió simplemente a su muy escasa justificación dada la estructura poco significativa y muy dispersa de las preferencias comerciales vigentes en esta escala regional. Es el caso tanto de los incentivos a las exportaciones, como de la defensa contra prácticas desleales y defensa de la competencia (esto es, disposiciones contra el abuso de posiciones dominantes en los mercados).

Pero, por otra parte, los acuerdos sancionados en la Ronda Uruguay, en la medida que sean adoptados por todos los países de ALADI, contribuirán a homogeneizar los sistemas normativos nacionales sin necesidad ya de dictar textos uniformes de alcance regional. Es el caso de los acuerdos relativos a la lealtad comercial (códigos antidumping y de derechos compensatorios) y del mismo código de derechos compensatorios, así como del acuerdo sobre inversiones vinculadas al comercio, para el tema de incentivos a las exportaciones (7).

Finalmente, no es mucho el espacio disponible para concertar acciones comunes de política comercial cuando los vínculos de integración económica no son lo suficientemente fuertes. De tal modo, la defensa contra prácticas desleales utilizadas por terceros países difícilmente pueda ser concertada en ausencia de un esquema avanzado de integración. En efecto, lo que esencialmente habría que concertar, sería la imposición de derechos antidumping o compensatorios por las autoridades nacionales de aplicación, cuando el sector de la producción afectada en cada caso, tuviera radicación fuera del territorio nacional del país importador (esto es, radicado dentro del territorio de otro país miembro del acuerdo de integración, distinto del país miembro al que ingresan las mercaderías cuestionadas). Se supone que un acuerdo de esta naturaleza sólo tiene sentido si al menos está configurada una avanzada zona de libre comercio entre los países interesados (8).

- c) "Materias que sólo serían tratadas en el marco normativo regional en la medida en que puedan constituirse en obstáculos técnicos. Es el caso de los reglamentos y normas técnicas, certificación, reglamentaciones sanitarias y bromatológicas, normas sobre defensa del consumidor, compras del sector público, reglamentaciones en materia de transporte, regulaciones sobre propiedad intelectual y regulaciones sobre medio ambiente. La enumeración no pretende ser exhaustiva. En todos estos casos la

⁷ Instrumentos denominados, respectivamente: Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994; Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias; y Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

⁸ Véase ALADI/REG.D/I/ Informe/Add 1 del 11/7/94 pág. 9.

atención se centraría en eliminar la posibilidad de su utilización para restringir indebidamente el comercio ...".

Aquí convendría distinguir:

- i) El alineamiento progresivo de las regulaciones nacionales con respecto a estándares internacionales (como por ejemplo el alineamiento impulsado por los distintos acuerdos sancionados en la Ronda Uruguay); y
- ii) Los sistemas normativos a institucionales que deberían armonizarse para el intercambio dentro de los marcos de integración establecidos.

Si bien el alineamiento respecto de los acuerdos multilaterales alcanzados en la Ronda Uruguay es independiente de los procesos de integración, habría que atender a las particulares condiciones bajo las cuales operan las empresas productivas en los distintos países de ALADI. Así, dos recientes trabajos efectuados dentro del proyecto BID-MERCOSUR, demostraron profundas disparidades en los sistemas de metrología y certificación de calidad de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Pero una vez más, la aproximación progresiva y adaptación recíproca de estos regímenes, parece que debería adecuarse en primer lugar a las particulares condiciones del intercambio negociado dentro del esquema sub-regional.

2.2.2 Esquema de liberación del intercambio de servicios

En un reciente trabajo, el suscrito destacó que los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación no incluyen preferencias a las transacciones de servicios. Por otro lado, el Tratado de Montevideo 1980 tampoco proporciona sustento normativo para la presentación de un acuerdo de alcance regional ante la instancia multilateral (⁹). Esta conclusión se basa en los requisitos establecidos por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (conocido bajo la abreviatura GATS, correspondiente a la denominación inglesa del Acuerdo), y en la naturaleza misma de ALADI a tenor de su cláusula de la nación más favorecida, no extensiva a los servicios.

Pero la imposibilidad de constituir un esquema regional para las transacciones de servicios dentro del Tratado de Montevideo, no impide la utilización de la misma estructura orgánica de ALADI con el objeto de encauzar, institucionalmente, a un Acuerdo Regional en la materia.

Por lo demás, aquí se requieren acciones urgentes de concertación, antes que la negociación de preferencias con países industrializados en marcos bilaterales, o la apertura garantizada por la

⁹ "Estudio sobre los aspectos de orden jurídico derivados del Tratado de Montevideo de 1980 y la suscripción de un acuerdo marco sobre el comercio de servicios", documento presentado a la Secretaría General de ALADI en marzo de 1995.

cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional dentro de la esfera multilateral de GATS, quiten todo sustento a la pretensión de formalizar preferencias intra-regionales.

2.2.3 Programas de cooperación económica en sectores y temas relevantes en las relaciones recíprocas

Los referidos programas pueden estar relacionados o no con las concesiones o preferencias que identifican a los esquemas de integración económica. Entre las formas de cooperación estructuralmente asociadas a la integración, debe considerarse en especial la promoción conjunta de actividades económicas.

Si es cierto que para determinadas materias los intereses de los países participantes en sistemas sub-regionales se verían mejor atendidos con un tratamiento a nivel regional (conf. ALADI/SEC dt 370 cit., pág. 22), hay una materia que parece responder a esta condición. Es precisamente la PROMOCION ECONOMICA, SECTORIAL Y REGIONAL. El documento de la Secretaría General apunta la necesidad de propender a la transformación de los sistemas productivos nacionales para diversificar la oferta y mejorar la competitividad (doc. cit., pág. 33). Al propio tiempo, debe reconocerse que cuando se trata de asignar recursos financieros y técnicos en ámbitos sub-regionales, afloran tensiones que impiden siquiera un adecuado enfoque institucional de las necesidades. Es en este tema (fondos de inversión, banca de desarrollo), a través de estructuras de cooperación y financiamiento de alcance regional, que "podrían amortiguarse los efectos de eventuales crisis, en la medida en que existan alternativas de segundo nivel que flexibilicen las posibilidades de manejo. El desarrollo del plano regional sería una válvula de seguridad para las presiones que se generen en el sub-regional" (pág. 24).

Por último, los sistemas de apoyo financiero y técnico de alcance regional destinado a la promoción de actividades productivas, prioritariamente podrían utilizarse para realimentar preferencias ya acordadas y que sean real o potencialmente significativas en el proceso de integración.

Es muy aleccionadora la experiencia de la Unión Europea en materia de estímulos a la actividad económica de las regiones. Así, resultaría provechoso un análisis de los "fondos estructurales", así como de la operatoria reciente del Banco Europeo de Inversiones y de la interacción entre ambas esferas, a partir de la creación del Fondo de Cohesión en 1994.

Al mismo tiempo es indispensable cobrar conciencia de las innovaciones introducidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay, en lo concerniente a la mayor permisividad reconocida a las subvenciones destinadas a la investigación industrial y a la promoción regional sub-nacional ⁽¹⁰⁾. Dadas las dificultades financieras de los países latino-

¹⁰ Las autoridades nacionales de aplicación de todos los países del GATT deberán atenerse a la nueva tipificación introducida por el mencionado Acuerdo, sobre subvenciones prohibidas (con los

mericanos, considerados individualmente y la necesidad de activar sus políticas de promoción en la línea reconocida por el GATT, el marco regional podría ser el más adecuado para la confluencia de proyectos de inversión orientados al aprovechamiento del mercado ampliado.

2.2.4 Mecanismo flexible de concertación para las relaciones económicas con terceros países y grupos de países

Este punto remite nuevamente al examen de los vínculos entre los países que decidan concertar su política económica frente a terceros mercados. El fundamento de los mecanismos e instrumentos de articulación "externa" surgirá del contenido de los compromisos "internos" del esquema de integración de que se trate. No tendría sentido entonces la formalización regional de sofisticados mecanismos de concertación externa si el peso de la integración real continúa recayendo sobre los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación.

3. El diseño de un modelo alternativo de convergencia regional

3.1 Objetivos

Según lo señalado hasta aquí, un diagnóstico sobre el proceso de integración regional debería considerar los siguientes aspectos: (a) los países han optado por profundizar determinadas acciones de alcance parcial; (b) a partir de la plasticidad o incompleta consolidación interna de estas acciones, se presentan condiciones

respectivos plazos para su desmantelamiento), las recurribles y las no recurribles. Ello implica, entre otras cosas, que no procederá la imposición de derechos compensatorios contra el ingreso de mercaderías cuyo proceso de producción se hubiese beneficiado con subvenciones admitidas en el Acuerdo, dentro de las proporciones toleradas, a saber: (i) subvenciones a la investigación industrial (hasta el 75% de dichas actividades); (ii) subvenciones a las actividades precompetitivas de desarrollo (v.g. fabricación de prototipos y hasta el 50% del costo); (iii) asistencia para regiones desfavorecidas (prestadas con arreglo a un marco general de desarrollo regional y bajo determinadas condiciones); y (iv) promoción de la adaptación de instalaciones a nuevas exigencias ambientales (hasta el 20% de los costos de adaptación). En todos estos casos, de subvenciones toleradas por la comunidad económica internacional, la queja ante el órgano multilateral sólo será admisible "cuando un Miembro (tenga) razones para creer que tal programa ha tenido efectos desfavorables graves para su producción nacional, capaces de causar un daño difícil de reparar" (conf. Acuerdo cit., arts. 8 y 9). La innovación es significativa, porque el Acuerdo anterior, sancionado en la Ronda Tokio, además de mencionar sólo genéricamente las subvenciones en principio permitidas (sin indicar las características de cada una ni los porcentuales máximos tolerados), establecía un límite muy impreciso a su aplicación: la influencia desfavorable "en las condiciones de competencia normal" (Acuerdo citado en último término, art. 11).

favorables para iniciar procesos de convergencia; y (c) a menos que los países miembros de ALADI opten por una zona de libre comercio en sentido estricto, las propuestas de convergencia tendrían que atender a la satisfacción de necesidades expuestas a partir de la integración sub-regional, para conformar así una red de compromisos que favorezca la realimentación de tales acciones de alcance parcial, en lugar de superponerse a ellas.

En consecuencia, cualquier propuesta innovativa con respecto al proceso de integración regional, para resultar viable debería reunir al menos tres condiciones esenciales:

- i) Estimular y facilitar las incipientes negociaciones que procuran algún tipo y nivel de convergencia entre los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación;
- ii) Contribuir a la identificación de los mecanismos e instrumentos cuya convergencia sea motivo de real interés por los países miembros de ALADI adscritos a distintos esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación; y
- iii) Hacer posible una convergencia de mecanismos e instrumentos determinados, que no implique necesariamente la plena incorporación de países miembros de ALADI, a título de adherentes, a los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación con respecto a los cuales se produzca dicho proceso de convergencia.

3.2 Cláusula operativa de convergencia

Para cumplir las condiciones indicadas en el punto anterior, aquí se sugiere la inclusión obligatoria, en todos los esquemas sub-regionales y acuerdos de alcance parcial, de una nueva cláusula de convergencia, de carácter operativo y no programático.

Esta cláusula se agregaría a la ya conocida cláusula de convergencia utilizada bajo la invocación del Tratado de Montevideo 1980. Pero a diferencia de la fórmula tradicional, la cláusula operativa no requeriría la adhesión a cada acuerdo para que un país miembro de ALADI pero no signatario de aquél, pueda requerir la extensión en su beneficio de cualquier preferencia, beneficio, ventaja o facilidad allí acordada.

Las características del contenido y extensión de las preferencias bajo la cláusula operativa, estarían esencialmente descritas en su propio texto, incorporado en los acuerdos. Según dicho texto, cualquier país miembro de ALADI podría requerir, con respecto a los esquemas sub-regionales y acuerdos de los que no sea signatario:

- a) La extensión a su favor de determinadas preferencias arancelarias negociadas, en un grado equivalente, como mínimo, al cincuenta por ciento de cada preferencia. Cuando el país miembro de ALADI que pretenda la extensión a su favor fuera un país de menor desarrollo económico relativo, la extensión mínima obligatoria debería consistir en el equivalente al sesenta por ciento de cada preferencia.

- b) La extensión total de las preferencias no arancelarias y de todo otro beneficio, ventaja o facilidad acordada entre los países signatarios del esquema o acuerdo de alcance parcial de que se trate.

3.3 Régimen sugerido para la aplicación de la cláusula operativa de convergencia

A tenor de la cláusula, cualquier país miembro de ALADI que pretenda acogerse a una preferencia, beneficio, ventaja o facilidad acordada dentro de un esquema sub-regional o acuerdo de alcance parcial del que no sea signatario, tendrá que notificar esa pretensión, previamente, a través de la Secretaría General de ALADI. En dicha notificación, se identificarán todas y cada una de las preferencias, beneficios, ventajas o facilidades objeto de la pretendida extensión. A tal efecto, deberán señalarse las normas regulatorias de tales preferencias, beneficios, ventajas o facilidades en el esquema o acuerdo de que se trate.

Una vez que la Secretaría General de ALADI notifique a los países signatarios del esquema o acuerdo respectivo sobre el objeto de la pretensión de convergencia, y en caso de no presentarse en un término preestablecido ante la misma Secretaría General una solicitud de excepción por los países signatarios de ese esquema o acuerdo, se considerará procedente la pretensión. En tal caso, el Comité de Representantes dictará una Resolución al efecto, a la que los países signatarios del esquema o acuerdo darán el mismo tratamiento que el utilizado para la efectiva puesta en vigor de los acuerdos suscritos en ALADI dentro de sus territorios nacionales.

3.4 Hipótesis de suspensión de la cláusula operativa de convergencia

Los países miembros de ALADI signatarios de un esquema sub-regional o acuerdo sobre el cual un tercer país miembro requiera la aplicación de la cláusula operativa, podrán invocar alguna de las siguientes causas para suspender su aplicación:

- a) La amenaza de erosión de las preferencias negociadas dentro del esquema sub-regional o acuerdo de alcance parcial, por el importante incremento en el volumen de comercio que pueda generar la extensión de la cláusula en favor del tercer país miembro de ALADI;
- b) La ausencia de un suficiente nivel de reciprocidad, considerada la reciprocidad en términos globales para las relaciones comerciales entre cada uno de los países signatarios del esquema sub-regional o acuerdo, por un lado, y el tercer país miembro de ALADI, por el otro; y
- c) Los compromisos preexistentes entre los países signatarios del esquema sub-regional o acuerdo de alcance parcial, por un lado, y el país miembro de ALADI aspirante al uso de la cláusula operativa, por otro lado, cuando dichos compromisos impliquen el

otorgamiento de preferencias, actual o potencialmente equivalentes o superiores al objeto de la pretendida convergencia.

Los mencionados fundamentos de oposición a la aplicación de la cláusula, podrán invocarse:

- 1) Dentro de los treinta días de recibida la notificación de la Secretaría General sobre la pretensión de una solicitud de convergencia; o bien
- 11) En cualquier momento posterior a la entrada en vigencia de la cláusula.

Dicha cláusula se considerará suspendida ante la sola presentación a la Secretaría General y consiguiente notificación al país miembro interesado, del pronunciamiento dado por el órgano ejecutivo o de administración del esquema sub-regional o acuerdo de que se trate, y que contenga la fundamentación basada en alguna de las tres causas previstas por la normativa regional. En el caso de presentación previa a la entrada en vigor de la cláusula, deberá preverse una posible solicitud de revisión por el país miembro que pretenda el uso de la cláusula y le fuera denegado. La solicitud de revisión deberá presentarse ante el Comité de Representantes y habrá de basarse, necesariamente, en la falta de fundamentación suficiente o adecuada por parte de los países signatarios del esquema sub-regional o acuerdo sobre el cual recaiga la solicitud de convergencia.

El Comité de Representantes deberá designar un comité ad-hoc para la elaboración, con el apoyo de la Secretaría General, de un dictamen técnico acerca de las causas invocadas por ambas partes, y considerando las conclusiones del dictamen el Comité se pronunciará bajo el régimen de quórum y votación previstos por el artículo 43 del Tratado de Montevideo.

En el caso de presentación posterior a la entrada en vigencia de la cláusula, se considerará aplicable el régimen de salvaguardias previsto en la Resolución 70 del Comité de Representantes, en lo concerniente a plazos, cupos y procedimiento de negociación.

3.5 Cláusula operativa de convergencia y Tratado de Montevideo 1980

Dada la naturaleza del problema que deben abordar los países miembros de ALADI, no se justifica en modo alguno la modificación del Tratado. Por el contrario, se trata de aplicar plenamente sus prescripciones. En esta línea habría que acudir al mismo Tratado en tanto máxima fuente normativa de la Asociación, para sustentar adecuadamente las acciones de convergencia.

Una propuesta sustantiva como sería la fijación de una cláusula operativa de convergencia, requeriría en el marco del Tratado la siguiente instrumentación:

- a) El impulso institucional para la regulación del mecanismo de convergencia, en base a una previa evaluación sobre la marcha de

la integración regional, asumida formalmente por todos los países miembros;

- b) Un estatuto de alcance regional acerca de la convergencia, que incluya los criterios de aplicación y las normas de procedimiento;
- c) El necesario apoyo técnico y administrativo de la Secretaría General, a fin de obtener la mejor aplicación del estatuto regional en condiciones de transparencia y certeza; y ch) La intervención del Comité de Representantes como órgano permanente de la Asociación, encargado de "adoptar las medidas necesarias para la ejecución del (...) Tratado y de todas sus normas complementarias".

En suma, nos encontramos ante la oportunidad de revitalizar jurídica e institucionalmente al esquema regional, del siguiente modo:

- i) Formalizando la convocatoria en forma extraordinaria de la Conferencia de Evaluación y Convergencia (Tratado, art. 34);
- ii) Desarrollando durante las sesiones de la Conferencia, un temario circunscrito a la necesidad de iniciar el proceso de convergencia tantas veces anunciado, para concluir con una recomendación al Consejo, dirigida a la "adopción de medidas correctivas de alcance multilateral" (Tratado, art. 33 inc. a);
- iii) Urgiendo una posterior reunión del Consejo de Ministros, a fin de adoptar esas medidas correctivas (Tratado, art. 30 inc. c), bajo la forma de un estatuto regional que, a modo de estímulo inicial permita la orientación del proceso de convergencia, suministrando criterios y reglas de procedimiento de máxima simplicidad y eficacia; y, finalmente,
- iv) Asignándose a la Secretaría General, en el mencionado estatuto, la misión administrativa de efectuar notificaciones en tiempo útil entre los países miembros con motivo de las solicitudes de convergencia, así como la misión técnica de apoyar a los comités ad-hoc designados en cada caso por el Comité de Representantes, para dictaminar sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en el estatuto regional, si un país miembro lo requiriese (Tratado, art. 35 incs. b), d), m), o) y art. 38 inc. o)).

4. Conclusiones

La convergencia de los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación, puede ser un objetivo económico plausible, independientemente de lo que desde ya representa desde el punto de vista histórico, político y jurídico. Sin embargo, parece improbable la pronta formalización de una zona de libre comercio en sentido estricto (esto es, dentro de las normas establecidas por el GATT) y con alcance regional. En todo caso, las iniciativas de convergencia a ser encauzadas por una futura zona de libre comercio

regional, tendrían que ser objeto de evaluación desde distintos ángulos: la relación costo-beneficio desde el punto de vista de los intereses que sustentan la vigencia de los esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación; y las consecuencias de un compromiso regional con aquellas características, respecto de la continuidad de dichos esquemas y acuerdos preexistentes. En este último aspecto habría que atender a las circunstancias del Grupo Andino y el MERCOSUR y también a las realidades y expectativas acerca de un sistema de integración hemisférica. Todos estos antecedentes impiden recrear con suficiente fundamento la imagen de una zona de libre comercio estrictamente regional y superpuesta, sin conflictos estructurales, con los mencionados esquemas sub-regionales y acuerdos de nueva generación.

Una posible alternativa consistiría en incorporar los objetivos de convergencia a los propios esquemas sub-regionales y acuerdos de alcance parcial, mediante la introducción de por lo menos una cláusula de alcance regional que debería ser adoptada por aquellos esquemas y acuerdos. Esta cláusula operaría como "disparadora" de convergencia sobre determinadas preferencias, beneficios, ventajas y facilidades inicialmente acordadas entre pares o grupos de países. Pero también se estipularía un margen de evasión institucionalizada a esa imposición normativa, bajo determinadas reglas y criterios. La cláusula propuesta por fin permitiría la iniciación del proceso de multilateralización regional sin necesidad de afrontar rondas de negociaciones con un objetivo de convergencia global tan ambicioso como técnicamente difícil de concretar. De todos modos, la ulterior evaluación de resultados acerca de la aplicación de dicha cláusula, permitiría considerar, en el mediano plazo, la profundización de la convergencia regional dentro de los lineamientos de una zona de libre comercio en sentido estricto.
