

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.1265
1° de abril de 1993
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

REQUISITOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACION *

* Documento preparado por el señor Eugenio Lahera, como Asesor Consultor de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

93-4-312

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EL ACTUAL PROCESO DE INTEGRACION	2
1. Institucionalidad y dinamismo del proceso	2
2. Características centrales: dinamismo y fragmentación	2
3. Integración y libre comercio	6
4. Dimensiones institucionales	8
II. CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	10
1. ¿Se asumen bien los compromisos de integración a nivel nacional?	10
2. ¿Es suficiente la representación nacional de intereses en los acuerdos?	10
3. ¿Es adecuada la participación de los actores no gubernamentales?	14
4. ¿Se necesitan arreglos institucionales entre acuerdos?	18
III. PLANTEAMIENTOS OFICIALES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACION	19
1. La posición del Grupo de Río	19
2. La posición de la ALADI	19
3. La posición del SELA	23
4. El Sistema de Integración Centroamericana	26
IV. DIVERSIDAD DE ESCENARIOS Y DE RESPUESTAS INSTITUCIONALES	28
1. Evaluación de la antigua institucionalidad	28
2. Institucionalidad para negociar y para la transición	28
3. Monitoreo y estudio de temas comunes	33
4. Autoridad de la integración	33
5. Institucionalidad para administrar la integración	34
Anexo: LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS NUEVOS ACUERDOS DE INTEGRACION	35

INTRODUCCION

1. Si se representara con un color cada nivel de apertura comercial a nivel regional y subregional el resultado sería un mosaico de pedazos superpuestos y en constante variación. La tarea de detallar la evolución de la apertura comercial en la región ha pasado a ser una preocupación más notarial que económica.
2. Si los colores oscuros marcaran los niveles de apertura menores y los colores más claros representaran mayores niveles de apertura, la coloración del mapa sería cada vez más clara, con pocos y —por ahora— no significativos oscurecimientos.
3. ¿Confluirán los acuerdos existentes y los por crearse en algún espacio regional ampliado? ¿o se mantendrán como esquemas estancos, creando distorsiones comerciales y productivas? Para la CEPAL, que ya hace más de treinta años planteó como objetivo el Mercado Común Latinoamericano y que lo sigue considerando una tarea necesaria, estas consideraciones llevan a preguntarse sobre cuales son los requisitos institucionales de los esquemas de integración. Este es el tema del presente trabajo.
4. En la primera parte del documento se analiza el dinamismo y la fragmentación que caracterizan al actual proceso de integración y sus consecuencias institucionales. En la segunda parte se considera la institucionalidad de los nuevos acuerdos, distinguiendo la situación a nivel de cada país, la representación nacional en los acuerdos y los arreglos entre acuerdos, así como la participación de los actores no gubernamentales. En la tercera parte se revisan diversas propuestas y acuerdos oficiales de carácter más general sobre la institucionalidad de la integración, determinándose la débil efectividad de la Preferencia Arancelaria Regional como instrumento de multilateralización de los Acuerdos de ALADI. En la cuarta parte se adelantan algunos criterios y propuestas sobre institucionalidad de la integración para lo cual se consideran diversas situaciones: se evalúa el posible rol de la antigua institucionalidad; se distingue entre la institucionalidad para negociar y aquella para administrar los acuerdos; se precisan las funciones de monitoreo y estudio y se delinean las características de una autoridad regional de la integración.

I. EL ACTUAL PROCESO DE INTEGRACION

1. Institucionalidad y dinamismo del proceso

5. La funcionalidad y eficacia de la institucionalidad respecto del proceso de integración depende en buena medida del dinamismo endógeno de éste. En un contexto de acuerdos comerciales parciales y de selectividad inversa, la institucionalidad no podrá suplir la falta de dinamismo del proceso en sí mismo; en un proceso de avance más rápido, en cambio, una institucionalidad funcional a éste puede ser a su vez un factor de dinamismo. Por otra parte, es indudable que determinados arreglos institucionales pueden imprimirle dinamismo al proceso de integración; que logren hacerlo puede ser utilizado como criterio para evaluar su conveniencia. Por último, una institucionalidad adecuada permitirá anticipar problemas y soluciones, así como administrar mejor una crisis.

6. Si la tendencia a la armonización de las políticas económicas de los países de la región es la causa principal del dinamismo de la integración, éste se mantendrá mientras aquélla dure. Si se detiene, o se fragmenta en diferencias nacionales, el proceso de integración se hará más lento o desigual. Esta visión lleva a minimizar los aspectos jurídicos e institucionales de la integración, ya que bastaría con que ellos "siguieran" al proceso, encausando una realidad preexistente. Por otra parte, si la voluntad política de los diversos gobiernos es un factor de dinamismo importante, el proceso de integración progresará mientras ella exista y lo mismo sucederá con la desgravación recíproca, mientras los países no lleguen a un nivel de "indiferencia arancelaria", como resultado de las progresivas rebajas de los aranceles. La misma consideración puede hacerse respecto del proceso de especialización internacional de las empresas transnacionales, las que realizan la internacionalización de su producción a nivel regional.^{1/}

2. Características centrales: dinamismo y fragmentación

7. La integración económica en su acepción más amplia atraviesa un período de gran dinamismo. Casi todos los países de la región se han comprometido en esfuerzos de liberalización de su comercio recíproco; varios lo han hecho respecto de garantías para la inversión de los respectivos países, así como en cuanto a la creciente armonización de sus políticas económicas y algunos han avanzado en la liberalización de su mercado financiero; aumentan también los compromisos de cooperación técnica

^{1/} El gran miedo que las empresas transnacionales se convirtieran en agentes privilegiados de la integración resultó en el pasado ser exagerado en lo comercial. En cambio, la participación de dichas empresas en los escasos arreglos de complementación y especialización industrial fue protagónica. La reacción de las empresas transnacionales difirió de la esperada, en sentidos importantes. Pese a su indudable potencial para internacionalizar su proceso productivo, la participación de las exportaciones en sus ventas totales es bastante baja, ya que la gran mayoría de éstas corresponde a ventas locales. Esta aparente paradoja se explica por el hecho que la inversión extranjera directa ingresó a América Latina precisamente al amparo de diversos tipos de políticas proteccionistas y en marcos macroeconómicos con frecuencia divergentes. La impotencia del proceso de integración en generar mercados integrados mayores provocó la falta de interés de las empresas transnacionales en procesos de especialización internacional, a diferencia de lo ocurrido en la Comunidad Económica Europea.

y económica, así como las iniciativas de integración física y de telecomunicaciones.^{2/} Indicadores todavía parciales señalan un auge considerable del comercio y la inversión recíprocos a nivel regional; la cooperación técnica y económica también se amplía. Por lo tanto, no se trata de cambios exclusivamente jurídicos y políticos, sino que ellos tienen también resultados de creciente importancia económica. Estos resultados son inéditos y es necesario encontrar una explicación para ellos, si se busca caracterizar bien la situación presente.

8. Entre los aspectos que inciden en la factibilidad y en el dinamismo de los diversos esquemas de integración, destacan los más permanentes, tales como la proximidad geográfica; el tamaño y grado de desarrollo de las economías; las características del comercio exterior regional; la existencia de regímenes industriales o regionales especiales, las diferencias en la madurez de los mercados de capital, en las condiciones laborales y en la legislación sobre patentes y marcas. Por otra parte, diversos factores institucionales constitutivos de los acuerdos de integración presentan una ambivalencia respecto del dinamismo del proceso, ya que si bien pueden limitarlo, pueden también ser factores positivos a este respecto. Estos incluyen diferencias en la desgravación del comercio, programas especiales o exclusiones sectoriales, política de inversión extranjera, regla de origen y sobre resolución de controversias, existencia de cláusula de adhesión, entre otros.

9. Sin embargo, puede afirmarse que un conjunto de circunstancias internas y externas a los países de América Latina es el que ha puesto a la integración en el primer plano de la actual discusión económica regional.

10. Entre las internas destaca el nuevo énfasis en la orientación exportadora, en un contexto de creciente internacionalización de las economías nacionales. La integración dinamiza el intercambio comercial y -más importante aún en el mediano plazo- favorece una creciente especialización productiva internacional, lo que la convierte en un importante factor de modernización productiva. Su actual objetivo, más que hacer integración "hacia afuera" -como se ha planteado por oposición al tipo de integración que acompañó al proceso de sustitución de importaciones- persigue acelerar la transformación productiva de la región. La estrategia exportadora debe considerar tanto a los productos primarios -que si bien exhiben un bajo dinamismo, corresponden a las ventajas comparativas estáticas de la región- como a productos con mayor valor agregado. La inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas, de creciente complejidad, parece ser la manera más promisoría para hacer crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad. Esta segunda fase exportadora está estrechamente ligada a la internacionalización productiva y a la inversión directa. Los mercados ampliados posibilitan niveles óptimos de producción, que minimicen los costos medios y permitan aumentar la competitividad internacional de la economía por diversas vías; la nueva integración se orienta a fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados.^{3/}

^{2/} Cepal, Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, LC/R.1189, 15 septiembre 1992.

^{3/} Sobre este tema véase CEPAL, Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, LC/G.1701, 2 de febrero de 1992.

11. Entre las circunstancias externas se observa a nivel mundial una profundización de diversos arreglos comerciales regionales y en el caso de América Latina, el lanzamiento de la "Iniciativa para las Américas" por el Presidente Bush. La región no puede desperdiciar las ventajas de la liberalización de su espacio económico y de la complementación económica en su interior mientras otras regiones las procuran. Por otra parte, para negociar mejores acuerdos comerciales con los países industrializados, resulta conveniente tener un poder de negociación fortalecido, lo que puede ser facilitado por la existencias de mercados asociados más amplios. Es previsible que en relativa igualdad de condiciones, los países industrializados prefieran llegar a acuerdos con espacios comerciales integrados de mayor tamaño.

12. Desde otro punto de vista, existe en la región una tendencia convergente en la orientación de las políticas económicas nacionales, la que opera como un factor endógeno propicio para el proceso de integración. La gran diversidad e inconsistencia de dichas políticas, que en el pasado representaran un obstáculo formidable para la integración, van dando lugar a intentos -con puntos de partida y cursos muy diversos- por alcanzar un tipo de cambio real alto y estable, aranceles bajos y parejos, tasas de interés no demasiado desalineadas de las internacionales y ausencia de restricciones para la inversión extranjera. De este modo las corrientes comerciales tienen bases sólidas y duraderas para el desarrollo y la especialización productiva internacional, incluida la inversión directa.^{4/} En este sentido —y más allá de la retórica— los actuales esquemas aperturistas presentan una mayor capacidad y vocación integracionista que la que mostró el modelo de sustitución de importaciones.

13. Los nuevos acuerdos comparten un conjunto de disposiciones sustantivas, entre las que destacan:

- amplia cobertura de productos —generalmente el universo arancelario— con un programa de desgravación lineal y automático aplicado de acuerdo con un cronograma preestablecido;
- listas de excepciones conteniendo aquellos productos —generalmente sensibles a las economías de sus participantes— que quedarán transitoriamente al margen del programa de desgravación, pero susceptibles de ser reducidas conforme a un programa gradual y automático;
- armonización de políticas macroeconómicas, fundamentalmente aquellas vinculadas con los flujos de comercio con la finalidad de viabilizar el cumplimiento del programa de desgravación y desmantelamiento de listas de excepciones y restricciones no arancelarias;
- racionalización y armonización de regímenes especiales de promoción del comercio tanto de importación (exoneración de derechos, draw back) como de exportación (estímulos fiscales, crediticios u otra naturaleza);

^{4/} Eugenio Lahera, "Hacia un nuevo concepto de integración", Conferencia Una exploración de la dinámica de integración regional: más allá del NAFTA, Asociación Nacional de Fomento Económico de Costa Rica, The Fraser Institute, Center for US-Mexican Studies, San José, 23-24 marzo 1992.

- normas de origen que permitan determinar con certeza y claridad en qué condiciones las mercancías producidas en la región utilizando materiales importados desde terceros países podrán gozar, total o parcialmente, de los beneficios derivados de la desgravación arancelaria;

- establecimiento de un mecanismo de salvaguardias temporales, transparente y de fácil aplicación; etc.^{5/}

14. Este proceso aún incipiente no tiene un futuro asegurado, ya que si bien la economía internacional seguirá siendo la "gran coordinadora" de las políticas macroeconómicas (por los costos que significaría darle la espalda), con certeza existirán contramarchas por razones internas o externas. Sin embargo, diversos efectos ya son reales por las expectativas que este proceso ha generado; su profundización está por verse.

15. Los diversos factores enunciados se refuerzan recíprocamente y es posible que ninguno de ellos sea determinante por sí solo. De allí la diversidad del actual proceso de integración, que es una de sus características sobresalientes. En algunos casos, su principal impulso es la semejanza en las condiciones macroeconómicas; en otros, el enorme potencial de complementación económica, pese a las divergencias macroeconómicas; en otros, la ventaja de negociar colectivamente con Estados Unidos y Europa; en otros, la renovación de compromisos de larga data. Por otra parte, en lo referido a acuerdos de libre comercio con países industrializados, se trata menos de obtener reducciones arancelarias que la eliminación de barreras no arancelarias para algunos productos y, en general, de lograr una mejor y más estable relación comercial y de inversiones con dichos países. Como mínimo debería asegurarse que el actual nivel de proteccionismo no aumente en dichos países, especialmente como reacción a éxitos exportadores de los países en desarrollo.

16. Esta diversidad contribuye a conformar una característica central de este dinámico proceso, que es su fragmentación. Los diversos acuerdos representan avances simultáneos pero descoordinados y, en ocasiones, yuxtapuestos. La convergencia e incluso la consistencia de los diversos acuerdos en un futuro previsible no está garantizada.

17. Esta diversidad y fragmentación pueden dar lugar a diversas alternativas en cuanto a la convergencia de los acuerdos de integración. El escenario más pesimista corresponde a la configuración de conjuntos comerciales y arreglos institucionales muy diferenciados ("crazy quilt").^{6/} Las diferencias entre los esquemas de integración perdurarían y podrían incluso distorsionar las ventajas competitivas de los países y tener efectos negativos sobre el comercio internacional, tales como la desviación del comercio y las guerras comerciales. El escenario más optimista es el de una progresiva armonización de los diversos esquemas de integración, impulsada de modo principal por las nuevas condiciones internas y externas de la economía regional. La creciente similitud en las políticas económicas de los diversos países facilitaría la erosión de las principales diferencias entre los esquemas de integración, permitiendo su progresiva multilateralización.

^{5/} Nestor Ruocco, "Modalidades para la multilateralización de las preferencias entre los distintos esquemas subregionales de integración y otros acuerdos en el marco de la ALADI", Seminario Internacional La Dimensión Jurídica de la Integración, ALADI, Montevideo 22 de mayo 1991.

^{6/} Sylvia Saborio, Presentación ante el Comité Económico Conjunto del Congreso de Estados Unidos, 2 de abril, 1992.

18. Un desafío importante de la región en el presente consiste en compatibilizar estos diversos acuerdos. El desafío siguiente será el de ampliar la red de acuerdos bilaterales y subregionales de forma que para fines del decenio exista una sola Zona Latinoamericana y Caribeña de Libre Comercio, o un espacio económico ampliado, que pueda estar integrado con los países de América del Norte.^{7/} En este sentido, los presidentes de los trece países latinoamericanos que componen el Grupo de Río manifestaron en diciembre de 1991 su voluntad de seguir promoviendo los procesos de integración subregional en marcha, con el fin de que culminen en el curso de la década, de manera que, al llegar al año 2000, esté ya plenamente conformado el hemisferio americano de libre comercio.^{8/}

19. De este modo se retoma una motivación fundacional de la CEPAL, a la que los gobiernos latinoamericanos solicitaron, ya en 1956, la constitución de grupos de trabajo para definir las características de un mercado común o mercado regional.^{9/} La Secretaría Ejecutiva planteó a mediados de 1959, como objetivo de largo plazo, el que "bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano."^{10/}

3. Integración y libre comercio

20. Si no aumenta el proteccionismo contra terceros, la integración es un camino de acercamiento, más que de divergencia, respecto del libre comercio. De modo gradual los países que se integran pueden realizar su comercio exterior y sus inversiones en el extranjero con menos restricciones. El proceso de convergencia de las condiciones económicas facilita las corrientes de inversión hacia y en otros países y permite concentrar la discusión en las demás condiciones económicas, jurídicas y administrativas que son determinantes para dicha inversión productiva.

21. Es por esto que la integración se presenta cada vez menos como una opción diferente al libre comercio internacional. En verdad, sería irreal suponer que ambas son igualmente viables, como para que economías del tamaño de las latinoamericanas puedan elegir; en la práctica, la integración puede ser una forma eficaz de acercarse a un comercio más libre, dada la existencia de distorsiones y desequilibrios cuya eliminación total no está al alcance de los países que se integran.^{11/}

^{7/} Gert Rosenthal, "Riesgos y potencialidades. América Latina y el Caribe frente a la economía internacional", Nueva Sociedad, No. 119, mayo-junio 1992.

^{8/} Declaración conjunta de la V Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en Cartagena de Indias, Colombia, del 1º al 3 de diciembre de 1991.

^{9/} Naciones Unidas, El mercado común latinoamericano, México 1959, No. de venta 59.II.G4.

^{10/} CEPAL, El mercado común latinoamericano, E/CV.12/531, julio de 1959.

^{11/} Ricardo Ffrench-Davis, Economía internacional. Teoría y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 1979.

22. Desde otro punto de vista, las nuevas corrientes analíticas del comercio internacional al relativizar casi completamente la noción de ventaja comparativa —la que se estima crecientemente un resultado de algún tipo de política industrial— han abonado el terreno para un proteccionismo de nuevo cuño.^{12/} (Véase Recuadro 1).

23. En una economía internacional en que la defensa del medio ambiente y la política industrial tenderán a ser utilizadas como argumentos proteccionistas, en adición a las medidas no arancelarias, el libre comercio debe ser impulsado por los países en desarrollo, tanto a nivel normativo como práctico. La institucionalidad de la integración debe ser puesta en una perspectiva mundial y de allí la importancia de considerar las reglas del GATT —las actuales y las resultantes de la Ronda Uruguay— como criterios rectores de la mayor relevancia. Hasta hace algún tiempo, los países en desarrollo se integraron al GATT e intensificaron sus relaciones comerciales en su interior bajo el principio de un tratamiento diferencial y especial.^{13/} Esto tuvo resultados insatisfactorios para estos países, ya que redujo su poder de negociación y les permitió postergar la liberalización comercial que hoy todos buscan. Si a estas circunstancias se suma la progresiva desaparición de la voluntad política en los países industrializados para conceder tratamientos especiales, parece clara la necesidad de conformar los regímenes comerciales de la región con los del GATT y exigir a aquellos países hacer lo mismo.

4. Dimensiones institucionales

24. En este nuevo contexto los diversos aspectos de la institucionalidad de la integración necesitan un replanteamiento. Existen diversas dimensiones institucionales que deben ser actualizadas conforme a las nuevas situaciones.

a) Ámbitos de la integración

- institucionalidad nacional de la integración. ¿Cuál es la organización más conveniente a nivel de los gobiernos nacionales?

- institucionalidad de cada acuerdo. ¿Qué organización deberían darse los países firmantes de cada acuerdo, sea éste bilateral o subregional?

- arreglos institucionales entre acuerdos y entre éstos y países individuales. La extensión de los ámbitos geográficos y temáticos de la integración repercute en la institucionalidad que se requiera. Este impacto dista de ser lineal, ya que la ampliación temática no necesariamente implica mayor institucionalidad. Por otra parte la "densificación" institucional puede encontrar límites en el sistema

^{12/} Corresponde destacar que las conclusiones neoproteccionistas de política son sacadas por los gobiernos más que por los autores. Sobre este tema véase Jagdish Bhagwati "Is free trade passé after all?", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 125, Heft 1, 1989 y Paul Krugman *Rethinking International Trade*, MIT, 1990. Sobre el impacto en el comercio exterior de políticas reguladoras externas véase Peter Navarro, "Creating and destroying comparative advantage: the role of regulation in international trade", *Journal of Comparative Economics*, Vol.13, No. 2, junio de 1992.

^{13/} OECD, *Integration of Developing Countries into the International Trading System*, OECD 1992. Véase también Diana Tussie, *The Less Developed Countries and the World Trading System. A Challenge to the GATT*, Frances Pinter, Londres, 1987.

Recuadro 1

VENTAJAS COMPARATIVAS Y EXTERNALIDADES

Hay cierta disputa en torno a si la base del comercio internacional se ha desviado de la ventaja comparativa tradicional y se dirige a la ventaja creada. Un hecho cierto en definitiva es que, si bien la idea de las economías externas ya es vieja ... los adelantos recientes en el análisis del comercio internacional han dado cada día más énfasis al papel de la historia, el accidente y las políticas del gobierno, en la formación de las pautas de comercio.

La idea de que la ventaja comparativa puede ser creada, en vez de ser contenida de modo exógeno, matiza en cierto grado el cuadro de la competencia internacional, que en general es benigno. Eso sugiere que en ciertas situaciones los países pueden perder (o ser incapaces de crear) industrias en las cuales, a la larga, podrían haber llegado a tener una ventaja comparativa. Esto, a su vez, es un argumento potencial en favor de la intervención del gobierno.

La versión tradicional de este modo de pensar es el argumento de la industria incipiente para los países en desarrollo ... la nueva versión del mismo argumento se refiere a países establecidos, pero con industrias nuevas.

La búsqueda nacional de la ventaja competitiva debe estar libre de restricciones, pues el afán unilateral de ganar ventaja puede ser pernicioso para todos ... la competitividad es una de esas cosas que se pueden usar con facilidad como un manto patriótico que justifique la aplicación de políticas de interés especial.

La verdadera cuestión competitiva es más sutil. No cabe duda de que, en muchos casos, la ventaja comparativa surge del auto-refuerzo de las economías externas, y no como fruto de los recursos nacionales existentes. En esos casos la competencia internacional puede excluir a un país de una industria donde podría haber establecido una ventaja comparativa, o puede excluir a otro de un ramo en el que podría haber conservado su ventaja comparativa. Cuando eso pasa se puede esgrimir un argumento intelectualmente respetable, en favor de que el gobierno instituya políticas para crear o proteger tal ventaja.

El hecho de que un argumento sea respetable desde el punto de vista intelectual no significa que sea acertado. Algunas inquietudes en torno a la competitividad, que en principio son válidas, se pueden prestar y se han prestado al mal uso o al abuso en la práctica. La competitividad es una cuestión más sutil y problemática de lo que en general se supone.

Fuente: Paul Krugman, "Competitividad económica: mitos y realidades", *Science*, Vol. 254, N° 5033, noviembre de 1991.

político, como demuestra la situación actual en la Comunidad Europea. Por su lado, la ampliación geográfica si puede requerir un mayor grado de institucionalidad, incluyendo la consideración de los organismos bilaterales, subregionales, regionales y del GATT. ¿Qué arreglos institucionales son más funcionales para lograr la progresiva convergencia de los distintos acuerdos de integración?, ¿cuáles pueden hacer avanzar la multilateralización de la integración?

- institucionalidad de la participación de actores no gubernamentales en la integración. ¿Cómo incorporar a los diversos actores no gubernamentales en el proceso, tanto a nivel nacional como en el conjunto?; ¿qué hacer para que la integración se convierta en un proceso más participativo?

b) Etapas del proceso

25. Desde otro punto de vista, diversos momentos o etapas de la integración pueden tener requisitos institucionales diferentes. Así, podría distinguirse entre aquellos correspondientes a la etapa de negociación de los nuevos acuerdos de integración y los requeridos para la puesta en práctica de estos acuerdos. En este sentido, es también una distinción relevante aquélla entre nueva y antigua institucionalidad, cuya relación y su dinamismo deben precisarse.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

1. ¿Se asumen bien los compromisos de integración a nivel nacional?

26. No se han establecido organismos especializados en la gestión a nivel nacional de los compromisos de integración fuera del ámbito de Relaciones Exteriores. En general, se tiende a aumentar la participación de los ministerios de Economía y Hacienda; simultáneamente, se mantiene o intensifica la participación del Banco Central y de diversos ministerios; tales como los de Planificación Agricultura, Salud y otros. A este conjunto de autoridades de la política económica internacional suele agregarse una o más comisiones de negociaciones económicas, en las que se coordinan las diversas instancias involucradas. (Para el caso de Chile, véase Recuadro 2).

27. En realidad esta preocupación forma parte de un tema más vasto; ¿cuál es la institucionalidad adecuada para la inserción económica internacional que se busca? Los ministerios de relaciones exteriores se encuentran bajo críticas de diversa intensidad en prácticamente todos los países de la región. Entre otras debilidades, se les reprocha su falta de capacidad en materias de negociaciones económicas internacionales. Por otra parte, diversos aspectos internacionales de la política económica no tienen un agente público especializado, o existe responsabilidad compartida de varias agencias, lo que suele condicionar la eficacia del proceso decisorio. La autoridad económica tiende a llenar este vacío, lo que provoca roces y resistencias.^{14/}

2. ¿Es suficiente la representación nacional de intereses en los acuerdos?

28. Los gobiernos parecen convencidos de la necesidad de mantener la adopción de decisiones firmemente en sus manos. En los nuevos acuerdos se diseña un sistema de órganos intergubernamentales cuyas decisiones requieren consenso y que cuentan con una secretaría administrativa ocasional y mínima. En ellos faltan preceptos que permitan identificar las pautas de derecho y el valor normativo asignados a esas eventuales regulaciones. Por otra parte, en los nuevos acuerdos de integración suele especificarse un mecanismo de resolución de controversias, basado principalmente en negociaciones directas y arbitraje. Este mecanismo parece suficiente para cada acuerdo, si bien no ha sido puesto realmente a prueba todavía. Los conflictos entre acuerdos son un terreno inexplorado, si bien se presume que ellos deberían ser objeto de negociaciones entre las partes.

^{14/} Francisco Orrego, Presidente del Consejo Chileno de Relaciones Internacionales lo señala así: "toda la maquinaria se orienta a los temas clásicos, fronteras, relaciones políticas, mientras que lo económico se atiende de modo indirecto en organizaciones que no están claramente insertas en el aparato de relaciones exteriores. Hay por eso un desfase entre lo que el país hace y lo que debiera hacer para proteger sus intereses. No hay institucionalidad adecuada para pensar en grande y a largo plazo. Pienso en algo como un consejo consultivo a nivel presidencial. Ni siquiera me refiero a una organización enteramente pública, puede tener instancias privadas." En El Diario, 2 de octubre de 1992.

Recuadro 2

CHILE: AUTORIDADES DE LA POLITICA ECONOMICA INTERNACIONAL

Comisión de Negociaciones Económicas Internacionales

Ministro de Relaciones Exteriores

Ministro de Hacienda

Ministro de Economía

Ministro de Planificación y Cooperación

Ministro Secretario General de Gobierno

Ministro Secretario General de la Presidencia

Ministerio de Hacienda

Coordinador de Finanzas Internacionales

Coordinador de la Deuda Externa

Coordinador de Créditos Externos

Representantes de Chile ante el BID

Delegado de Chile ante el GATT

Ministerio de Economía

Comité de Inversiones Extranjeras

Ministerio de Relaciones Exteriores

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

Ministerio de Planificación y Cooperación

Agencia de Cooperación Internacional

Banco Central

Dirección de Comercio Exterior y Cambios Internacionales

Dirección Internacional

Coordinador de la Deuda Externa

Comisión Nacional de Distorsiones en los Precios de los Productos Importados

Fuente: Eugenio Lahera, "Aspectos internacionales de la política económica", Cono Sur, Vol. X, No. 2, enero-febrero 1991.

29. En el caso de MERCOSUR, se posterga la conformación de una estructura institucional hasta la configuración del Mercado Común (véase Recuadro 3). De este modo se introduce la idea de dos etapas institucionales, en conformidad a los avances de la integración.^{15/}

30. Conviene examinar las causas de la actual renuencia de los gobiernos de la región en dotar de instituciones a los acuerdos de integración, más allá de las reuniones esporádicas de expertos y funcionarios de los gobiernos involucrados.

31. Una primera consideración que salta a la vista es que mientras algunos de los nuevos acuerdos abarcan un segmento del comercio recíproco mayor que los acuerdos tradicionales y su objetivo declarado es el libre comercio, fue posible llegar a ellos sin necesidad de otras instancias que la negociación directa entre los gobiernos involucrados. Una vez acordado el calendario de desgravación arancelaria, los medios de solución de diferencias y la posibilidad de salvaguardas, los acuerdos no requerirían una institucionalidad en caso de operar bien. Si operan mal, se dice, no habrá institucionalidad que pueda corregir los problemas reales que causaran las dificultades en primer lugar.

32. Esta posición tiene base en la realidad, ya que son las nuevas circunstancias internas y externas las que han facilitado que los nuevos acuerdos se concreten. Al mismo tiempo, sin embargo, resulta ingenuo pensar que el funcionamiento de los acuerdos de integración hasta la completa liberalización comercio no encontrará fricciones y dificultades que exijan revisiones técnicas y políticas en busca de alternativas. No es casualidad que el acuerdo integrador más exitoso en la liberalización comercial y productiva —la Comunidad Europea— sea también aquél dotado de mayor densidad institucional.

33. Un segundo argumento apunta a la pasada experiencia en el proceso integrador de América Latina y el Caribe. Allí puede observarse una situación inversa a la de la Comunidad Europea: la agrupación integracionista más desarrollada institucionalmente, el Pacto Andino no ha superado niveles muy bajos de intercambio recíproco, mientras las políticas de especialización productiva internacional acordadas nunca despegaron y la política de tratamiento común a la inversión extranjera directa nunca se aplicó en propiedad y fue finalmente modificada.^{16/}

34. El argumento minimalista ganaría relevancia si la única alternativa institucional para la integración fuera un esquema más bien dirigista, el que pretendiera conformar el proceso integracionista con relativa prescindencia de las respectivas dinámicas de mercado. Excluida esta posibilidad, sin embargo, hay una amplia gama de actividades que resulta conveniente que sean desarrollados por algún tipo de institucionalidad, adecuada a dichos fines. Ellas incluyen el monitoreo y evaluación de los avances; la previsión y detección temprana de dificultades; la búsqueda de alternativas de solución para los problemas, así como de mejores modo de alcanzar los objetivos establecidos en el acuerdo.

^{15/} Esta idea es también resaltada por el Presidente de las Comunidades Europeas que señala que "la realización del mercado único requería la aprobación de 300 leyes comunitarias, pero a partir de 1993, una vez constituido éste, se tratará simplemente de administrarlo y de hacer que funcione bien". Jacques Delors, "Por una Europa más próxima a los ciudadanos", *La Epoca*, 30 de abril de 1992.

^{16/} Eugenio Lahera, *Quince años de la Decisión 24. Evaluación y perspectivas sobre las políticas de inversión extranjera en América Latina*, CIEPLAN, serie Notas Técnicas, No. 87, 1986.

Recuadro 3

MERCOSUR: CRONOGRAMA DE MEDIDAS EN ASPECTOS INSTITUCIONALES

I. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEFINITIVA DE LOS ORGANISMOS DEL MERCOSUR	
Concluir la instrumentación de la participación del sector privado en las reuniones de los Subgrupos de Trabajo del Grupo del Mercado Común	SEPT/92
Institucionalizar un foro del sector privado (empresarios, trabajadores y consumidores) del MERCOSUR	DIC/92
Análisis del diseño institucional de MERCOSUR posterior al período de transición	JUN/93
Avanzar en el análisis del diseño institucional en materia legislativa, ejecutiva y judicial del MERCOSUR, posterior al período de transición	DIC/93
Determinación de instituciones del MERCOSUR posteriores al período de transición	MAR/94
Presentación al GMC para evaluación e instrumentalización	MAY/94
II. ATRIBUCIONES ESPECIFICAS DE LOS ORGANISMOS DEL MERCOSUR	
Análisis de las atribuciones específicas de los organismos del MERCOSUR	DIC/93
Definición de las atribuciones específicas de los organismos del MERCOSUR	MAR/94
Presentación al GMC para evaluación e instrumentalización	MAR/94
III. MECANISMOS DE TOMA DE DECISIONES	
Análisis de los mecanismos de toma de decisiones posterior al período de transición	DIC/93
Definición del mecanismos de toma de decisiones posterior al período de transición	MAR/94
Presentación al GMC para evaluación e instrumentalización	MAY/94
IV. REUNION EXTRAORDINARIA SOBRE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEFINITIVA DEL MERCOSUR POSTERIOR AL PERIODO DE TRANSICION	
Inicio de la preparación de la Reunión Extraordinaria y realización de la Reunión Extraordinaria	DIC/93 a JUN/94

Fuente: Consejo de MERCOSUR. II Reunión del Consejo, 26-27 de junio 1992.

35. Desde otro punto de vista, si además de la integración comercial se persigue la integración económica a nivel de producción, el nivel de coordinación de la política económica habrá de ser mucho mayor, puesto que el segundo, además de la liberalización del comercio, entraña la liberalización de las barreras a las corrientes extrafronterizas de capital, tecnología, conocimientos profesionales y, de forma limitada, de personas. Entre las políticas necesarias para promover un sistema de producción regional destacarían la armonización de las políticas fiscal, monetaria e industrial de los países participantes, así como la adopción de normas conjuntas en ámbitos tales como el trabajo, la salud y la seguridad.^{17/} (Sobre la especialización productiva internacional véase el Recuadro 4).

36. En síntesis, la representación exclusivamente nacional en los acuerdos de integración parecería no ser suficiente para impulsar el proceso de integración. Se requiere una instancia intermedia que cumpla funciones de evaluación y seguimiento de los diversos aspectos del proceso y que, a partir de la exposición de diversos elementos de juicio, pueda proponer opciones de política.

3. ¿Es adecuada la participación de los actores no gubernamentales?

37. En los nuevos acuerdos con frecuencia se destaca el objetivo de asegurar la participación del sector privado en el proceso de integración; en algunos se menciona explícitamente su participación en las negociaciones.

38. Los gobiernos juegan un papel importante en las negociaciones pero el sector privado puede impulsar o vetar aspectos determinantes de cada iniciativa. El sector privado es con frecuencia el impulsor principal de aspectos parciales o sectoriales de los acuerdos de integración. En el caso del Acuerdo entre Chile y México, por ejemplo, el sector privado de ambos países busca adelantar algunas de las fechas del programa de desgravación. En el caso de las relaciones entre Chile y el MERCOSUR, los industriales agrupados en la Sociedad de Fomento Fabril han acordado tomar la iniciativa de negociar directamente con el sector privado de los países que lo integran, para impedir que sus disposiciones afecten a las exportaciones nacionales, una vez que se ponga en ejecución el arancel externo común de dicho grupo. Al interior de MERCOSUR, por otra parte, los lazos comerciales y productivos privados se multiplican. En el Pacto Andino, en cambio, los sucesivos acuerdos son recibidos con cautela el sector privado, que privilegia los acuerdos bilaterales.^{18/}

39. El papel de las empresas transnacionales ha sido revalorizado en la región y todos los países buscan atraer inversión directa extranjera. Estas empresas sin duda tendrán un papel que jugar en el proceso de integración.

^{17/} Naciones Unidas, World Investment Report 1992, Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

^{18/} El Diario, 31 de agosto de 1992 y Financial Times, 15 de julio de 1991.

Recuadro 4

ESPECIALIZACION PRODUCTIVA INTERNACIONAL

Un proceso de homogeneización de los diversos espacios económicos nacionales favorecerá la especialización internacional de firmas operando desde diversos países simultáneamente. La especialización productiva es un fenómeno de alcance mundial. Entre sus principales agentes se cuentan las empresas transnacionales, que pueden especializar sus filiales en los distintos espacios económicos.

El punto de partida de la participación de las firmas privadas en la internacionalización de la producción es la posesión de una dotación diferencial de recursos para cada empresa, incluyendo tecnología, diferenciación del producto, capacidad gerencial y otros activos susceptibles de generar utilidades. La segunda condición para este tipo de internacionalización se relaciona con las ventajas para una firma de expandir su producción a otros países. Si esa ventaja no existe habría una preferencia directa por las exportaciones a ese mercado, el otorgamiento de licencias a empresarios locales o alguna otra manera de ingreso al mercado.

La internacionalización de la producción puede tomar dos formas diferentes: expansión horizontal, para producir los mismos bienes en el país receptor; e integración vertical -hacia atrás o hacia adelante- que incorpora la planta de dicho país en el proceso global de producción.

El prototipo de la integración horizontal corresponde a producción local completa, incluyendo insumos locales, de un bien final para el mismo mercado. El polo opuesto es la producción integrada internacionalmente, con insumos mayoritariamente importados, de un producto que a su vez complementa la producción de un producto final que es comercializado en diferentes mercados nacionales. Como es evidente, existen tipos intermedios y también combinaciones de ambos tipos de especialización productiva.

Los efectos productivos de la integración dependen también del nivel de desarrollo económico de los países que se integran. En algunos casos, las firmas no podrán especializarse y lograr economías de escala debido a la pobre infraestructura local, o a la falta de capital de inversión.

Fuente: Eugenio Lahera, Economic Integration and the Internationalization of Production in Latin America and the Caribbean, CEPAL LC/R.670, agosto 1988.

40. La concertación de los sectores público y privado debe también incluir al sector laboral, el que debe ser informado y consultado, considerándose los efectos que la integración tendrá para los trabajadores y la eventual inclusión de cláusulas sociales en los respectivos acuerdos.^{19/} Al respecto iniciativas como el Acuerdo sobre Seguridad Social de Iberoamérica, promovido por el gobierno de España y ya firmado por numerosos países, merece un claro respaldo.^{20/}

41. En el caso de las negociaciones del NAFTA entre México y Estados Unidos, el Consejo Coordinador Empresarial de México se organizó de modo muy articulado para participar en ella (véase Recuadro 5).

42. Por su parte, el sector privado agrupado en la "Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá", expresa que la integración es un instrumento para lograr cinco objetivos estratégicos: i) lograr los objetivos de desarrollo de cada uno de los países; ii) promover la interdependencia; iii) acelerar la modernización de los sectores productivos y hacia una estructura productiva regionalmente integrada; iv) promover formas de inserción internacional beneficiosas para Centroamérica; y v) mejorar el poder de negociación ante terceros.^{21/}

43. En el caso de las negociaciones entre Bolivia y Perú para la aplicación de un tratado de libre comercio, los dirigentes empresariales del Perú han reclamado su participación en ella.^{22/} Por otra parte, los exportadores de este último país han declarado que es difícil llegar a un acuerdo bilateral de libre comercio con Venezuela, principalmente por las diferencias arancelarias y las divergencias de política económica entre ambos países.^{23/}

44. En el sector privado destacan las empresas transnacionales, regionales o extrarregionales. Estas empresas pueden ser un factor dinámico del proceso de integración mediante su propio proceso de internacionalización de la producción, como ya se señaló.

^{19/} Cláusulas de este tipo han sido sugeridas por la Central Unitaria de Trabajadores de Chile. Véanse declaraciones de Manuel Requena en El Diario, 20 de mayo 1992. Por otra parte, en el MERCOSUR se instituyó el Subgrupo de Trabajo N° 11 al que le fue encomendado el análisis de las legislaciones y los costos laborales en cada país; la representación de trabajadores y empleadores se determinará del mismo modo que la correspondiente a las reuniones de la OIT. En el caso de Estados Unidos, la AFL-CIO ha participado en el debate sobre el Acuerdo de Libre Comercio con México mediante diversas propuestas sobre aspectos previsionales y otros temas laborales.

^{20/} La Secretaría para la Seguridad Social de España ha propuesto también la creación de una Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Véase Integración Latinoamericana No. 177, abril de 1992 y El Diario, 27 de junio de 1992.

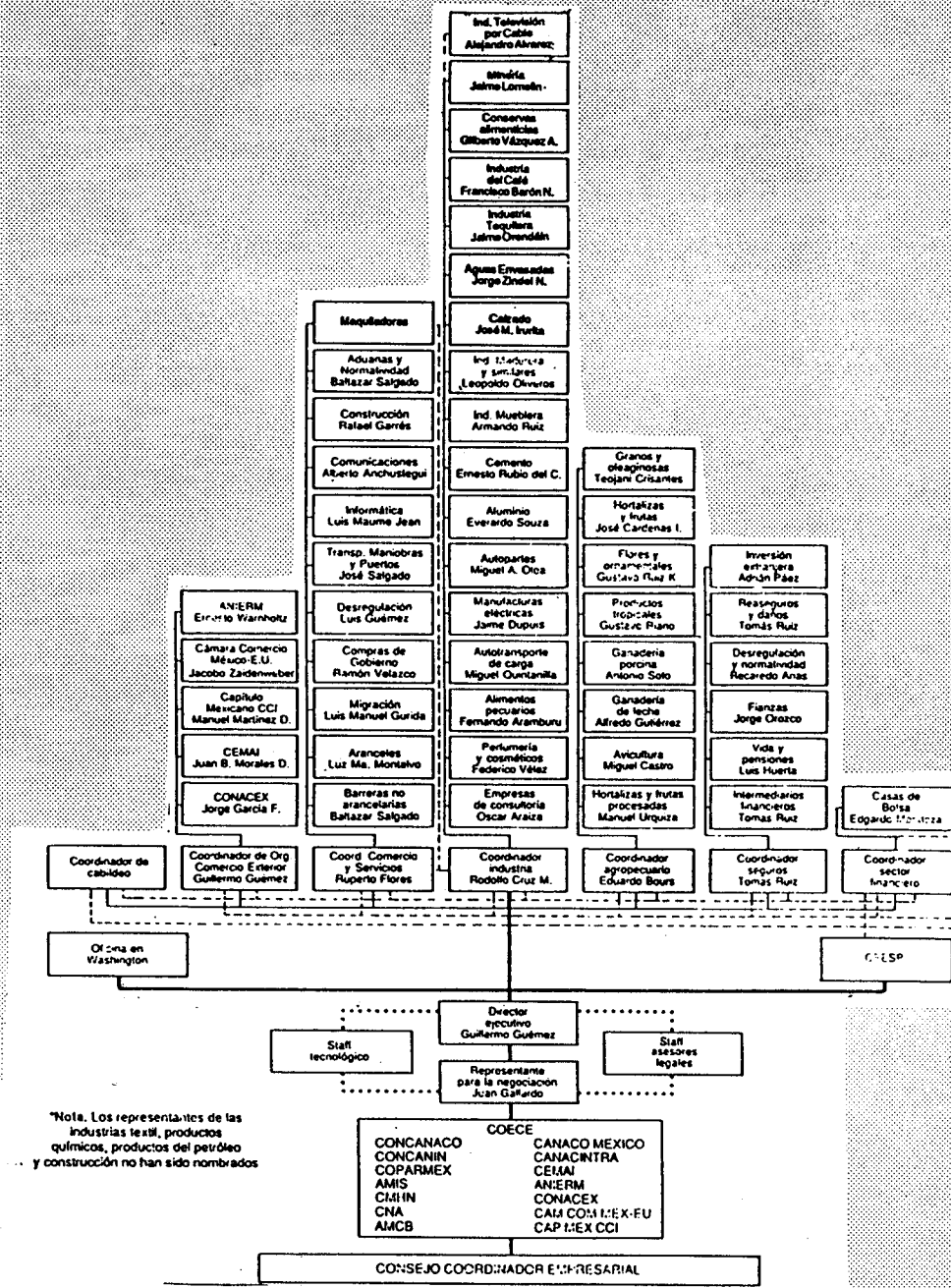
^{21/} FEDEPRICAP - FECAICA, "Centroamérica: hacia un nuevo modelo de integración". Documento preparado para ser presentado a la reunión de Ministros encargados de la integración centroamericana. Nueva York, 22 de abril de 1991. Original no publicado, abril de 1991, en Francisco Rojas, Ibid.

^{22/} Juan Antonio Aguirre, Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), El Diario, 9 de octubre de 1992.

^{23/} Arturo Woodman, Presidente de la Sociedad Nacional de Exportadores de Perú en El Diario, 15 de octubre de 1992.

Recuadro 5

ORGANIGRAMA DEL CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL DE MEXICO PARA LAS NEGOCIACIONES SOBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS



Fuente: Iván Witker, "¿Quiénes deben negociar los acuerdos comerciales?", *El Diario*, 23 de marzo de 1991.

45. En general, no se consulta ni se busca la participación de actores no gubernamentales, más allá del sector privado productivo. La dimensión política no gubernamental suele estar ausente, mientras la social es prácticamente inexistente. Estas ausencias llaman la atención, dado el gran apoyo que la idea de la integración encuentra en amplios sectores de la población, el que debería facilitar el establecimiento de mecanismos de participación en los diversos procesos integracionistas. Por otra parte, existe una riqueza de instituciones no gubernamentales que apoyan el proceso de integración.^{24/}

4. ¿Se necesitan arreglos institucionales entre acuerdos?

46. Si el objetivo de mediano plazo de la región sigue siendo la conformación de un espacio económico ampliado, es indispensable plantearse el tema de los requisitos institucionales de dicha empresa. La negociación simultánea -e incluso consecutiva- de varios acuerdos presenta considerables dificultades de coordinación y adaptación. Por otra parte, son grandes las dificultades de administración de un número excesivo de acuerdos bilaterales o subregionales y, en la medida en que incluyan condiciones especiales, presentarán serios problemas de transparencia para exportadores, importadores e inversionistas.

47. Los nuevos espacios regionales podrían configurarse sobre la base de un proceso de integración de transitividad múltiple y simultánea, que puede preverse que avanzará a velocidades diferentes, pero con una orientación coincidente.^{25/} También es previsible, sin embargo, que se conformen alternativas de alta complejidad, incluyendo situaciones en las que se dé el "dilema del prisionero", especialmente respecto de países que tengan pocos aranceles que eliminar y pocas barreras arancelarias que dismantelar. Incluso puede llegar a parecer un mal negocio el no tener aranceles que bajar; este es un espejismo económico, pero una realidad política. De allí que se requiera mayor imaginación en las negociaciones y que los objetivos, instrumentos, plazos y modalidades de la integración requieran ser definidos de manera más amplia.

^{24/} Entre ellos puede mencionarse a la Iglesia Católica. Al respecto véase el Discurso Inaugural de Juan Pablo II en la Conferencia de Santo Domingo, 1992. También "La integración latinoamericana" del Arzobispo de Santiago, Carlos Oviedo, en La Epoca, 30 de octubre de 1992.

^{25/} CLEPI, Hacia nuevos horizontes, 1991.

III. PLANTEAMIENTOS OFICIALES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACION

48. En esta sección se analizan las propuestas más generales realizadas en la región. Ellas incluyen la posición del Grupo de Río, de la ALADI, del SELA y la reciente creación del Sistema de Integración Centroamericana.

1. La posición del Grupo de Río

49. Durante la IV Cumbre Presidencial, efectuada en Caracas en octubre de 1990, el Grupo de Río decidió "actuar con la mayor determinación política en apoyo a los organismos existentes y en la búsqueda de mecanismos innovadores, que estimulen las iniciativas en marcha y faciliten su armonización y convergencia". En esa oportunidad, se emitió una Declaración Ministerial sobre la ALADI, mediante la cual se le asigna la más alta prioridad al pleno aprovechamiento de los mecanismos del Tratado de Montevideo y al análisis e instrumentación de medidas que permitan asegurar un proceso eficaz de convergencia.^{26/}

50. Posteriormente, en abril de 1991 los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río, en la Declaración de Bogotá "... coincidieron en destacar la importancia relevante que el Tratado de Montevideo de 1980 y la ALADI tienen para el logro de los objetivos de integración económica regional en las actuales circunstancias internacionales. Constataron —continúa la Declaración— que la flexibilidad del Tratado permite la concertación de iniciativas parciales y subregionales en un marco de convergencia gradual y progresiva hacia el objetivo de un mercado común latinoamericano".

2. La posición de la ALADI

51. En la visión de la ALADI, el Grupo de Río definió claramente las bases conceptuales y los lineamientos políticos para la acción, al paso que se confirmó al más alto nivel decisorio el papel central que debía desempeñar la Asociación Latinoamericana de Integración. La ALADI estima contar con una instancia política máxima de sus jefes de Estado, realidad que nunca antes se dio en los ya largos treinta años de integración.^{27/}

52. Para lograr el objetivo final del mercado común latinoamericano la ALADI se autopercibe como un instrumento idóneo que deberá ser fortalecido y puesto a tono para hacer frente a las nuevas realidades; será en el seno de la ALADI donde se produzcan los mayores esfuerzos de convergencia; será allí donde se tiendan los puentes, se establezcan las vinculaciones y los vasos comunicantes que la propicien y la fomenten.

^{26/} SELA, Acontecimientos de la integración regional, junio de 1992 y Grupo de Río.

^{27/} Basado en la exposición de Jorge Luis Ordóñez, "Que todos los caminos conduzcan a Roma", Integración Latinoamericana No. 175, enero-febrero de 1992.

53. En este mismo sentido, la ALADI por mandato expreso de sus cancilleres, está otorgando prioridad a otros temas que están relacionados con la complementación económica, el desarrollo de las inversiones, y la facilitación y la promoción del comercio, a través de lo cual también se camina hacia la convergencia.

54. Como conclusión, señala el Secretario General de la ALADI, "el papel de la Asociación Latinoamericana de Integración será el de apuntalar ese proceso. Que todos los esfuerzos se orienten en esa dirección. Que todos los caminos conduzcan a Roma".

a) El mecanismo de la PAR

55. Según la ALADI en el ámbito de las negociaciones comerciales, en especial, como lo afirmaron los cancilleres en la Declaración de Bogotá, la Preferencia Arancelaria Regional, que es el mecanismo multilateral por excelencia con que cuenta el Tratado de Montevideo 1980, "constituye un instrumento efectivo para avanzar hacia la convergencia". Para facilitar las negociaciones podría obviarse, por el momento, el criterio de la automaticidad que implica la adopción de programas calendarizados. Renegociar la Preferencia Arancelaria Regional, incluyendo sus parámetros básicos, de tal manera que quede ubicada en niveles más efectivos, sin preocuparse demasiado que algunos países no hayan puesto en vigencia la última profundización. Estos lo harán cuando estimen que ya están preparados para hacerlo, pero debería permitirse que aquellos que quieran apurar el paso lo hagan sin que ello signifique romper los esquemas. (Véase el Recuadro 6).

b) Situación actual y opciones^{28/}

56. Tras los resultados alcanzados al cabo de los doce años de aplicación de los mecanismos de liberalización del Tratado de Montevideo 1980, el Área de Preferencia Económicas instituida por el artículo 4 de dicho Tratado revela un alto grado de diversificación harto complejo tanto en su aplicación por las administraciones nacionales de los países miembros cuanto en su utilización por los operadores económicos de la región. Productos negociados por un mismo país en diferentes Acuerdos con distintas magnitudes, con criterios de origen también distintos, regulada su importación a través de cupos de distinta cuantía y, en algunos casos, sin cupos, han transformado el sistema en un complicado espacio en el que aduaneros, importadores, exportadores, técnicos y usuarios a cualquier nivel, empiezan a moverse con dificultad.

57. Existen treinta y dos acuerdos de alcance parcial de renegociación del denominado patrimonio histórico de la ALALC; veinte acuerdos de alcance parcial, en la modalidad de los acuerdos comerciales; diecisiete acuerdos de alcance parcial en la modalidad de acuerdos de complementación económica, cinco de los cuales son acuerdos de nueva generación; cinco acuerdos regionales, tres que comprenden las preferencias otorgadas a los países de menor desarrollo económico relativo, uno que instituye la preferencia arancelaria regional, y un quinto que acaba de quedar configurado por la adhesión de Bolivia al Acuerdo de Cooperación Cultural, Educacional y Científica, cuya participación suma los once países miembros, transformando el acuerdo de alcance parcial vigente hasta ese momento en un Acuerdo regional.

^{28/} El análisis de la situación y las opciones de la PAR está tomado de Nestor Ruocco, Ibid.

Recuadro 6

MULTILATERALIZACION EN LA ALADI

Los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI fueron establecidos por el Tratado de Montevideo (1980) como un mecanismo que buscaba contribuir a profundizar el proceso de integración a través de la liberación del intercambio entre pares o grupos de países con el propósito de apoyar la consolidación de un mercado ampliado latinoamericano y que, mediante un proceso de convergencia a través de su multilateralización progresiva, coadyuvaría a la conformación del mercado común latinoamericano. El Tratado contempla la posibilidad de concertar diversos tipos de Acuerdos de Alcance Parcial: comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, y otros, entre los cuales quedan incluidos los de renegociación del patrimonio histórico. Resulta irónico por ello que la práctica de dar forma de Acuerdo de Complementación Económica a recientes Acuerdos Bilaterales sea una manera de evitar su extensión automática a los demás países.

La Preferencia Arancelaria Regional (PAR) es el único instrumento multilateral establecido con carácter imperativo en la ALADI. Se la define como la rebaja arancelaria porcentual otorgada recíprocamente por los países miembros, la que se aplica con referencia al nivel del arancel que rija para terceros países. Este no es un arancel más bajo común para todos los miembros, ya que cada país mantiene el nivel de sus aranceles con terceros países, pero otorga una preferencia específica a los otros países de la región. Como no existe un arancel común para el comercio intrarregional, el grado de acceso que cada país otorga a los demás miembros puede variar sustancialmente.

El nivel básico de preferencia de la PAR se elevó desde el 5% original hasta el actual 20%. Las importaciones realizadas a su amparo llegaron a 21% de las importaciones intrarregionales en 1987-1988, lo que equivalió a sólo 3% de las importaciones globales de la ALADI. Se estima que para que la PAR pueda cumplir su papel requerirá una sustancial profundización de sus actuales niveles, acompañada de una fuerte restricción del número de items que componen la Lista de Excepciones, así como una modificación de los tratamientos diferenciales.

Sobre el tema véase Informaciones ALADI-MERCOSUR-Pacto Andino N° 484, mayo 1991 y N° 487, julio 1991, Montevideo.

58. Diversos acuerdos de nueva generación comparten diversas formalidades correspondientes a su configuración como Acuerdos de Complementación Económica de la ALADI. Se trata del ACE 14 entre Argentina y Brasil y el ACE 18, correspondiente al Tratado de Asunción;^{29/} el ACE 16 entre Argentina y Chile; el ACE 17 entre Chile y México; el proyectado ACE del Grupo de los Tres a suscribirse entre Colombia, México y Venezuela; también el ACE a ser firmado entre Chile y Venezuela, por una parte, y entre Chile y Colombia, por la otra.

59. Además de aquéllos, existe un acuerdo agropecuario, tres acuerdos que responden al Artículo 14 del Tratado de Montevideo 1980, uno de ellos referido al transporte internacional terrestre y dos concertados en materia de turismo, y existen también veinticinco acuerdos firmados por los países miembros de la Asociación al amparo del Artículo 25 del Tratado de Montevideo; o sea, con países latinoamericanos no miembros.

60. La simplificación de tan complejo y, a veces, confuso sistema debería pasar por alguna -o tal vez por ambas- de las opciones siguientes:

i) por la "adhesión" del mayor número posible de países miembros a los Acuerdos de alcance parcial ya concertados.

ii) por la aplicación del principio general de "convergencia" tal como está establecido en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980.

c) Multilateralización por adhesión

61. Son escasas las situaciones en que se ha operado la "adhesión" de un país miembro a un Acuerdo de alcance parcial del que no participa. Probablemente porque los Acuerdos de alcance parcial —generalmente bilaterales— se orientan, casi siempre, en función de objetivos específicos de los cuales participan exclusivamente sus signatarios.

62. Por otra parte, el mecanismo de la adhesión ha funcionado en Acuerdos de alcance parcial plurilaterales, como lo es el citado Acuerdo de Cooperación e Intercambio de Bienes en las áreas Cultural, Educacional y Científica, cuyo objetivo, de mayor alcance, tiende a la formación de un mercado común de bienes y servicios culturales destinados a dar un amplio marco a la cooperación educativa, cultural y científica, de los países signatarios.

d) Multilateralización por convergencia

63. La convergencia, definida como "la multilateralización progresiva de los Acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano", prevista en la totalidad de los Acuerdos de alcance parcial concertados, ofrece mayores posibilidades de alcanzar aquella multilateralización.

^{29/} El Acuerdo de Complementación Económica No. 18 carece de algunas disposiciones reglamentadas por la Resolución 2, que se refiere a la concertación de acuerdos parciales. Este ACE no tiene mecanismos correctivos de regulación de desequilibrios.

64. La convergencia se podría alcanzar de dos formas:

- i) por la multilateralización negociada de productos y preferencias que un país miembro haya otorgado en un Acuerdo de alcance parcial; y
- ii) por el "vaciado" y "absorción" de las preferencias pactadas en los Acuerdos de alcance parcial, operado en virtud de los tratamientos que resultan de Acuerdos Regionales tales como la PAR.

65. Dificilmente se podría iniciar un programa de negociaciones encaminado a extender las preferencias otorgadas por un país miembro a los restantes países de la Asociación, entre otras razones por la reticencia que podría ocasionar dicho programa en los países que, habiendo recibido una ventaja por la cual han compensado los beneficios obtenidos, deben enfrentar la concurrencia de otros mercados sin recibir contrapartida alguna. Se trataría, sin duda, de una negociación multilateral extremadamente compleja.

66. En todo caso, aun cuando fuera posible, cabría preguntarse cuáles serían los términos de reciprocidad en una negociación orientada a multilateralizar productos y preferencias negociados bilateralmente y si ello no traería aparejado cambios significativos en la estructura de los Acuerdos concertados, más allá del plano estrictamente instrumental, afectando los objetivos propios del acuerdo.

67. La simplificación del sistema por "vaciado" o "absorción" de los productos negociados en los Acuerdos de alcance parcial como resultado de los tratamientos pactados en Acuerdos de alcance regional parecería ser el único instrumento viable para conducir progresivamente a la multilateralización de los tratamientos negociados en dichos acuerdos. Ello, sin embargo, depende de las expectativas que existan sobre la profundización de la PAR.

68. El principal obstáculo que enfrenta este mecanismo es que no se trata de un proceso automático y lineal. Desde que fue instituida, ha habido tres negociaciones para la profundización de la preferencia regional; partiendo de un nivel de 5%; se pasó luego a un nivel de 10% de preferencia básica y ahora desde el año 1990, alcanza un nivel básico de 20% sin perspectivas de una nueva profundización a corto plazo. En consecuencia, por esta vía, también existen algunas dificultades que hacen prácticamente imposible lograr a corto plazo la multilateralización de las preferencias.

3. La posición del SELA 30/

69. En el marco del Sistema Económico Latinoamericano, el Convenio de Panamá establece como uno de sus objetivos el apoyo a los procesos de integración de la región y, en especial, "aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia". La Secretaría Permanente del SELA ha lanzado la iniciativa de establecer las bases para un Plan Integral hacia la Convergencia que abarque no solamente el área comercial sino también financiamiento, transporte, comunicaciones, educación, ciencia y tecnología, desarrollo social, medio ambiente y cultura. En particular, el SELA concentraría

30/ Basado en SELA, Acontecimientos de la integración regional, junio de 1991.

su actividad en las áreas del comercio exterior, del financiamiento de la integración, de la tecnología —mediante el Programa Bolívar— de la capacitación y, por último, de la difusión de las acciones de cooperación e integración que se llevan a cabo en la región.

70. El SELA propuso a la Cumbre Presidencial del Grupo de Río la constitución de un Sistema Integral de Información y de Apoyo al Comercio Exterior de la región, que consolide y armonice los anteriores esfuerzos desarrollados en este campo, y cuya propuesta está siendo elaborada conjuntamente en la actualidad por las respectivas Secretarías de ALADI y del SELA. (Véase Recuadro 7).

71. Los otros campos de actividad del SELA para propiciar la convergencia de las acciones y los compromisos de integración se refieren al apoyo que está prestando a la generación de vínculos y promoción de acciones entre los diferentes esquemas de integración. En ese sentido, se ha apoyado y estimulado la realización de reuniones conjuntas destinadas a identificar áreas de cooperación y mutua colaboración entre los diferentes procesos. Otro importante campo de acción hacia la convergencia se relaciona con el Programa Bolívar, sobre innovación tecnológica y participación empresarial. Desde el momento en que fue enunciada la idea del Programa Bolívar, en octubre de 1990, el SELA apoyó su establecimiento, con infraestructura, colaboración técnica, financiamiento y respaldo político.

72. En conclusión, "con respecto a la gran tarea de la convergencia que tienen por delante los países de América Latina y el Caribe, el SELA se ofrece como foro para la discusión y el examen de los temas de la integración regional en su nueva etapa, haciendo énfasis en áreas prioritarias como el comercio, el financiamiento y la tecnología, en cuyo desarrollo deberán participar los principales actores de la sociedad latinoamericana y caribeña: gobiernos, empresarios, parlamentos, universidades y el sector laboral".

73. Recientemente el SELA también ha propuesto que los organismos de cooperación e integración regionales y subregionales establezcan una "estación de monitoreo" que tenga como propósito fundamental sistematizar y distribuir el conocimiento con miras a lograr la mejor inserción posible de la región en el escanario mundial prevaleciente, y contribuya al fortalecimiento del proceso de integración y a su proyección hacia el mediano y largo plazo. También debería "contribuir directamente a resolver problemas específicos de comercio, de sus múltiples formas de concreción y de las diferentes formas de mercado que es necesario conocer para una negociación internacional".^{31/}

^{31/} SELA, Perspectivas de la integración regional: hacia un programa integral de comercio exterior SP/CL/XVIII.O/Di No. 13/Corr. 1, septiembre de 1992.

Recuadro 7

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y APOYO AL COMERCIO EXTERIOR

La idea de crear un Sistema de Información en Comercio Exterior proviene de los mandatos de los Presidentes de América Latina y el Caribe, expresado en el Compromiso de Acapulco en 1987, y reiterado en las Declaraciones de Ica en 1989 y de Caracas en 1990, en el sentido de mejorar el funcionamiento de los esquemas e instituciones de integración, evitar la duplicación de esfuerzos y promover la estrecha coordinación entre los organismos de la región vinculados con el comercio exterior.

El SELA presentó a la consideración de los altos mandatarios de la Reunión Presidencial celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, a fines de noviembre de 1991, una iniciativa para establecer un Sistema Integral de Información y Apoyo al Comercio Exterior de la Región.

Esta iniciativa fue canalizada hacia la instancia de la Sexta Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, celebrada el 1º de diciembre de 1991, en la cual se adoptó la Resolución 31 (VI), en donde se instruye a la Secretaría General de la ALADI para que, conjuntamente con la Secretaría Permanente del SELA, elabore una propuesta orientada al establecimiento de dicho Sistema.

Las pautas principales establecidas en la referida Resolución indican la conveniencia de que el Sistema comprenda informaciones sobre:

- a) Regímenes de política comercial; b) Compromisos comerciales asumidos por país y por acuerdos suscritos en la región, así como con países fuera de ella; c) Lista de ofertas y demandas de productos; d) Estímulos al comercio exterior, financiamiento, seguros y créditos; e) Principales consorcios y comercializadoras de la región; f) Asociaciones y entidades de asistencia técnica, promoción, consultoría y capacitación sobre el comercio exterior.

La ALADI será la institución que diseñe y ponga en ejecución la infraestructura básica para construir el Sistema y tendrá la colaboración de otros organismos regionales vinculados al comercio exterior, tales como CARICOM, CEPAL, INTAL, JUNAC, OEA, SIECA y SELA. Asimismo se desarrollará una relación estrecha y permanente con el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas y con el Centro de Comercio Internacional UNACTAD/GATT. También se enfatizará la participación empresarial, en su doble calidad de contribuyentes y usuarios, mediante vínculos institucionales con sus asociaciones, como es el caso de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio (AICO), la Asociación de Industrias Latinoamericanas (AILA) y el Consejo Asesor Empresarial (CASE), lo cual representa el reconocimiento de una necesidad de coordinación interinstitucional y de una mayor incorporación de los actores reales en la actual coyuntura económica y política de la región.

Las bases de datos que, en la fase inicial, formarán parte del Sistema, comprenden el área estadística, el área documental prevista en la Resolución 31 (VI), las normas legales de los países, los directorios de exportadores e importadores y las empresas comercializadoras de la región.

Fuente: Capítulos del SELA, N° 32, abril-junio 1991.

4. El Sistema de Integración Centroamericana 32/

74. Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa (13 de diciembre de 1991), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, decidieron reformar la Carta de Negociación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) firmado en 1962. Este protocolo quedó abierto a la adhesión de Belice, quien también podrá negociar o bien la suscripción o un acuerdo de asociación o vinculación. La nueva institucionalidad tiene la oportunidad de cubrir al conjunto del istmo y no sólo a la Centroamérica histórica. Este Protocolo y sus instrumentos prevalecerán sobre cualquier convenio, tratado o acuerdo bilateral o multilateral en materias relacionadas con la integración centroamericana.

75. El objetivo rector de la "Sistema de Integración Centroamericana (SICA)" es efectivizar la integración de Centroamérica, para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Cuatro son los órganos encargados de la realización de los fines del SICA:

- La Reunión de Presidentes es el órgano máximo está integrada por los presidentes constitucionales de los Estados miembros. Este es el órgano máximo, a él le corresponde definir y dirigir el proceso, armonizando las diversas políticas nacionales.
- El Consejo de Ministros estará integrado por los ministros del ramo. Al Consejo le corresponde dar seguimiento y asegurar la ejecución de las decisiones presidenciales. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores posee la primacía. Esta quedó instituida en el artículo 16 cuando señala que el "Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación".
- El Comité Ejecutivo está integrado por un representante de cada uno de los Estados Miembros. Este Comité velará por la marcha cotidiana del proceso.
- La Secretaría General y su secretariado, nombrada por la Reunión Presidencial por un período de cuatro años tiene la representación del SICA en el ámbito internacional.

76. Además forman parte del sistema la Reunión de los Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, este será un órgano de asesoría y consulta. El Parlamento Centroamericano, corresponde a un órgano de planeamiento, análisis y recomendación cuyas funciones están establecidas en su tratado constitutivo. La Corte Centroamericana de Justicia, será la encargada de garantizar el respeto al derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa que creó el SICA. Su integración y atribuciones deberá ser negociado por los Estados Miembros. El Comité Consultivo será una instancia de asesoramiento de la Secretaría General que congregará a los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas comprometidas con el esfuerzo de integración ístmica.

32/ Francisco Rojas, "Centroamérica: de la pacificación hacia la nueva integración", Cono Sur, Volumen XI, No. 5, septiembre-octubre 1992.

77. Por otra parte, el 20 de agosto pasado los gobiernos de México y los de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua firmaron en Managua un acuerdo que establece un nuevo marco de libre comercio entre ellos. Este acuerdo permitirá la creación de un marco de relaciones entre los países y facilitará a los países de Centroamérica negociar individualmente con México en cuanto a reglas de origen, calendarios de desgravación y eliminación de barreras, entre otros temas. El acuerdo tiene su origen en el Acta de Tuxtla, suscrito entre los mencionados países en enero de 1991.

IV. DIVERSIDAD DE ESCENARIOS Y DE RESPUESTAS INSTITUCIONALES

78. Como se señaló en la primera parte de este trabajo, el análisis de la institucionalidad de la integración requiere la consideración simultánea de diversos ámbitos y facetas, así como de los diferentes momentos de los acuerdos de integración. Después de haber considerado en las partes anteriores las respuestas de los nuevos acuerdos bilaterales o subregionales y también las propuestas más generales sobre el tema, en esta última parte del trabajo se realizan algunas evaluaciones o propuestas que puedan servir para la discusión y decisión de los gobiernos sobre el tema institucional.

1. Evaluación de la antigua institucionalidad

79. El proceso de integración entre los países miembros de los diferentes acuerdos —antiguos y nuevos— y de los diversos acuerdos entre sí, requiere de arreglos institucionales que actualmente no existen. Los organismos de los antiguos acuerdos fueron diseñados para un proceso de integración diferente y en lo sustantivo, han sido dejados de lado en los nuevos acuerdos, en los que se ha establecido una institucionalidad basada en comisiones intergubernamentales ad hoc.

80. En la región coexisten dos lógicas respecto de la institucionalidad de la integración. La primera corresponde a antiguos organismos de la integración, respecto de los cuales se discute tanto la conveniencia como la posibilidad de que ellos sirvan de cause institucional al proceso de integración en su conjunto, incluyendo la renegociación de los compromisos anteriores y los nuevos acuerdos de integración. La segunda lógica corresponde a los nuevos organismos de integración creados por cada acuerdo, los que excluyen la participación de funcionarios o técnicos que no representen intereses nacionales.

81. Así planteadas las cosas, la actual institucionalidad de los antiguos acuerdos no responde a la realidad de los nuevos; la institucionalidad de los acuerdos nuevos, por su parte, tiene limitaciones que se harán evidentes en la medida que el proceso de integración se profundice y sea necesario anticipar o resolver problemas de carácter específico. Se trata, por lo tanto, de institucionalidades de carácter no necesariamente complementario. De allí la conveniencia de buscar una solución institucional adecuada a la circunstancias.

82. Frente a esta realidad, se han planteado dos opciones: la de revisar y actualizar los mecanismos preexistentes; y la de crear organismos supranacionales para la administración de nuevos acuerdos. Los organismos de integración preexistentes, tanto a nivel subregional como la ALADI, que si bien cuentan con experiencia y antecedentes de las negociaciones, son asociados por los países con experiencias fracasadas. Parece poco probable que apoyen su reciclaje, pero también resulta poco probable que los reemplacen por otros relativamente parecidos.

2. Institucionalidad para negociar y para la transición

a) A nivel nacional

83. El tema de institucionalidad de la integración forma parte de un problema más general que requiere urgente solución. Se trata de la institucionalidad funcional para los aspectos internacionales de la política económica en la actual orientación del desarrollo regional. Los principales aspectos son

la coordinación interagencial y sustantiva, la estabilidad y calificación funcionaria, el manejo simultáneo de los aspectos unilaterales, bilaterales y multilaterales de la inserción económica internacional en sus niveles comerciales, financieros, y de inversión extranjera directa.

84. La combinación de las diversas modalidades de integración requiera una gestión cuidadosa a fin de prevenir posibles inconsistencias. La coordinación de la política de comercio exterior debería tener una instancia técnica centralizada, probablemente, en el ámbito de la conducción de la política económica. Parecería necesario avanzar en la creación de una Oficina de Comercio Internacional, tal como existe en algunos países desarrollados y cuya constitución se ha planteado recientemente en otros países. (Sobre el Servicio Comercial para Estados Unidos y el Exterior véase Recuadro 8).

85. La articulación de las diversas políticas que requiere la integración puede ser mejor alcanzada en el proceso democrático. La modernización económica crea incertidumbre y procesos de transición y reconversión, además de afectar determinados intereses económicos; de allí que ella requiera ser conceptualizada de modo de hacer posible una discusión informada a su respecto. Es previsible que una aceleración del proceso integracionista haga surgir tensiones inéditas en etapas anteriores de dicho proceso.^{33/} Es necesaria una profunda discusión de sus diversos aspectos, de modo que sus efectos positivos aparezcan con claridad y no se debilite la voluntad política a su respecto, especialmente ante situaciones de crisis.

86. Es necesario promover, al interior de cada país, un amplio consenso nacional que permita convertir a la idea integracionista en un objetivo permanente de la política exterior de cada nación no dependiente de los cambios gubernamentales.^{34/}

b) ¿Cómo aumentar la participación de los actores no gubernamentales?

87. La integración puede ser asumida por los partidos políticos, los empresarios, los trabajadores, los artistas intelectuales a fin de construir una cultura de la integración en la región. Ello se logrará con el desarrollo de sistemas abiertos y participativos de debate sobre la integración, que la transforme en un quehacer más cotidiano y de toda la sociedad.^{35/} La adecuada información es clave en el apoyo popular de la integración.^{36/}

88. La experiencia indica que los gobiernos pueden crear diversas condiciones propicias para el incremento del intercambio comercial y de las inversiones, pero será el sector privado el que deba convertirlas en realidad. La integración no avanzará sin la participación activa de los empresarios privados de los respectivos países. En cuanto al sector privado su involucramiento debe darse ya en

^{33/} La Zona Andina de Libre Comercio que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela entró en vigencia el 1º de octubre de 1992 (entre Ecuador y Venezuela la hará el 30 de enero de 1993). En la zona fronteriza de Colombia y Ecuador se produjeron huelgas y protestas, según El Diario, 6 de octubre de 1992.

^{34/} Osvaldo Hurtado, "Aspectos políticos de la integración latinoamericana", Integración Latinoamericana No. 153, enero-febrero 1990.

^{35/} Comisión Sudamericana de Paz/ALADI, Ibid.

^{36/} Sobre el "déficit de información" respecto de la Comunidad Europea, véase Andrew Hill, "Brussels tries to plug an information gap", Financial Times, 20 de octubre de 1992.

Recuadro 8

ESTADOS UNIDOS: ACTIVIDADES DE FOMENTO
COMERCIAL Y PRODUCTIVO EN EL EXTERIORa) El Servicio Comercial para Estados Unidos y el Exterior

El 1980 el Congreso de Estados Unidos estableció el Servicio Exterior Comercial para proteger y promover los intereses de negociaciones en el exterior. Se autorizó al Secretario de Comercio a reclutar un grupo de profesionales del sector privado, con experiencia en comercio internacional y la promoción de productos de Estados Unidos en el exterior. En 1982 al Servicio Exterior Comercial se unió el Servicio Comercial Interno y se transformó en el Servicio Comercial para Estados Unidos y el Exterior (United States and Foreign Commercial Service). El USFCS actúa en 67 países de las 127 embajadas y consulados de Estados Unidos en el mundo.

b) Banco de Datos de Comercio Nacional

Recientemente se ha establecido el Banco de Datos del Comercio Nacional, un servicio mensual por suscripción del Departamento de Comercio. Contiene información sobre comercio y economía internacional, estadísticas e información de mercado originada en quince agencias del gobierno federal.

c) Matchmaker Program

Este programa del Departamento de Comercio está orientado a ayudar a las empresas de Estados Unidos para utilizar las facilidades abiertas por el Mercado Unificado. El programa ha sido diseñado para nuevos exportadores al mercado europeo y identifica representantes, distribuidores, socios o licenciatarios para las empresas de Estados Unidos. Además de la preparación de reuniones, el programa ofrece asistencia legal, financiera y de medios de comunicación.

Fuente: Business America, 3 de mayo de 1992 y 15 de junio de 1991.

d) Propuesta Roth

El Senador William Roth (Republicano de Delaware) ha propuesto un proyecto de ley para establecer un Departamento de Comercio a nivel del gabinete ministerial. Este nuevo Departamento sería la autoridad central de las políticas comerciales y en él, además de la actual USTR, se unirían varias de las actuales dependencias de la Subsecretaría para Asuntos Económicos, la Administración de Viajes y Turismo, la Oficina de Administración de Aeropuertos, el Eximbank, OPIC, el Programa de Comercio y Desarrollo y la Oficina de la Empresa Privada de la AID.

Fuente: The Journal of Commerce, 8 de octubre de 1992.

las etapas de diseño y elaboración de opciones de integración, sin esperar que aquél sea el resultado de nuevas oportunidades comerciales o de inversiones. De allí que se requiera un activo intercambio entre el sector privado y el sector público, tanto a nivel nacional como regional. La agregación y estructuración de las posiciones del sector privado, sin embargo, tiene como prerrequisito un determinado grado de organización empresarial a nivel nacional, en los diversos países.

89. En este nivel es también relevante la organización del sector privado y su participación en las políticas de integración desde su diseño. También la participación de otros actores no gubernamentales, la que contribuirá a arraigar la idea de la integración en la cultura cotidiana. Aumentar la participación de los actores no gubernamentales en el proceso de integración tiene requisitos bastantes específicos, ya que ella se da fuera del marco del gobierno.

c) Al interior de los acuerdos

90. Al interior de los acuerdos bilaterales o subregionales los requisitos institucionales del proceso de integración se relacionan con su administración, evaluación y propuestas de alternativas desde un punto de vista independiente de los gobiernos, si bien atento a las respectivas dinámicas económicas. Las complejidades propias de la operación exitosa de un acuerdo de integración deberían ser analizadas a este nivel y allí también diversos problemas podrían ser anticipados, explorándose alternativas para sus soluciones.

91. En su estudio sobre MERCOSUR, Marcelo Halperin destaca que en el plano institucional, el sistema de pesos y contrapesos, tan caro al régimen republicano de separación de poderes en los Estados nacionales, es igualmente significativo para la viabilidad de los esquemas de integración económica.^{37/} En un modelo de mercado común, la etapa de transición debe ser afrontada con un dispositivo no dependiente de los gobiernos y apto para impulsar enérgicamente las acciones de integración. Y cuanto menos articuladas estén las estructuras económicas nacionales en el punto de partida, mayor fuerza deberá tener aquel dispositivo de empuje. En síntesis, según este autor, resulta indispensable un órgano comunitario para desarrollar, entre otras, las siguientes funciones:

- preservar los principios y regulaciones del Tratado frente al riesgo de incumplimiento por los Estados partes. En este aspecto, el órgano comunitario actúa como antesala a un procedimiento jurisdiccional, que también se debe prever;
- ejercer el poder de iniciativa para el diseño de políticas comunes o armonizadas, según el caso;
- regular el programa de liberalización comercial, concentrando atribuciones de evaluación y autorización para la aplicación de salvaguardias;
- asignar y administrar recursos financieros en la tarea de reducir los desequilibrios estructurales preexistentes y emergentes, a través de aportes destinados a regiones dentro de los límites de uno de los Estados partes, o conformadas por territorios pertenecientes a más de un Estado parte; promover la modernización o reconversión de actividades productivas, etcétera;

^{37/} Marcelo Halperin, Ibid.

- inducir una transparente y adecuada distribución y complementación de funciones en toda la extensión del ordenamiento institucional del esquema, incluyendo el respaldo de la soberanía popular a través de un órgano de control (Parlamento) sobre el órgano comunitario; la intervención, en la etapa decisoria, de un órgano intergubernamental y la apoyatura comunitaria del sistema de solución de controversias (intervención previa y facultad de recurrir al tribunal una vez identificados los incumplimientos).

92. Por otra parte, respecto de la integración centroamericana se ha señalado que:
 "De particular importancia es la creación de un organismo regional encargado de estudiar las opciones y restricciones para el desarrollo en el mediano plazo, contribuir al intercambio de ideas y a su difusión y, en términos generales, crear un pensamiento propio sobre el desarrollo centroamericano... (Será necesario) estructurar un mecanismo institucional que permita a los presidentes de los países centroamericanos recibir nuevos planteamientos y evaluaciones del proceso de integración en forma periódica y recurrente. En dicho mecanismo la participación de los organismos internacionales deberá ser relevante, a fin de propiciar una rápida ejecución de los acuerdos alcanzados. Esto se facilitaría si las dependencias nacionales encargadas de ejecutar los acuerdos participaran en su formulación. Sería conveniente, además, preparar un plan de trabajo en torno a cada acuerdo alcanzado por los presidentes, asignando responsabilidades a las unidades competentes de cada país y a los organismos regionales".^{38/}

d) ¿Qué arreglos institucionales se requieren entre acuerdos?

93. La institucionalidad entre acuerdos de integración —tradicionales o nuevos— requiere desplejar en primer lugar el tema de la direccionalidad del proceso de integración. Si el objetivo final es la conformación de una Zona de Libre Comercio en América Latina y el Caribe, parece clara la necesidad de una institución independiente de cada acuerdo y cada gobierno en la que puedan analizarse los obstáculos que se oponen a los avances en dicha dirección.

94. La integración con los países de ALCAN puede pasar por la formación de grupos subregionales, pero también existe la posibilidad de diversas combinaciones, incluidas etapas intermedias o simultáneas en este proceso. Estas podrían comprender la integración entre subgrupos ya existentes, la integración de subgrupos con la zona norteamericana de libre comercio, con países individuales de América Latina y el Caribe, y con países miembros individuales de ALCAN.^{39/} El avanzar más rápido en la integración hemisférica que en la integración regional podría acarrear una desviación de comercio desde productos latinoamericanos a norteamericanos. Desde otro punto de vista, un país que esté en condiciones de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, normalmente también podría firmar otro con los demás países de la región.

95. Los acuerdos preexistentes entre países de la región y algunos países industrializados -Convención de Lomé, Caribbean Basin Initiative y con los países andinos productores de coca que implican el otorgamiento de condiciones especiales de modo unilateral, deben ser incorporados de

^{38/} Luis René Cáceres, "La integración centroamericana: logros, restricciones y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 8, México, agosto de 1992.

^{39/} CEPAL, *La integración económica en los años noventa: Perspectivas y opciones*, LC/R.1042, 29 de agosto 1991.

manera progresiva a un marco general, que considere y compense las diversas situaciones a este respecto.^{40/} Recientemente se ha informado que la Comunidad Europea incorporará las actuales preferencias a los países productores de coca en el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias de la Comunidad, a partir del 1 de enero de 1993.^{41/}

96. Los pilares de la integración son de carácter político, por lo que ella debe ser asumida como un proyecto global por parte de los países que se integran. Las bases estarían dadas por el proceso democrático que vive la región y que constituye el marco más adecuado y seguro para encontrar mecanismos que permitan superar las diferencias y concertar la complementariedad, la convergencia y la solidaridad de los procesos económicos y políticos.^{42/} La existencia de estos regímenes, sin embargo, no elimina la posibilidad de conflictos políticos entre algunos países. Por otra parte, instancias como el Grupo de Río pueden fortalecer el proceso integrador.^{43/}

3. Monitoreo y estudio de temas comunes

97. Por otra parte, es posible avanzar de modo concertado a nivel regional en materias tales como el origen de las mercaderías, problemas aduaneros y de facilitación del comercio; problemas sanitarios y fitosanitarios; normas de calidad y de competencia comercial; problemas de transporte; turismo; cláusulas de salvaguardias; tratamientos de servicios; medio ambiente, cooperación intrarregional en ciencia y tecnología; vinculación del proceso de integración con los parlamentos de los países; y relación de la integración con la Iniciativas para las Américas.

98. Desde otro punto de vista los temas en los que se requiere avanzar a nivel regional son bien conocidos y se refieren a los diversos aspectos que debe considerar un acuerdo de integración. Es posible avanzar en estos temas, sea logrando acuerdos o precisando diferencias respecto de normas de origen, subsidios a las exportaciones, normas sobre la competencia, solución de diferencias, entre otros.

4. Autoridad de la integración

99. La consideración objetiva de los requisitos institucionales de la integración debería superar el manifiesto rechazo que la creación de nuevas instituciones supragubernamentales despierta actualmente en los gobiernos de la región.

100. Podría estudiarse la creación de un organismo técnico supragubernamental de integración, cuyo papel principal fuera anticipar los pasos siguientes del proceso de integración. Como es evidente, dichas propuestas deberían tener un sólido apoyo en los antecedentes del proceso de integración.

^{40/} Sobre el tema de los arreglos comerciales preferentes de Estados Unidos en la región, véase Mikio Kuwayama, "New forms of investment in Latin America-United States trade relations", Working Paper No. 7, CEPAL, September 1992.

^{41/} El Diario, 24 de agosto de 1992.

^{42/} Comisión Sudamericana de Paz/ALADI, Reflexiones en torno a la paz, la democracia y la modernización de la integración en América Latina, Seminario Analítico Anual de la Comisión Sudamericana de Paz, Montevideo, 21 y 22 de noviembre de 1991.

^{43/} Alicia Frohmann, Puente sobre aguas turbulentas, FLACSO, Santiago, 1991.

101. Este organismo podría ser establecido por un acuerdo político del más alto nivel, tal como el del Grupo de Río, más los otros presidentes de la región.

102. Una forma de prevenir un posible proceso de burocratización del organismo a ser creado es la de poner un plazo para el cumplimiento de sus funciones. Las tareas que el grupo debiera cumplir, deberían ser bien acotadas temáticamente y los respectivos informes o propuestas deberían ser emitidos en un plazo preestablecido. Con posterioridad al fin de las actividades de este grupo podría establecerse otro grupo con una nueva definición de tareas y plazos. Otra alternativa es la de encargar esta tarea a alguna institución regional ya establecida.

103. El principio de la subsidiaridad en la toma de decisiones —esto es, que éstas sean adoptadas al nivel más bajo que resulte apropiado— debe ser adoptado, para tranquilidad de los gobiernos. Sin embargo, el principio de la subsidiaridad no debe facilitar la parálisis del proceso de integración.^{44/}

5. Institucionalidad para administrar la integración

104. La conformación de la institucionalidad definitiva para administrar la Zona Latinoamericana y Caribeña de Libre Comercio, o un espacio económico ampliado que pueda estar integrado con los países de América del Norte será un proceso, más que una decisión de autoridad. Las tendencias que la impulsen corresponderán a diferentes realidades y momentos cuya aproximación será facilitada por la existencia de una instancia técnica y otra política que, juntas o separadas, podrán facilitar el avance del proceso en su conjunto.

^{44/} Sobre el tema en la Comunidad Europea, véase las declaraciones del Presidente de la CE, Jacques Delors en el Financial Times, 15 de octubre de 1992 y del Jefe del Grupo de Trabajo sobre la implementación del mercado único europeo, Peter Sutherland en el Financial Times del 22 de octubre de 1992.

Anexo

LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS NUEVOS ACUERDOS DE INTEGRACION

Recuadro 1

TRATADO DE ASUNCION DE MERCOSUR (26/3/91) ESTRUCTURA ORGANICA CAPITULO II

Artículo 9. La administración y ejecución del presente Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que el mismo establece durante el período de transición, estará a cargo de los siguientes órganos:

- a) Consejo del Mercado Común;
- b) Grupo Mercado Común.

Artículo 10. El Consejo es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común.

Artículo 11. El Consejo estará integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados Partes.

Se reunirá las veces que estime oportuno y por lo menos una vez al año lo hará con la participación de los presidentes de los Estados Partes.

Artículo 12. La Presidencia del Consejo se ejercerá por rotación de los Estados Partes y en orden alfabético, por períodos de seis meses.

Las reuniones del Consejo serán coordinadas por los ministros de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros ministros o autoridades de nivel ministerial.

Artículo 13. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercado Común y será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

El Grupo Mercado Común tendrá facultad de iniciativa. Sus funciones serán las siguientes;

- Velar por el cumplimiento del Tratado;
- Tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo;
- Proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros;
- Fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común.

El Grupo Mercado Común podrá constituir los Subgrupos de Trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus cometidos. Inicialmente contará con los Subgrupos mencionados en el Anexo V.

El Grupo Mercado Común establecerá su Reglamento Interno en el plazo de 60 días a partir de su instalación.

Artículo 14. El Grupo Mercado Común estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen a los siguientes organismos públicos:

- Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica);
- Banco Central.

Al elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos, hasta el 31 de diciembre de 1994, el Grupo Mercado Común podrá convocar, cuando así lo juzgue conveniente, a representantes de otros organismos de la Administración Pública y del sector privado.

Artículo 15. El Grupo Mercado Común contará con una Secretaría Administrativa, cuyas principales funciones consistirán en la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo. Tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

Artículo 16. Durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

Artículo 17. Los idiomas oficiales del Mercado Común serán el español y el portugués y la versión oficial de los documentos de trabajo será la del idioma del país sede de cada reunión.

Artículo 18. Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones.

Recuadro 2

**ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA DE BOLIVIA
Y URUGUAY (12/4/91)
ADMINISTRACION DEL ACUERDO
CAPITULO XVI**

Artículo 42: La administración del presente Acuerdo quedará a cargo de una Comisión integrada por representantes gubernamentales de alto nivel de los países signatarios.

Artículo 43: La Comisión a que se refiere el artículo anterior se reunirá cuando lo estime necesario con la finalidad de evaluar la marcha del Acuerdo. Tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo;

b) formular a los gobiernos de los países signatarios las propuestas que estime convenientes para resolver las diferencias que puedan surgir de la interpretación y aplicación del presente Acuerdo;

c) incluir nuevos productos, así como disponer el otorgamiento de mayores preferencias sobre los productos negociados;

d) proponer las modificaciones que estime necesarias al presente Acuerdo;

e) mantener permanentemente actualizada la nomenclatura arancelaria adoptada para los productos negociados;

f) analizar y evaluar el equilibrio de las corrientes comerciales de conformidad a lo establecido en el artículo 24; y

g) aprobar su propio Reglamento, en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

Recuadro 3

**ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA DE ARGENTINA
Y CHILE (2/8/91)
ADMINISTRACION DEL ACUERDO
CAPITULO XIV**

Artículo 28

Para la administración y desarrollo del presente Acuerdo, los países signatarios convienen en crear un Consejo de Complementación Económica (el "Consejo"), en el marco de la Comisión Binacional prevista en el artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad del 29 de noviembre de 1984, que estará integrado por funcionarios de cada país y coordinado por los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Este Consejo podrá constituir los Grupos de Trabajo que estime conveniente para el desempeño de sus funciones.

Artículo 29

El "Consejo" deberá quedar constituido en el término de sesenta (60) días a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo. El mismo dictará su propio reglamento interno.

Artículo 30

Los países signatarios destacan la importancia de una activa participación del sector privado. Para estos efectos, el "Consejo" determinará formas operativas que permitan materializar tal propósito.

Recuadro 4

ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA DE CHILE
Y MEXICO (22/9/91)
ADMINISTRACION DEL ACUERDO
CAPITULO XVII

Artículo 340.- Con el fin de lograr el mejor funcionamiento del presente Acuerdo, los países signatarios convienen en constituir una Comisión Administradora.

Dicha Comisión deberá quedar constituida dentro de los treinta días de suscrito el mismo y establecerá su propio reglamento en su primera reunión.

Cada país signatario designará un organismo nacional competente que actuará como secretariado nacional del presente Acuerdo. Las funciones de estos organismos se establecerán en el reglamento de la Comisión Administradora.

La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

a.- Velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo;

b.- Recomendar a los Gobiernos de los países signatarios, modificaciones al presente Acuerdo;

c.- Proponer a los Gobiernos de los países signatarios las recomendaciones que estime convenientes para resolver los conflictos que puedan surgir de la interpretación y aplicación del presente Acuerdo;

d.- Nombrar los mediadores y árbitros para la solución de controversias;

e.- Reglamentar el procedimiento de arbitraje para la solución de controversias;

f.- Revisar el régimen de origen del presente Acuerdo y proponer su modificación;

g.- Proponer y fijar requisitos específicos de origen;

h.- Definir los procedimientos para la aplicación del Régimen de Cláusulas de Salvaguardia;

i.- Realizar un seguimiento de las prácticas y políticas de precios en sectores específicos, a efecto de detectar aquellos casos que pudieran ocasionar distorsiones significativas en el comercio bilateral;

j.- Efectuar un seguimiento de los mecanismos de fomento a las exportaciones aplicados en los países miembros, con el fin de detectar eventuales distorsiones a la competencia, derivadas de su aplicación y promover la armonización de los mismos, a medida que avance la liberación del comercio recíproco;

k.- Revisar los anexos del presente Acuerdo, relativos a las preferencias otorgadas por ambos países en el marco de ALADI, una vez que se realice la transposición de dichos anexos, desde la nomenclatura NALADI (base MCCA) al Sistema Armonizado, con el objeto de hacer los ajustes que estime necesarios;

l.- Presentar a las Partes un informe periódico sobre el funcionamiento del presente Acuerdo, acompañado de las recomendaciones que estime convenientes para su mejoramiento y su más completo aprovechamiento;

m.- Establecer mecanismos e instancias que aseguren una activa participación de los representantes de los sectores empresariales; y

n.- Las demás que se deriven del presente Acuerdo o que le sean encomendadas por los países signatarios.

Recuadro 5**RESOLUCION DE CONTROVERSIAS EN MERCOSUR
ANEXO III**

1) Las controversias que pudieren surgir entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación del Tratado serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución, dichos Estados Partes elevarán la controversia a consideración del Grupo Mercado Común, el que luego de evaluar la situación formulará en el lapso de sesenta (60) días las recomendaciones pertinentes a las Partes para la solución del diferendo. A tal efecto, el Grupo Mercado Común podrá establecer o convocar paneles de expertos o grupos de peritos con el objeto de contar con asesoramiento técnico.

Si en el ámbito del Grupo Mercado Común tampoco se alcanzara una solución, se elevará la controversia al Consejo del Mercado Común para que adopte las recomendaciones pertinentes.

2) Dentro de los ciento veinte (120) días de la entrada en vigor del Tratado, el Grupo Mercado Común elevará a los Gobiernos de los Estados Partes una propuesta de Sistema de Solución de Controversias que regirá durante el período de transición.

3) Antes del 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes adoptarán un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común.

**SOLUCION DE CONTROVERSIAS ACUERDO ARGENTINA Y CHILE
CAPITULO XIII*****Artículo 27***

Las controversias que pudieren surgir en la ejecución del presente Acuerdo serán resueltas mediante negociaciones directas entre los países signatarios.

En caso de no lograrse una solución en un plazo de treinta días a partir de la notificación de la controversia, prorrogable de mutuo acuerdo, los países signatarios la someterán a la consideración del Consejo de Complementación Económica, previsto en el artículo 26, el que luego de evaluar la situación formulará en el lapso de 60 días las recomendaciones pertinentes para la solución del diferendo. A tal efecto el Consejo podrá establecer o convocar paneles de expertos o grupos de peritos con el objeto de contar con asesoramiento técnico.

Antes del 31 de diciembre de 1991 el Consejo de Complementación Económica previsto en el artículo 28, aprobará un régimen definitivo de solución de controversias.

Recuadro 6

RESOLUCION DE CONTROVERSIAS ACUERDO DE CHILE
Y MEXICO
CAPITULO XVI

Artículo 330.- Para la solución de controversias que pudieran presentarse con motivo de la interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo, así como de su aplicación o incumplimiento, o de cualquier otra naturaleza, distinta de la prevista en el Capítulo VI, los países signatarios se someterán al siguiente procedimiento:

a.- La Parte afectada reclamará al organismo nacional competente a que se refiere el Artículo 340 del presente Acuerdo, el cual, de inmediato, iniciará las consultas del caso con el organismo competente de la otra Parte.

Si dentro de un plazo de 15 días, contado desde la interposición del reclamo, no se lograre solucionar el conflicto planteado, el organismo nacional competente que inició las consultas solicitará la intervención de la Comisión Administradora contemplada en el Artículo 340 del presente Acuerdo.

b.- La Comisión Administradora apreciará en conciencia los cargos y descargos correspondientes, pudiendo solicitar los informes técnicos del caso, a los fines de lograr una solución mutuamente satisfactoria, bien sea por la acción de la propia Comisión, o con la participación de un mediador elegido, por ésta, de entre los nombres incluidos en una lista de expertos que la Comisión elaborará anualmente para estos efectos.

El procedimiento señalado en este literal no podrá extenderse más allá de 30 días, contados desde la fecha en que se solicitó la intervención de la Comisión.

c.- Si la controversia no pudiere resolverse de ese modo, la Comisión Administradora designará, de inmediato, un Grupo Arbitral (pannel) compuesto por dos expertos de cada país signatario, elegidos de la lista señalada en el párrafo precedente y un quinto árbitro que lo presidirá, el que no podrá ser nacional de los países signatarios.

Si no hubiere acuerdo en la designación del quinto árbitro, el nombramiento deberá recaer en el Secretario General de la ALADI, o en la persona que éste designe.

d.- El procedimiento de arbitraje se someterá al Reglamento que al efecto haya dictado la Comisión Administradora.

Sin perjuicio que los árbitros decidan en conciencia la controversia sometida a su conocimiento, deberán tener en cuenta, principalmente, las normas contenidas en el presente Acuerdo y las reglas y principios de los Convenios Internacionales que fueren aplicables en la especie.

En su caso, la resolución de los árbitros, contendrá las medidas específicas que podrá aplicar el país perjudicado, ya sea por el incumplimiento, la interpretación errada, o por cualesquiera acción u omisión, que menoscabe los derechos derivados de la ejecución del Acuerdo.

Las medidas específicas señaladas en el párrafo anterior, podrán referirse a una suspensión de concesiones equivalentes a los perjuicios provocados, a un retiro parcial o total de concesiones, o a cualquiera otra medida enmarcada en la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

Los árbitros tendrán un plazo de 30 días, prorrogable por igual lapso, contado desde la fecha de su designación, para dictar su Resolución.

Esta Resolución no será susceptible de recurso alguno y su incumplimiento acarreará la suspensión del Acuerdo en tanto no cesen las causas que la motivaron. De persistir esta situación, la parte afectada podrá invocar el incumplimiento como causal de denuncia del Acuerdo.

Recuadro 7

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, CANADA Y ESTADOS UNIDOS

Aspectos institucionales*Comisión de Comercio*

La institución central del Tratado será la Comisión de Comercio, integrada por ministros o funcionarios a nivel de gabinetes que sean designados por cada país. Esta Comisión tendrá sesiones anuales, pero su trabajo cotidiano lo llevarán a cabo funcionarios de los tres gobiernos que participen en los diversos comités y grupos de trabajo establecidos a lo largo del Tratado. Tales comités y grupos operarán por consenso.

Secretariado

El TLC establece un Secretariado para apoyar a la Comisión, así como a otros grupos secundarios y tribunales para la solución de controversias. El apoyo administrativo y técnico del Secretariado permitirá a la Comisión asegurar la administración conjunta y efectiva de la zona de libre comercio.

Administración de disposiciones legales

Estas reglas están formuladas para asegurar que las leyes, reglamentaciones y otras medidas que afecten a comerciantes e inversionistas sean accesibles y las administren funcionarios de los tres países con imparcialidad y de conformidad con los principios de legalidad. Los tres países dispondrán, conforme a su derecho, la revisión administrativa o judicial independiente con relación a asuntos considerados por el Tratado.

Las disposiciones sobre notificación e intercambio de información darán a cada gobierno la oportunidad de consultar cualquier acción adoptada por cualquier país que pudiera afectar la operación del Tratado y están formuladas para apoyar a los países del TLC, a fin de evitar o reducir las posibles controversias.

Puntos de enlace

Cada país designará un punto de enlace para facilitar la comunicación entre los países del TLC.

Recuadro 8

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, CANADA Y ESTADOS UNIDOS

Soluciones de controversias*Consultas*

Siempre que surja un asunto que pudiera afectar los derechos de un país derivados de este Tratado, el Gobierno de ese país podrá solicitar consultas a los otros gobiernos involucrados, los cuales deben atender con prontitud la solicitud. El TLC concede prioridad a la conciliación como forma de resolver una controversia. El tercer país tiene derecho a participar en las consultas entre dos países o a iniciar consultas por su cuenta.

Los tribunales se integrarán por cinco miembros, quienes normalmente serán elegidos de una lista acordada trilateralmente, integrada por expertos en materia jurídica y comercial u otras áreas relevantes, originarios de cualquier país, inclusive de un país no miembro del TLC. El Tratado prevé una lista especial de expertos para el caso de controversias en materia de servicios financieros.

El tribunal deberá presentar un informe preliminar con carácter confidencial a los países contendientes, dentro de un plazo de 90 días a partir de la selección de sus miembros, salvo que los países en conflicto acuerden otra cosa. Éstos, a su vez, tendrán 14 días para comunicar al tribunal sus comentarios respecto del informe. El tribunal presentará el informe final a los países contendientes en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se presentó el informe preliminar, y será turnado a la Comisión, la cual generalmente lo publicará.

Puesta en práctica e incumplimiento

A partir de la fecha en que se haya recibido el informe del tribunal, los países contendientes deberán acordar la solución de la controversia, la cual normalmente se apegará a las recomendaciones del tribunal. Si el tribunal determina que el país demandado ha actuado de manera incompatible con sus obligaciones conforme al TLC y los países contendientes no llegan a un acuerdo de 30 días u otro plazo mutuamente acordado luego de las recomendación, el país demandante podrá suspender la aplicación de ventajas equivalentes hasta que se resuelva el asunto. Cualquier país que considere excesiva la represalia tendrá el derecho de someter el asunto a un tribunal para obtener una resolución.

Métodos alternativos para la solución de controversias comerciales privadas

En el apartado de inversión se encuentran disposiciones especiales que consideran el recurso al arbitraje internacional para controversias entre inversionistas y países miembros del TLC. Los países del TLC, además, alentarán y facilitarán el uso de métodos alternativos

para la solución de controversias comerciales internacionales entre particulares de la zona de libre comercio, y asegurarán la ejecución de los compromisos y de las sentencias arbitrales. El Tratado prevé el establecimiento de un comité consultivo sobre métodos alternativos para la solución de esas controversias.

Funciones de la Comisión de Comercio

Si las consultas no resuelven el asunto dentro de un plazo de 30 a 45 días, cualquier país podrá convocar a la Comisión de Comercio a una reunión plenaria. Ésta procurará una solución pronta mediante el uso de buenos oficios, mediación, conciliación, u otros medios alternativos que diriman litigios.

Inicio de procedimientos ante tribunales

Si después de la intervención de la Comisión de Comercio no se logra una resolución mutuamente satisfactoria, cualquier país involucrado podrá solicitar el establecimiento de un tribunal que considere la controversia.

Selección del foro

En caso de que una controversia pueda someterse tanto a instancias previstas por el GATT como a las que instituye el TLC, el país demandante podrá elegir entre cualquiera de los dos foros. Si el tercer país desea someter el asunto ante un foro distinto, los dos países que actúen como demandantes en la controversia consultarán para llegar a un acuerdo sobre un foro único. Si estos países no llegan a un arreglo, normalmente el procedimiento de solución de controversias se llevará a cabo ante un tribunal arbitral establecido según las disposiciones del Tratado. Una vez seleccionado el foro, éste será excluyente del otro.

Procedimientos de los tribunales

Si el país demandante decide que el asunto se lleve a cabo mediante los procedimientos del TLC, puede solicitar el establecimiento de un tribunal arbitral. El tercer país también podrá participar como país reclamante, o limitarse a presentar comunicaciones orales y escritas. Los tribunales tendrán a su cargo presentar conclusiones de hechos y determinar si la acción impugnada es incompatible con las obligaciones derivadas del TLC y puede hacer recomendaciones para la solución de la controversia.