

## ● ALCA e integración (sub)regional, OMC y regionalismo abierto

**Clara Ginzburg**

*Especialista en Políticas de Integración*

### **Ejes de negociación**

Diversos son los ejes de negociación que revisten interés en la constitución del ALCA. Consideraremos tres de ellos:

- las condiciones de coexistencia de los esquemas de integración (sub)regional con el área continental;
- la relación entre el ALCA y la Organización Mundial de Comercio (OMC);
- el encuadramiento del ALCA en el concepto de regionalismo abierto elaborado por la CEPAL.

A modo de breve introducción, cabe recordar que el proyecto ALCA es lanzado en un continente donde el entramado de acuerdos bilaterales y (sub)regionales de integración está constituido por diversas vinculaciones entre los países involucrados (*spaghetti bowl*). Por otra parte, dichos países que negocian el ALCA son miembros de la OMC. Asimismo, la idea de regionalismo abierto se plasmó ante una realidad en la que confluyen las dos vertientes incluidas en el concepto de CEPAL. La Comisión precisa dicho concepto del siguiente modo: regionalismo abierto es el “proceso que surge de conciliar ambos [dos] fenómenos...: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general.

Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementan”. Se explicita que el regionalismo abierto se origina en la interacción entre los acuerdos preferenciales de integración y las políticas aplicadas en un contexto de apertura y desregulación, a fin de aumentar la competitividad de los países de la región y coadyuvar así a cimentar una economía internacional más abierta y transparente.<sup>9</sup>

### **1. Negociaciones**

Delineados someramente los rasgos de los ejes mencionados queda por reseñar el tratamiento que merecieron en el curso de las negociaciones del ALCA. Para ello es muy ilustrativo remitirse a las declaraciones emitidas al finalizar las tres cumbres y las siete reuniones ministeriales celebradas hasta el momento. De ellas se deduce la evolución del enfoque adoptado al respecto.

Al remontarse al antecedente inmediato del proyecto ALCA, la Iniciativa para las Américas (Washington, junio de 1990), se advierte que por tratarse en esencia de una propuesta que expresa metas sin exponer sino esbozos de acción, sólo contiene una referencia genérica a la integración. En tal sentido, de los denominados tres pilares del plan –acuerdos de libre comercio, aumento de las inversiones y alivio de la carga de la deuda– se anuncia que Estados Unidos está preparado para entrar en acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe. Asimismo se afirma que el objetivo último es un

---

<sup>9</sup> CEPAL; *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración al servicio de la transformación productiva con equidad*; Santiago de Chile, CEPAL, 1994; págs. 7-19.

sistema de libre comercio que vincule a América del Norte, Central y del Sur, y el establecimiento en el hemisferio, con socios iguales, de una zona de libre comercio que se extienda desde Alaska a Tierra del Fuego. En lo que respecta a la Ronda Uruguay (RU), el generador de la Iniciativa –el presidente George Bush– promete cooperar con las naciones del hemisferio para que la Ronda concluya con éxito, como el medio más eficaz de promover el crecimiento del comercio en América Latina y la integración de las naciones latinoamericanas en el sistema de comercio mundial.

Es probable que la campaña para las elecciones presidenciales de 1991 postergara la adopción de medidas tendientes a concretar la oferta estadounidense.

En 1994, el presidente Bill Clinton, que había asumido su cargo dos años antes, convencido –tal como lo había sostenido en la contienda con su oponente político– de que lo importante “Es la economía, estúpido”, convicción no limitada al ámbito interno, retoma la idea expuesta cuatro años antes por su contendiente, para crear una zona de libre comercio. Pero, en esta oportunidad, los lineamientos para construirla son más precisos y hasta se fija un plazo para su conformación: el año 2005.

Treinta y cuatro “Jefes de Estado y de Gobierno elegidos de las Américas” son convocados para participar en diciembre de 1994 en una cumbre en Miami. La RU ya finalizó y el primero de enero de 1995 entrará en funciones la OMC. Amén de ALADI, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Grupo Andino, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el comienzo de la década de 1990 ha sido pródigo en la constitución de esquemas (sub)regionales. También para ese comienzo de 1995 ya estarán en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México), el del Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela), copiado del modelo del anterior (TLCAN o NAFTA, en sus siglas en inglés).

En el escenario internacional el pensamiento único y el sistema económico único están impuestos. En consecuencia, se proclama que el mercado y el comercio libre son los impulsores del crecimiento. Concomitantemente, Estados retraídos son los espectadores de una omnipresente globalización. Es en este marco que se celebra la cumbre de Miami mencionada.

El Plan de Acción aprobado en esa oportunidad por los treinta y cuatro países –que reitera los objetivos generales de la Declaración de Principios– indica que “Al tiempo que procuramos la integración económica y el libre comercio en el hemisferio, reafirmamos nuestro firme compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales. Respaldamos la plena e inmediata instrumentación de la Ronda Uruguay, las activas negociaciones multilaterales de la OMC, los acuerdos bilaterales y subregionales que sean compatibles con las disposiciones GATT/OMC, y que no levanten barreras a otras naciones”. Están previstas también la remoción de las restricciones encubiertas al comercio de acuerdo con el GATT/OMC y otras obligaciones internacionales (uso pacífico de la energía nuclear, reglas sobre medioambiente, normativas de la OIT y la OMS). Por su parte, la Agenda de Acción Inmediata dispone instruir a los Ministros de Comercio para solicitar a la OEA, más precisamente a su Comisión Especial de Comercio, con apoyo del BID y CEPAL – organismos que constituirán el Comité Tripartito– el estudio y sistematización de datos y acuerdos de integración económica del hemisferio; descripciones comparativas de las obligaciones contenidas en cada uno de los acuerdos mencionados y la determinación de las áreas de divergencia de esos acuerdos. Por cierto, las instituciones designadas por el papel que desempeñan en las áreas política, financiera y de investigación económica,

respectivamente, y la labor que desarrollan abonan el criterio de selección para llevar a cabo adecuadamente el cometido encomendado.

Ya están expuestas aquí las bases sobre las cuales se encuadrarán los tres ejes de negociación que se comentan dentro del contexto general del acuerdo.

En el curso de las negociaciones, que deberán finalizar a más tardar en el 2005, se irá perfilando en qué términos se insertan estas tres cuestiones –acuerdos (sub)regionales, OMC y regionalismo abierto– en el contexto general del proceso.

Tanto en la Cumbre de las Américas (Miami 11/12/94) como en la Primera Reunión de Ministros de Comercio (Denver, 3/6/95) se establece que la creación del ALCA se basará en los acuerdos (sub)regionales y bilaterales existentes, para ampliar y profundizar la integración hemisférica y hacer los acuerdos más parecidos; se tenderá a maximizar la apertura de los mercados (concordancia con el regionalismo abierto) y se guardará congruencia plena con la OMC.

Ya en Cartagena, durante la Segunda Reunión de Ministros de Comercio (21/3/96) se reafirman las bases de creación del ALCA fijada en la reunión anterior y se agrega a la congruencia con la OMC la referencia al artículo XXIV del GATT y su Entendimiento en la RU (relativos a la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras) así como el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que admite convenios preferenciales en esa área en las condiciones allí establecidas. En consonancia con el regionalismo abierto, refuerzan el concepto de apertura de mercados con la interdicción de interponer barreras a otros países.

La declaración emitida al finalizar la Tercera Reunión de Ministros de Comercio (Belo Horizonte, 26/5/97), amén de repetir conceptos ya vertidos en reuniones anteriores, señala las áreas de convergencia:

- consenso: principio fundamental en la toma de decisiones;
- compromiso único: incorporación en un solo acuerdo de todos los derechos y las obligaciones que se convengan mutuamente;
- congruencia: con los acuerdos de la OMC en la promoción del libre comercio y con las obligaciones sobre zonas de libre comercio y uniones aduaneras (artículo XXIV del GATT 1994, su Entendimiento en la RU) y el artículo V del AGCS;
- coexistencia: con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida en que los derechos y obligaciones de tales acuerdos no estén cubiertas o excedan los derechos y obligaciones del ALCA;
- negociación y adhesión: para negociar y adherir al ALCA, los países podrán negociar individualmente o como grupos de integración regional.

En el encuentro en el que se determinó la estructura y organización de las negociaciones, la Cuarta Reunión de Ministros de Comercio (San José, Costa Rica, 19/3/98), se precisan algunos de los conceptos relativos a las áreas de convergencia acordadas en la reunión previa. En tal sentido, se promueve, en relación con la OMC, no sólo la congruencia con las reglas y disciplinas de la OMC, sino también la incorporación de mejoras respecto de esas reglas y disciplinas, en cuanto sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y obligaciones de los países como miembros de la OMC. La idea de coexistencia de los acuerdos bilaterales y (sub)regionales se mantiene en las condiciones fijadas en la Tercera Reunión. Pero en lugar de referirse a la adhesión se determina que la negociación y aceptación de las obligaciones del ALCA se puede efectuar

de modo individual o como miembros de un grupo de integración. Asimismo, se establece que los derechos y obligaciones del ALCA deben ser comunes a todos los países.

La Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 19/4/98) es la oportunidad en que los Jefes de Estado y de Gobierno instruyen a los Ministros de Comercio para dar inicio a las negociaciones correspondientes del ALCA, conforme a la declaración de San José de Costa Rica, de marzo de 1998. Nuevamente se pone el acento en la conclusión de las negociaciones a más tardar en el año 2005. Se cierra así la primera etapa del proceso.

Ya en la Quinta Reunión de Ministros de Comercio (Toronto, 4/11/99), en cuanto a los ejes de negociación que nos ocupan, cabe señalar la conceptualización del vínculo ALCA-OMC. Se reconoce que existe una relación entre uno y otra, pero se subraya que las negociaciones del ALCA tienen una meta diferente: crear un área de libre comercio congruente con la OMC.

La Sexta Reunión de Ministros de Comercio tuvo lugar en 2001 (Buenos Aires, 7/4/01) sin ninguna variación o ajuste en los principios adoptados anteriormente. Lo mismo cabe señalar respecto de la Tercera Cumbre de las Américas (Québec, 22/4/01), reunión en la que se renueva el compromiso de la integración hemisférica.

La Séptima Reunión de Ministros de Comercio (Quito, 1/11/02) mantiene los principios ya comentados.

## 2. Recapitulación

a) El principio del regionalismo abierto con sus dos vertientes –acuerdos preferenciales de integración y apertura comercial– está incorporado en estas negociaciones. Se trata de conseguir un área de libre comercio de “economías más abiertas” y para “contribuir a la expansión del comercio mundial... [sin] imponer barreras comerciales adicionales a otros países fuera del hemisferio”. Además, se evitará “en la medida de lo posible la adopción de políticas que afecten negativamente el comercio en el hemisferio”. Estas bases, en las que se fundamenta el bloque continental que se constituirá, conjugan las tendencias imperantes en el escenario internacional. Es decir, se alinea con la idea de bloques que, si bien conceden preferencias a sus miembros, no se erigen en agrupamientos cerrados sobre sí mismos. Por el contrario, es una de las metas de este sistema de integración la inserción en los mercados y la articulación con ellos.

b) Respecto de la OMC, los 34 países que negocian son miembros de ese organismo. Por lo tanto, se deben atener a sus “reglas y disciplinas”. Deben conformar una zona de libre comercio en los términos del artículo XXIV del GATT 1994 y su Entendimiento en la RU. En el ámbito de los servicios, sólo pueden vincularse por acuerdos preferenciales con ajuste al artículo V del AGCS. Se trata de respetar un precepto elemental del derecho internacional: observancia de los compromisos asumidos (*pacta sunt servanda*).

No obstante, cabe observar que uno de los objetivos del ALCA es “incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC, cuando ello sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y obligaciones como miembros de la OMC”. Esta premisa persigue concluir un convenio de los denominados *OMC plus*. Un ejemplo de ellos es el TLCAN (o NAFTA) –negociado en el curso de la RU– que fija obligaciones aún más amplias que las que es dable establecer en el organismo multilateral. ¿En beneficio de quién? La respuesta se impone por su evidencia. Para favorecer al país que en razón de su poder político y económico lidera el proceso: Estados Unidos.

Corresponde tener en cuenta que con toda probabilidad y conforme al número y áreas de trabajo de los Grupos de Negociación, el acuerdo a suscribir tendrá gran similitud con el TLCAN. De las asimetrías en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías no cabe esperar otro resultado. Por otra parte, también como el TLCAN, el del ALCA será un tratado-reglamento, con todas las disposiciones reguladoras de su funcionamiento completadas en el texto que se suscriba. Asimismo, y por ello, en su estructura institucional no tendrán cabida órganos con facultades para elaborar derecho derivado. Esto lo convierte en una unidad sellada, cuyo sentido y alcance dependerá, en última instancia, de la resolución de los conflictos derivados de la aplicación e interpretación del acuerdo, conforme al sistema de solución de controversias instituido en el mismo tratado.

c) Uno de los primeros interrogantes que planteó el lanzamiento del ALCA se vinculaba con la posibilidad de coexistencia de los procesos de integración en marcha con la zona de libre comercio continental. En este sentido, el curso de las negociaciones revela los cambios de enfoque al respecto. El punto de partida consistió en basar el ALCA en los acuerdos bilaterales y (sub)regionales existentes, “a fin de ampliar y profundizar la integración económica hemisférica y hacer dichos acuerdos más parecidos” (Primera Cumbre de las Américas y Primera y Segunda Reuniones Ministeriales).

Con posterioridad la referencia es tomar nota de la ampliación y profundización de los acuerdos subregionales y bilaterales de integración y libre comercio existentes, y se determina el grado de convergencia sobre principios y temas claves. Entre ellos, la viabilidad de coexistencia del ALCA con acuerdos bilaterales y subregionales, en cuanto los derechos y obligaciones de los acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Asimismo, los países podrán negociar y (adherir) aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocia como unidad (Belo Horizonte y San José). Hay un cambio de lenguaje. La meta de hacer los acuerdos parecidos con clara intención de homogeneizar los acuerdos existentes, es reforzada por la tarea encomendada al Comité Tripartito (sistematización de datos, descripciones comparativas y determinación de las áreas de convergencia y divergencia de los citados acuerdos, con la finalidad de reunirlos en un único encuadramiento). Ahora se pasa a la aceptación de los convenios existentes.

Si consideramos que entre los esquemas de integración del ámbito regional –MCCA, Grupo Andino-CAN, CARICOM y MERCOSUR– se encuentran en el estadio de unión aduanera y que el ALCA sólo será una zona de libre comercio –primera etapa en la progresión del compromiso integrativo– el objetivo estaba claramente destinado a promover el descenso en la escala de la integración. Aceptar la coexistencia en cuanto a obligaciones que no están cubiertas o excedan las contraídas en el ALCA también requiere determinar el alcance de ese reconocimiento. Un acuerdo de zona de libre comercio no contiene, por ejemplo, disposiciones sobre arancel externo común. Tampoco se completa con acuerdos sobre educación, cultura, salud, infraestructura, cooperación jurisdiccional. Estas son diferencias indudablemente obvias y el funcionamiento del ALCA precisará en cuánto esas uniones aduaneras, aunque imperfectas, exceden las obligaciones del ALCA o no están previstas en él.+

---

## Publicaciones

**Stahringer de Caramuti, Ofelia et al.; *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*; Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2002; 329 págs**

La Cátedra Andrés Bello de Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico organizó un seminario internacional y los trabajos presentados en esa oportunidad están reunidos en este volumen. Pertenecen a docentes e investigadores de Argentina, Colombia, España, Estados Unidos y Uruguay. Los autores abordaron, a partir de diversas disciplinas, el debate planteado por la citada cátedra para el encuentro.

Edgardo González Herazo y Josefina Quintero Lyons, decano y secretaria académica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, encararon los desafíos de la educación latinoamericana en los comienzos del siglo XXI en el marco de la globalización y la integración regional.

Por su parte, Noemí Mellado, directora del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, mediante una articulación de aspectos teóricos e históricos efectúa un análisis descriptivo y global del proceso de integración latinoamericana, con especial atención en ALALC, ALADI y MERCOSUR.

Alberto E. Monsanto, profesor de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), expone los sistemas institucionales del MERCOSUR y la CAN (Comunidad Andina), los compara y señala su paralelismo y divergencias.

Thomas Andrew O'Keefe, profesor de la Universidad George Washington, delinea las probables posturas negociadoras de Estados Unidos para crear el ALCA en consideración a las experiencias proporcionadas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés).

Ernesto R. Seselovsky, profesor de Macroeconomía y Economía Internacional en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, UNR, se refiere a un tema de especial importancia en los procesos de integración: la necesidad de armonizar en ellos las políticas macroeconómicas.

Fernando M. Mariño, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III (Madrid), analiza el proceso de la integración europea en su fase actual y señala los posibles modelos hacia los cuales se orienta la Unión Europea.

La directora de la Cátedra Internacional Andrés Bello, Ofelia Stahringer de Caramuti, enfoca la posición de América Latina entre el ALCA y la Unión Europea. Se detiene en la cuestión del reconocimiento del MERCOSUR y la CAN como unidades de negociación política en la conformación del primer bloque y en las relaciones con el segundo.

Dentro del escenario económico actual, Eve Rimoldi de Ladmann, profesora de la Universidad de Buenos Aires y directora del Comité Asia-Pacífico del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, describe el regionalismo en América del Sur, con especial énfasis en el MERCOSUR, y las organizaciones regionales en el Este asiático, Australia y Nueva Zelanda.

Eduardo Daniel Oviedo, docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, considera cuál es la vinculación multilateral de los Estados miembros del MERCOSUR con el Este asiático y la repercusión de esas relaciones en la Argentina.

Belter Garré Copello, profesor de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Universidad de la República, Uruguay, subraya en su trabajo el acentuado dinamismo de actores sociales que no son parte de los estamentos económicos y políticos directamente involucrados en las negociaciones del proceso de integración. No obstante, estos agentes sociales realizan actividades y aplican estrategias que influyen sobre ese proceso. En tal sentido, merece especial atención el papel desempeñado por el sector académico.

En el anexo se incorporó una selección de trabajos de jóvenes investigadores de la Cátedra Andrés Bello en Argentina. El de Silvia B. Morelli de Bracalli, docente de la UNR, se ocupa de la educación, la participación y el desarrollo a escala humana en un contexto de alternativas viables del MERCOSUR.

Gabriela Zanin, plantea los nuevos desafíos de la integración latinoamericana y para ello reseña las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR en el período 1998-2000.

Ximena Valente Hervier, investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigación, Docencia y Asistencia Técnica sobre el MERCOSUR (CIDAM) considera cuestiones de diversidad, identidad e integración y para ello explora el papel de los jóvenes como agentes estratégicos en el MERCOSUR.

Tres autores, Dacil Acevedo Riquelme, Guillermo Rehermann y Gustavo Smith también estiman a los jóvenes como agentes de la integración regional y en relación con el valor que atribuyen a la integración horizontal explican los intercambios universitarios como estrategia integradora.

Olga M. Saavedra, miembro del CIDAM, analiza el caso de las ciudades y gobiernos locales como protagonistas emergentes del nuevo orden internacional y centra su análisis en la provincia de Santa Fe.

Para Javier Gustavo Santich, contador público nacional, es de interés el corredor bioceánico que une las costas sudamericanas Atlántico-Pacífico, franja territorial que involucra el sur del Brasil, áreas de la República Oriental de Uruguay, algunas provincias de Argentina, y zonas de Chile.

A partir del eje de la integración y cooperación del área Atlántico-Pacífico y del énfasis en sustentar el diálogo intercultural, la Cátedra Internacional Andrés Bello en Argentina ofrece en este volumen una prueba de la labor emprendida, cuya importancia reside en haber creado “un espacio generador de estrategias teóricas, metodológicas y de estudio para favorecer la articulación del sector académico con la sociedad civil”. + A-G.

---

## Direcciones electrónicas útiles

<b>IDEB</b> (Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense)	<b>SIECA</b> (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) <a href="http://www.sieca.org.gt">www.sieca.org.gt</a>	<b>SECYT</b> (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) –Argentina-
---	--	--