



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

"UNIÓN ADUANERA EN AMÉRICA DEL NORTE.
PROSPECTIVA DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE
ESTADOS UNIDOS, MÉXICO Y CANADÁ"

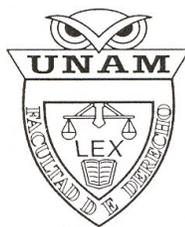
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

URIEL YAIR HUITRÓN GONZÁLEZ



ASESOR DE TESIS:
LIC. ALFONSO T. MUÑOZ DE COTE OTERO

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI MADRE

Sra. Irma González

Con toda mi admiración, amor, respeto;
por darme parte de tu vida, tu comprensión y fortaleza.

A MI ABUELO

Don Joel.

Hombre integro, sabio y responsable,
mi padre y ejemplo a seguir.

AL RECUERDO DE MI ABUELA

Doña Josefina

Porque vives en mi.

A MIS HERMANOS

Ediel y Michelle,

las dos personitas que llenan mi vida y
alientan mi andar.

A MI MEJOR AMIGA
Hortensia Sofia,
mujer sabia y virtuosa,
por su apoyo incondicional y
plena confianza hacia mi.

A MI QUERIDA FAMILIA
Tíos y Tías, por su noble guía.

A MIS AMIGOS
Antonio y Rafael,
dignos de confianza y cariño,
por su amistad, comprensión y apoyo.

A LA FAMILIA GALVÁN PUENTE
Margarita, Celia y Antonio
por abrirme las puertas de su hogar, y
brindarme el calor de familia.

A MI MAESTRO Y ASESOR
Lic. Alfonso T. Muñoz de Cote,
Por todo su tiempo, paciencia y motivación.

A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
Le agradezco infinitamente
por permitirme cerrar uno de los ciclos mas importantes de mi vida, y
por alentar muchas metas mas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
---------------------------	---

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Globalización	1
Panorama del GATT	4
El Regionalismo	10
Integración Económica. Concepto	13
Características de los procesos de integración	16
La Integración Regional	17
El Derecho de la Integración Económica	19
Modalidades de la Integración	21
Tipología Política	23
Clasificación de la Integración Económica	25
La Supranacionalidad	33
Idea de Soberanía	35
Origen del concepto de supranacionalidad	36
Formas de supranacionalidad	37

CAPÍTULO II ESQUEMAS INTEGRACIONISTAS EN AMÉRICA LATINA

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	41
Características Principales	43
Países Signatarios	44
Principales Disposiciones	44
Estructura Orgánica	44
Crisis	45
Resultados Positivos	46
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	47
Características Principales	48
Países Signatarios	50
Principios Rectores	50
Objetivos	51
Principales Disposiciones	51
Estructura Orgánica	52
Crisis	52
Comunidad Andina de Naciones	53
Países Signatarios	55
Objetivos	57
Estructura Orgánica	58
Órganos del CAN	60
Consideraciones Finales	63

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	65
Características Principales	67
Países Signatarios	68
Objetivos	70
Principales Instrumentos	71
Estructura Orgánica	71
Resultados	73
Grupo de los Tres (G-3)	74
Características Principales	75
Países Signatarios	75
Objetivos	76
Estructura Orgánica	77
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	79
Objetivos	81
Principios	82
Estructura Orgánica	82
Instrumentos Jurídicos del MCCA	83
Consideraciones Finales	84
Comunidad del Caribe (CARICOM)	85
Países Miembros	86
Objetivos	86
Características Principales	87
Estructura Orgánica	88
Instrumentos Jurídicos del CARICOM	89
Consideraciones Finales	90
Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	91

CAPÍTULO III

LA UNIÓN EUROPEA

Precedentes	96
Tratado de París	101
Tratados de Roma	102
Acta Única Europea	105
La Unión Europea	107
Los Tres Pilares de la UE	108
Advenimientos a la UE	109
Ampliación de la UE	110
El Comercio Exterior de la UE	112

CAPÍTULO IV
EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMÉRICA DEL NORTE

¿Qué es el TLCAN?	120
Lineamientos Medulares	121
Antecedentes y Negociaciones	122
Factores Influyentes para llegar al TLCAN	126
Beneficios del TLCAN	127
Estructura del Contenido	131
Objetivos	131
Características Principales	132
Estructura Institucional en el Marco del TLCAN	132
Comparaciones Institucionales con la UE	133
Otras Instituciones en el TLCAN	134
Dinámica Operacional del TLCAN	136
Acceso al Mercado	137
Reglas de Origen	138
Administración de Aduanas	138
Salvaguardas	139
Inversión	139
Promoción de inversiones con responsabilidad hacia el medio ambiente	141
Servicios	141
Derechos de Propiedad Intelectual	142
Compras del Sector Público	143
Medidas relativas a las Normas	144
Entrada temporal para personas de negocios	144
Resolución de Controversias	145
Secretariado del TLCAN	146
Acuerdos Paralelos	147
Consideraciones Finales	149
CONCLUSIONES GENERALES	151
BIBLIOGRAFÍA	159

INTRODUCCIÓN

Los progresos científicos y tecnológicos surgidos en los últimos años, han alterado los más diversos aspectos de la vida diaria, hasta revolucionar los ciclos de producción y comercialización en todo el planeta, así también los patrones de consumo, los procesos productivos y distributivos, la división del trabajo cambiante y flexible. Esto último ha gestado una interdependencia entre las naciones, permitiendo el paso a la globalización de la economía.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional se ha convertido en la fuerza motriz del desarrollo moderno, y las naciones han aprovechado la interacción con otros países para fortalecer su propia competitividad.

Así pues, el mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional. No se trata de un proceso nuevo, sin embargo, los drásticos cambios en los espacios y tiempos, generados por las comunicaciones y la información, le han dado nuevas dimensiones, que se presentan cualitativamente con respecto al pasado.

La globalización y, con ella, la integración económica, brindan, sin duda, oportunidades para el desarrollo. Todos hemos entendido, con razón, que las estrategias nacionales deben diseñarse hoy, en función de las posibilidades que ofrecen y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial, a pesar de que, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como financiera), riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran de manera segmentada y marginal, a la economía mundial.

Muchos de estos riesgos se reflejan en el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización. Por ello, la mayoría de los países han comprendido empíricamente la dinámica competitiva, retomándola solo a partir de la apertura de sus economías y de sus vínculos con espacios económicos ampliados, aprovechando su ubicación geográfica, la naturaleza y monto de intercambios, la complementariedad económica y el potencial de desarrollo. Esos vínculos económicos a que hago referencia, se han puesto en marcha en las distintas zonas geográficas del planeta, con características diseñadas de acuerdo a sus necesidades particulares y en forma voluntaria, a través de diversas fórmulas, para responder de manera más efectiva a los requerimientos de eficiencia y productividad de una economía globalizada. Los objetivos, entre otros, pueden ser una mayor captura de inversión y ganar posiciones en la intensa competencia planetaria.

Bajo esta tesitura, se abre camino para hablar de la tendencia a la conformación de bloques regionales y subregionales que, a juzgar por la multiplicidad de acuerdos regionales que se han gestado no sólo en México, sino a nivel mundial, se deduce la importancia e interés que los distintos gobiernos han dado a la integración económica.

En realidad, lo que ocurre es que ahora esta muy extendida la convicción de que, es posible superar la debilidad de las economías si se abaten las barreras al intercambio, lo que marca la diferencia entre el pasado y el presente. En aquel, la integración era un objetivo y el resultado era la participación en la economía mundial desde mejores posiciones de competencia. Ahora el objetivo es la competencia entre bloques, a través del fortalecimiento económico con países vecinos.

Se dice entonces, que la meta de las políticas oficiales es globalizar la regionalización.

Pues bien, ya hace varios siglos atrás, existían ideas integracionistas y de cooperación entre países, especialmente entre aquellos que comparten un territorio continental en común.

En las últimas cinco décadas del siglo XX, los fenómenos de integración se han hecho mucho más comunes. Características más actuales del mundo, como son la creciente globalización, sobre todo en la década del 90, acompañado del predominio de un modelo económico de libre mercado, y el cual se nutre del intercambio entre los Estados-nación, ha hecho necesario adoptar medidas tendientes a mejorar la posición negociadora frente a otros Estados. Esto se ha logrado por medio de los procesos de integración regional, que permiten a los países negociar como bloque. Los casos más conocidos en la actualidad son: el Mercado Común del Sur (o MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Económica Europea.

En efecto, la apertura comercial ha sido un poderoso factor de crecimiento de la economía mundial, a pesar de las reglas y principios implementados a raíz del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (o bien, GATT¹ por sus siglas en inglés) que ofrecen al libre comercio, la forma de lograr la eliminación de barreras, y que tanto ha estado sujeta a debates. No obstante, lo de hoy es el nacimiento de la apertura comercial a través del regionalismo, que se adelanta al multilateralismo. La proliferación de este tipo de acuerdos, son intentos por eliminar barreras, que traen como consecuencia la conformación de bloques comerciales, y cuya más clara ventaja es permitir concesiones entre los signatarios del tratado, que no harían al resto de los países.

Mención a parte, por sobre todos los procesos de integración conocidos, el caso de la Unión Europea, el cual ha llegado mucho más allá de un aspecto sólo económico. Se ha creado toda una institucionalidad supranacional, con atribuciones en materias políticas, jurídicas, de defensa, sociales y económicas, siendo éste un modelo interesante para el resto de los intentos dirigidos a la integración.

¹ General Agreement on Tariffs and Trade.

Nuestro país no podía permanecer indiferente ante procesos integracionistas, cuyos vínculos económicos brindan mayores espacios comerciales que han elevado la competitividad. Es por ello que se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN en adelante), en 1993², el cual es un conjunto de reglas que sirven para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios que, ya tenían lugar importante entre las tres naciones que lo conforman³; a mayor abundamiento, es un conjunto de reglas claras y estables que, paulatinamente, han ido eliminando las barreras existentes, incluyendo además, mecanismos sencillos y expeditos para solucionar las diferencias entre los Estados signatarios.

De tal manera que, la formación de este tipo de bloques nace básicamente de una necesidad funcional, en donde cada uno de los Estados que decide integrarse a un bloque, lo hace porque ve en ello una oportunidad de aumentar el bienestar de sus ciudadanos o simplemente por una cuestión de interés nacional. Es por esta razón que se ha optado por analizar los procesos de integración desde la perspectiva funcionalista y pragmática de las relaciones internacionales, partiendo del supuesto de la incapacidad del estado moderno de satisfacer las cada vez más complejas necesidades de interés nacional.

Para efectos del presente trabajo, se considera el caso específico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, analizado como el proceso integracionista en vías de crecimiento, así como las conveniencias de un avance mas profundo dentro de las diferentes fases de integración.

La importancia de estudiar este tema recae básicamente en que, a la luz de las características del mundo actual, se observa una clara tendencia hacia el aumento de la interdependencia en las relaciones, principalmente económicas, entre los Estados, lo que se ha traducido en una creciente oleada de proyectos de integración, los cuales por una u otra causa han evolucionado de formas muy diferentes.

² Oficialmente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entra en vigor el 01 de enero de 1994 para los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue instrumentado y firmado durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1993.

³ Cfr. SALINAS De Gortari, Carlos, en la publicación del texto oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Porrúa, México, 1993

Se ha planteado como objetivo general del presente trabajo, analizar los procesos de integración regional, identificando claramente los elementos que caracterizan a cada uno de ellos, para estar en aptitud de comprender en qué nivel se encuentra el acuerdo subregional del norte, del cual México es parte, intentando establecer, además, los aciertos y desaciertos que ha ocasionado el TLCAN en nuestro país.

El objetivo específico, es el esbozo de algunos planteamientos, partiendo de las desventajas presentadas dentro del marco del tratado de libre comercio, para que la integración pudiera resultar benéfica para los tres países de Norteamérica, en especial para México.

La alternativa, ante lo dicho en el párrafo que precede, podría ser la instrumentación del TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, para dar un paso hacia delante, y profundizar su integración, dirigiéndola a una Unión Aduanera, con todas las características que ello implica, esto es, “ir un paso más allá al imponer que los tres socios mantengan aranceles o barreras comunes con terceros países”⁴.

Lo que se busca, principalmente, son las herramientas de política adicionales que permitan a México, lograr una inserción aún más exitosa en una economía mundial cada vez mas globalizada y competitiva; ¿será conveniente continuar con la reforma estructural producida desde la firma del TLCAN para complementar y reforzar el comercio entre los tres socios ante otros bloques regionales?

Para llegar a una Unión Aduanera, haría falta disposición de los tres países, largas negociaciones, y aun estaría por verse si ello representa una opción viable y ventajosa, no obstante, lo que si es un hecho, es que de querer avanzar hacia una integración mas amalgamada, nuestro país debe mejorar y reformar al interior, pues las asimetrías entre dos países desarrollados como lo son EUA y Canadá, con un país en desarrollo, México, siguen siendo enormes.

⁴ Cfr. *Efectos sobre la Economía Mexicana*, por Adalberto García Rocha-Timothy Kehoe, en *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, SECOFI, Editorial Porrúa, México, 1991

El intento de asociar a dos países industrializados con otro de reciente industrialización sigue estando en tela de juicio.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Hoy en día, las relaciones internacionales, así como el derecho internacional, están determinados por el intenso ritmo de los procesos que se van gestando en el ámbito mundial; pues bien, los avances y progresos apuntados con antelación van marcando el surgimiento de novedosos términos, muchos de los cuales no se mantienen, al encontrarse en constante cambio. Esto se observa aun mas acentuado, en cuanto a conceptos económicos.

Ante el presente escenario mundial, que ha conllevado diversas transformaciones, los Estados se han visto obligados a asumir la formación y consolidación de grandes espacios o áreas integradas; transformaciones que permean mas allá del ámbito económico, como en lo político, en lo social y en lo cultural, desarrollando un mayor acercamiento entre naciones. Con estas formas nuevas de actuación, también ha surgido la necesidad de crear figuras jurídicas especializadas.

En el presente capítulo, se tratarán conceptos actuales, en construcción, propios de la materia que me he propuesto analizar, así como los fundamentos primordiales, que han de servir para una mejor comprensión de los sucesos económicos internacionales de nuestro país y, bajo estos lineamientos, teniendo un panorama general de los mismos, poder aportar algunas ideas en los capítulos próximos.

GLOBALIZACIÓN

Así es precisamente de lo que se trata todo este tema, que encuentra su origen en un fenómeno dinámico, novedoso y, lo más importante, a nivel planetario, que comenzó a mediados de siglo XX, para caer en el movimiento al cual se le ha dado el nombre de globalización.

Este término representa tantas cosas, ha permeado tantos aspectos de nuestras vidas, de ahí la relevancia de su aportación; tal es el caso, que la globalización ha logrado abarcar la mayoría de las esferas de la realidad, disciplinas de las ciencias sociales, así como géneros literarios, con esto afirmo que no solo abarca el ámbito económico, también social, cultural, ambiental, jurídico, por señalar algunos.

Ahora bien, la idea de globalización se desprende de la teoría general de la integración económica, destacando la necesidad de articular, armónicamente, la economía mundial en un todo; lo anterior se logra mediante el intercambio de bienes y servicios entre los distintos países. Con lo planteado, se desarrolla una interdependencia recíproca y progresiva, una reestructuración en los desequilibrios económicos y sociales, hasta culminar en una relación integrativa mundial.

La globalización propone una senda de equilibrios, de compensaciones mutuas entre economías diferentes para el logro de un mayor desarrollo y progreso económico del que se seguiría uno social y cultural.¹ Es un proceso dinámico, que se fortalece por medio de la apertura comercial, que integra mundialmente a todas las economías, además de corregir las desigualdades e inequidades, es decir, crea condiciones de equilibrio traducido en armonía y desarrollo mundiales.

Por lo señalado, dicho fenómeno ha homogeneizado al mundo, “siendo la nueva configuración espacial de la economía y sociedad mundial bajo las condiciones del nuevo capitalismo”², y que ha producido transformaciones tan rápidas a partir de finales de los años ochentas y principios de la siguiente década, permaneciendo latente hasta nuestros días, ramificándose y penetrando en todos los extractos sociales.

Algunas características de la globalización, se pueden resumir en los puntos siguientes³:

¹ DÁVILA Aldás, Francisco. Globalización-Integración. Ob. Cit., p. 30

² DABAT Alejandro. Globalismo y capitalismo actual y nueva configuración espacial. Ob. Cit., p. 43

³ ESTEFANÍA, Joaquín. La nueva Economía. La globalización. Ob. Cit., pp. 13 y 14

- Se inicia una rápida e inédita transición hacia la economía de mercado;
- Surgen cambios importantes en las estructuras sociológicas y económicas de muchas sociedades nacionales;
- Los bloques sociales van desapareciendo paulatinamente ante los avances tecnológicos, la movilidad laboral, la precariedad de los puestos de trabajo, el paro masivo y las inseguridades que todo ello conlleva;
- Se abre paso al sector de servicios y de mediaciones cada vez más amplio;
- La desaparición de la mayoría de países socialistas, en contraposición, el despegue de muchos países emergentes, sobretudo en Asia y América Latina;
- La volatilidad de las fronteras económicas multiplican extraordinariamente los mercados económicos;
- El inicio del siglo XXI trae aparejada la participación del 90% de la población mundial, en la globalización.

De esta forma, una definición que acertada para los fines del presente texto establece que, se entiende por globalización al “proceso por el cual las economías nacionales se integran progresivamente en el marco de la economía internacional, de modo que su evolución dependerá cada vez mas de los mercados internacionales y menos de las políticas económicas gubernamentales”⁴; así, los grandes centros económicos mundiales se encuentran cada vez más interconectados.

No hay que olvidar, por otro lado, que *integración global o globalización de las economías nacionales* son términos indistintos, y significarían “el proceso de articular formal o informalmente a las economías nacionales dispersas o ya imbricadas nacional o regionalmente en un todo equilibrado y armónico a nivel mundial, como marca o frontera final de la llamada globalización”.⁵

Bajo la tendencia arriba apuntada, se esgrime un sistema denominado el multilateralismo, consistente en liberar el comercio a los países del mundo; esto se obtuvo mediante la firma de uno de los acuerdos más importantes, si no es

⁴ *Ibidem*, p. 14

⁵ DÁVILA Aldás, Francisco. Ob. Cit., p. 36

que el de mayor relevancia en materia comercial, promoviendo el multilateralismo, sentando las reglas del comercio, estableciendo sus principios rectores, y abriendo camino a un concepto propio del siglo XX, el regionalismo, me refiero al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, o GATT.

PANORAMA DEL GATT

A partir del siglo XIX, hasta la Primera Guerra Mundial, Reino Unido en su carácter de gran potencia mundial, había sido el eje dominante del comercio internacional que, sin estar institucionalizado, se basaba en el librecambio, debido a su fuerte economía, dependiente del comercio exterior, es decir, un sistema sin trabas comerciales y barreras arancelarias importantes, que no tenía obstáculos serios para el movimiento de los factores de la producción (trabajadores y capitales) y convertibilidad de las monedas al patrón oro, siendo la principal, la libra esterlina.

Al terminar la Primera Guerra Mundial, Reino Unido, a pesar de haber sido uno de los países triunfadores de la contienda bélica, dejó de ser el centro de la política internacional, a raíz de la pérdida de poder ocasionado por los esfuerzos de la misma. Esto impactó las relaciones económicas internacionales, diluyéndose gradualmente en líneas generales el sistema liberal del comercio internacional.

Antes de la segunda guerra mundial se estableció la Liga de Naciones, en prevención de otra catástrofe de las dimensiones de la Primera Gran Guerra, a principios del siglo XX; no obstante, esta organización no tuvo mucho éxito en sus esfuerzos de unificación.

En el año de 1945, fue establecida la Organización de las Naciones Unidas, sobre la aprobación de su Carta creadora en San Francisco, enfocándose en el reconocimiento de los derechos humanos, en el principio de autodeterminación de las naciones, en los propósitos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Adicional a lo anterior, se observa también como uno de sus propósitos, la realización de la cooperación internacional para solucionar

problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario⁶, con lo cual ya se vislumbra la preocupación por los asuntos económicos a nivel internacional.

Por otro lado, la Gran Depresión de 1929 y la crisis económica mundial que se desató con tal motivo, acentuó la decadencia del sistema comercial, por lo que los gobiernos ya sea por estrategia, o para proteger sus economías internas de la recesión, se volcaron a un nacionalismo económico proteccionista, utilizando como instrumentos la elevación de los aranceles aduaneros y la fijación de limitaciones a la importación.

En 1930, Estados Unidos promulga la Ley Smooth Hawley, por la que se aumentan los aranceles a 900 artículos. El Reino Unido, por su parte, abandona el patrón oro en 1931 y en 1932 aprueba la Ley de Derechos de Importación, con lo que acaba con un siglo de libre comercio; con estos sucesos, el comercio internacional descendió de tal manera que, a fines de 1932, el volumen del intercambio de manufacturas había bajado un 40%.

Ante estas circunstancias, a partir de 1934, al ratificar la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, Estados Unidos, potencia en ascenso, comienza a aplicar una política comercial basada en la negociación de **acuerdos bilaterales** de comercio con determinados países, que básicamente consistía en la apertura de los mercados mediante la reducción de aranceles por productos, a cambio de un trato equivalente o recíproco, es decir, utilizando el principio de la reciprocidad.

Otro principio que reinstauran los Estados Unidos en ese período, es el principio de la "**Nación más favorecida**", que provenía del siglo XVII y que significa que cualquier preferencia que otorgara un Estado contratante a un tercer país, es automáticamente extendido a las otras partes que firmaron el tratado bajo dicha cláusula.

⁶ Cfr. Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I: Propósitos y Principios, Artículo 1

El "bilateralismo" sustituye así al "libre cambio"⁷ como forma predominante de las relaciones económicas internacionales, caracterizándose por el aumento significativo de los aranceles aduaneros y el establecimiento de restricciones cuantitativas a los intercambios internacionales; fijándose topes a la importación de cada mercadería. Se instaura el monopolio estatal sobre el comercio exterior, el control de cambios y la no convertibilidad de las monedas nacionales, de suerte que si un Estado tenía un saldo acreedor al final del ejercicio respecto de otro, no podía emplearlo en la adquisición de productos o en saldar cuentas con terceros países. En una palabra, el comercio se realizaba en compartimentos estancos entre los Estados.

Este "bilateralismo" subsistió hasta el término de la Segunda Guerra Mundial. Al concluir ésta, emergen en la escena internacional como potencias excluyentes los Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que trae aparejado que por primera vez en la historia, el centro de decisión político mundial deja de ser Europa y se traslada a un país americano y a otro euroasiático, formándose dos bloques ideológicos con sus respectivas "esferas de influencia".

Los Estados Unidos, siguiendo la visión liberal de sus gobernantes, pregonan la reconstrucción del mundo de posguerra, lo que para ser posible, desde el punto de vista económico, debía estar institucionalizado.

De esa manera, en 1944, en Bretton Woods (New Hampshire, EUA) se crean el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y el Fondo Monetario Internacional, que van a estar dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como organismos especializados⁸, aunque también sean descentralizados, esto es, no tienen orgánicamente arriba de ellos a la Secretaría General de la ONU.

La función del Fondo era la regulación de la balanza de pagos de los países que solicitaran auxilio financiero a dicha institución, cuando se encontraran con déficit; los préstamos se concedían por plazos breves, que iban de un año a un

⁷ Régimen económico basado en la acción de la oferta y la demanda, en donde se trata de producir el mayor número de productos de cierta clase (excedentes) nacionales, para intercambiarlos por otros que hacen falta y que sobran en un país diferente, permitiendo además mejorar las condiciones de su industria para hacer frente a la competencia.

⁸ LAVIÑA, Félix. Organización del Comercio Internacional, 1993, p. 4

año y medio. A su vez, la tarea encomendada al BIRF consistía en sostener la tasa de inversión, principalmente de los países destruidos por la guerra para reconstruirlos y, a la postre, fue la de ayudar a los países en desarrollo; los créditos que otorgaba eran, lógicamente, a largo plazo (diez años en adelante).

La tercera pieza de relevancia, era la institucionalización y regulación del comercio internacional. Para estos efectos, entre 1946 y 1948, a instancias del Consejo Económico y Social de la ONU, se realizaron sucesivas Conferencias mediante la integración de un Comité Preparatorio, cuyas reuniones fueron en Londres⁹, Nueva York¹⁰, Ginebra¹¹ y La Habana, con la intención de elaborar un acuerdo que incluyera las bases rectoras al comercio en todo el planeta, así como para crear la Organización Internacional del Comercio (OIC) cuya función sería administrar y aplicar el acuerdo aquel.

En este mismo orden de ideas, es firmada en Ginebra, Suiza, el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, GATT¹², el 30 de octubre de 1947,¹³ junto con su Protocolo de Aplicación Provisional.

La versión final de la OIC fue elaborada en La Habana en 1948, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, pero dicho tratado no nació a la vida jurídica, puesto que no logró las ratificaciones necesarias; Australia y Liberia fueron los únicos países que lo hicieron. El logro, en este año, fue la puesta en funcionamiento de la Carta de la Habana, como se le conoce, pero solo el capítulo relativo a la política comercial, esto es, el GATT.

En Estados Unidos, que había sido el principal promotor del acuerdo y de la organización en comento, tampoco ratificó el documento, por las diferencias que existían entre los proteccionistas y los defensores del libre comercio del Departamento de Estado, influenciados por Cordell Hull. Así, no viendo posibilidad de ratificación del tratado en el Congreso, el presidente Truman ni siquiera lo presentó para su tratamiento.

⁹ ECOSOC. Comité Preparatorio: Londres, 15 de octubre al 26 de noviembre de 1946

¹⁰ ECOSOC. Comité de Redacción del Comité Preparatorio: Nueva Cork, enero y febrero de 1947

¹¹ ECOSOC. Ginebra, del 10 de abril al 30 de octubre de 1947, con el Proyecto de Carta del GATT

¹² El GATT entra en vigor a partir del 1 de enero de 1948.

¹³ LAVIÑA, Félix. Ob. Cit., p. 6

El Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio, y los propósitos para su redacción, quedaron incompletos, debiendo asumir funciones previstas a la organización, sin ser tal; ello en virtud de su artículo XXV, bajo el rubro "Acción Colectiva de las Partes Contratantes", y cuyo párrafo primero a la letra señala:

"1. Los representantes de las partes contratantes se reunirán periódicamente para asegurar la ejecución de las disposiciones del presente Acuerdo que requieren una acción colectiva y, en general, para facilitar la aplicación del mismo y que se puedan alcanzar sus objetivos. Cada vez que se menciona en él a las partes contratantes obrando colectivamente se designan con el nombre de PARTES CONTRATANTES".

Con esto, el GATT nació como un acuerdo de regulación de las relaciones comerciales entre las partes firmantes, con el objetivo de liberalizar el comercio de bienes manufacturados, mediante la reducción progresiva de los aranceles aduaneros, usando como herramientas los principios de "Nación más favorecida" , "trato nacional o reciprocidad" y "prohibición general de restricciones cuantitativas o cuotas".¹⁴ Cabe destacar el tratamiento dado a las necesidades de los países en desarrollo, tanto para que incursionaran en el campo de la industria, el acceso a los mercados, la eliminación de las barreras comerciales, políticas de empleo, desarrollo económico, cuanto por una política en materia de productos básicos.

De esta forma, el GATT no nace como un organismo internacional (típico) propiamente dicho; tampoco es una agencia especializada de la ONU, por virtud de los artículos 57 y 63 de la Carta de San Francisco; el GATT es un sistema de negociación multilateral, que consiste en un marco para la realización de negociaciones que en principio obedecen a un esquema bilateral, pero que se multilateralizan por la norma básica del acuerdo, a saber, la cláusula de la nación más favorecida.

Años mas tarde, durante la Ronda Uruguay del GATT en 1994, se establecieron los cimientos que dieron origen a la Organización Mundial del

¹⁴ Cfr. ACOSTA Barradas, Rey. Ob. Cit., pp. 82 y 83

Comercio, dependiente de las Naciones Unidas, que comenzó a regir a partir de enero de 1995.

A partir del GATT, la diferencia con relación al período de entre guerra, como ya quedó señalado, estuvo basada en el hecho de que el trato de la nación más favorecida no se daba en forma bilateral, sino **multilateral**. Es decir, que todos los firmantes del GATT se comprometían a otorgarse mutuamente dicha cláusula de manera automática y por medio de negociaciones comerciales entre los Estados, reduciendo recíproca y progresivamente los aranceles aduaneros, siendo el método empleado, producto por producto. Así, cuando un país concedía una reducción arancelaria sobre determinado producto, a otro, automáticamente esta rebaja se extendía y beneficiaba a todos los demás Estados partes. A la vez, los Estados ya no podían elevar dichos aranceles, en virtud de lo que se llamó la "consolidación de los compromisos".

Se consagró, además y consecuentemente, el principio de no discriminación, por medio de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida; no obstante, el acuerdo dispone excepciones, en tanto que no impide que entre los territorios de las partes contratantes, se establezca una unión aduanera o una zona de libre comercio. A esta forma se le llama regionalismo, que ha dado impulso a diversos tratados entre países geográficamente comunicados, cuyo comercio ha aumentado entre ellos, y que les ha dejado importantes beneficios hasta hoy día.

Nuestro país ingresó al GATT en el año de 1986, durante el periodo sexenal del Lic. Miguel De la Madrid, dejando atrás el sistema de sustitución de importaciones, para abrir su economía y buscar una mejor distribución de los beneficios del comercio internacional. Con esto, México entró al multilateralismo establecido con el acuerdo, y a todo lo que ello llevaba.

Así, la liberalización del comercio fue fundamental para nuestro país, debido al avance en la consolidación de su proceso de transformación estructural. En la actualidad, México es una de las economías más abiertas a la interacción con el mundo; por ello, impulsa y es participante del regionalismo, fenómeno que ha dejado beneficios a menor plazo, prueba de lo afirmado son los todos los

tratados regionales y subregionales que se han firmado en las últimas décadas, y que encuentran fundamento, todos ellos, en el multicitado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

EL REGIONALISMO

La regionalización es un término tomado de la geografía para referirse a la delimitación y estudio de las regiones, esto es, unidades espaciales cuya existencia y límites están determinados por la presencia simultánea y acumulativa de factores físicos, económicos, sociales, demográficos, políticos, etc., que les otorga individualidad. Para el presente trabajo, interesa la noción de región económica, la cual es producto de la interacción naturaleza-sociedad.¹⁵

La regionalización “es el proceso económico en el cual el comercio y la inversión dentro de una región dada crece más rápidamente que en el resto del mundo, y para referirse a la formación de agrupaciones políticas o bloques cuyo objetivo es reducir las barreras interarregionales al comercio y a la inversión”.¹⁶

La constitución de bloques regionales, mediante la suscripción de tratados, tiene como finalidad preservar los mercados dentro del acuerdo, haciendo frente a las presiones de la competencia mediante la liberalización del comercio y la inversión intrarregional con discriminación del comercio y la inversión extrarregionales.

Por tanto, la integración regional es un proceso que debe ser entendido como una gran tarea dinámica y transformativa, a través de los esfuerzos sostenidos de todos y cada uno de los países participantes, pero con un alto sentido de responsabilidad y con plena conciencia de sus orígenes, cultura y trayectoria histórica; ello por virtud de la obtención de beneficios del desarrollo, superar

¹⁵ DABAT, Alejandro. Ob. Cit., pp. 217 y 218

¹⁶ FISHLOW, Alberto y Stephen Haggard, *The United States and the regionalization of the world economy*, París, 1992. Citado en Globalización, capitalismo actual y nueva configuración especial del mundo. Ob. Cit., p. 218

diversos obstáculos, factores y circunstancias, entre ellos, políticos, económicos, financieros y culturales.¹⁷

Pues bien, entrando en materia, el fundamento de la integración regional o regionalismo nítidamente se desprende del Art. XXIV del GATT¹⁸, en el cual se admitió la excepción a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, cuando dos o más países decidieran profundizar su integración económica a través de una Zona de Libre Comercio o una Unión Aduanera, sin que las reducciones arancelarias entre ellos se trasladasen a los otros Estados miembros del GATT. Esto significa el origen de los acuerdos regionales, que vendría a equivaler al segundo nivel, después de la mundialización, al que lleva el GATT.

En el artículo XXIV, párrafo 5, se establece lo siguiente:

“...las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio...”¹⁹

Lo anterior está esgrimido sobre la base de dos lineamientos que lo inspiran: la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen de tales acuerdos y de que el objetivo de tales concertaciones, de facilitar el comercio entre los territorios constitutivos, obstaculice el de otras partes contratantes con estos territorios²⁰. A esto, cabe señalar que de ninguna manera se le ha dado en la praxis una interpretación limitativa; esto es, que a pesar de señalar libre comercio y unión aduanera en el artículo en comento, también se engloban a las restantes etapas sucesivas de la integración económica, como más adelante se sugerirán.

¹⁷ PACHECO Martínez, Filiberto. Derecho de la Integración Económica. Ob. Cit., p. 1

¹⁸ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Parte III, Artículo XXIV. Aplicación Territorial – Tráfico fronterizo – Uniones y Zonas de Libre Comercio.

¹⁹ Artículo XXIV, párrafo 5 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

²⁰ LAVIÑA, Francisco. Ob. Cit., p. 91

Ahora bien, estas excepciones están autorizadas en la medida en que no se altere, en lo sustancial, el nivel de protección con terceros Estados; en tal situación, si un tercer Estado considera que la zona de libre comercio o la unión aduanera afecta el nivel de protección consolidado en el GATT, le es permitido solicitar "compensaciones".

En este marco regulatorio económico internacional, haciendo uso del Art. XXIV del GATT, se cobijan los procesos de integración económica regional, siendo el primero de ellos el proceso iniciado en Europa en el año 1950, que ha dado origen también al derecho de integración regional.

A medida que el proceso europeo se ha ido perfeccionando, los demás Estados empezaron a percibir los procesos de integración como una nueva forma de encarar el desarrollo económico, buscar la paz y fortalecer el poder de negociación internacional. Ahora, aunque el órgano superestatal de las Naciones Unidas pudiera considerarse como base del estudio del derecho de la integración, más interesantes son las agrupaciones regionales. En esta época de globalización, los entes regionales forman parte integral del desarrollo económico de una nación.

En 1948, por ejemplo, se estableció la Organización de los Estados Americanos (OEA), creada para coordinar los planes nacionales de utilización de la ayuda norteamericana y desarrollar la cooperación entre los Estados miembros; y nacen así, en el continente americano, el Acuerdo de Libre Comercio para América Latina y el Caribe en 1960, el Mercado Común Centroamericano en 1960, el Pacto Andino en 1969.

Durante los años 70's no hubo gran movimiento o progreso en el establecimiento de un mercado común en América Latina, hasta que en 1980, el segundo Tratado de Montevideo fue firmado por las naciones americanas para establecer una Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta asociación enfatizó los intereses particulares de los estados miembros, en lugar de enfatizar la importancia de integración regional.

De los acuerdos mas recientes e importantes, entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1995, fecha en que nuestro país entra en la dinámica económica del regionalismo, junto con Canadá y Estados Unidos.

En Europa, establecieron gremios internacionales para el manejo de intereses comerciales específicos, tales como la Comunidad Europea de Carbón y Acero, en 1954; la Comunidad Económica Europea en 1957, antecedente mas próximo de lo que actualmente se conoce como la Unión Europea, la cual ha impuesto un ejemplo a seguir por los estados americanos, particularmente.

Por último, me resta decir que la integración regional es un medio para alcanzar un fin, y no un fin en sí mismo, y por lo regular se inicia con un acuerdo comercial, pudiendo expandirse progresivamente a un espectro más amplio de políticas económicas de carácter colectivo, así como de cooperación en áreas no económicas, evolucionando incluso hacia ciertas formas de unión política.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Existen básicamente dos formas de establecer relaciones internacionales en materia de intercambio comercial, a saber: la cooperación, que incluye acciones destinadas a disminuir la discriminación, como es el caso de acuerdos internacionales sobre políticas comerciales; y la integración, que comprende medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación, como lo es la eliminación de barreras al comercio. Es este último concepto de integración el que nos interesa desentrañar para efectos del presente trabajo.

Etimológicamente, la palabra integración viene del latín, *integratio* – *onis*, que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa “acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes de un todo, unirse a un grupo para formar parte de él”. Se trata entonces, de reunir en un todo, las unidades menores en una unidad mayor, integrar pues, significa unir las distintas partes de un todo.

Sin embargo, esto no es suficiente para darnos una cabal idea de lo que realmente queremos expresar cuando decimos que ciertos países han iniciado un proceso integracionista, o han constituido un modelo de integración regional determinado. Empezamos a vislumbrar que se trata de algo más que simplemente unir las partes de un todo.

Ahora bien desde una perspectiva jurídica, inmersa dentro de las relaciones internacionales, encontramos algunas definiciones de integración, las cuales son complementarias a efecto de abarcar una mejor comprensión del fenómeno al que me refiero, sin soslayar que estamos en presencia de un concepto bastante novedoso, en constante evolución.

La integración se puede definir como un proceso en el que "dos o mas actores se reúnen para crear un nuevo actor capaz de generar desarrollo y de maximizar la capacidad de negociación frente a terceros estados o procesos integrativos".²¹

María de la Cruz Baya señala que puede considerarse a la integración "como la unión total de políticas que tienden a la creación y establecimiento de instituciones comunes, donde las decisiones adoptadas por estos organismos sobre todo de carácter normativo son obligatorias para los Estados Parte".²²

León Lindberg define la integración como "los procesos por los cuáles las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales".

Jorge Mariño dice que "se entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario) –fundado en la solidaridad-, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etcétera".²³

²¹ V. DE LA PEDRAZZA, ¿Qué es la integración? En www.pedrazza.com, noviembre de 2003

²² El Sistema Jurídico de la Integración, Bolivia, 2006, p. 24

²³ MARIÑO. Ob. Cit., 1999, p. 112

Finalmente, el Dr. Filiberto Pacheco Martínez propone como definición que “La integración económica es un proceso referido a la globalización de mercados que implica varios status jurídicos que entrañan diversas formas y representaciones tendientes a vincular las economías entre los diversos países, territorios aduaneros, con el propósito de eliminar o suprimir restricciones sobre bienes, personas, capitales, tecnología para crear instituciones, coordinar políticas comunes y adaptar instrumentos comunitarios”.²⁴

De cualquier forma, “...la integración trae implícita la idea de abolir por un lado determinadas barreras que se oponen al libre flujo de los intercambios económicos entre las unidades espaciales y, por otro, la promoción de acciones explícitas por parte de las mismas por interés y mutuo acuerdo de las partes”.²⁵

La integración puede ser concebida como proceso o situación que puede desarrollarse en el escenario del sistema internacional global, o bien en los denominados subsistemas regionales. Según la doctrina, la integración económica puede considerarse como una situación de las actividades económicas que se caracteriza por la ausencia de varias formas de discriminación entre las economías nacionales. Vista como proceso, se concibe como un conjunto de medidas dirigidas a abolir en forma progresiva la discriminación entre las unidades económicas pertenecientes a diferentes nacionales²⁶. De manera que, dentro de esta concepción, la integración puede ser considerada como el conjunto de acciones tendientes a eliminar las disparidades, las restricciones, las discriminaciones dentro del espacio integrado dado, con lo cual se persigue construir un nuevo espacio económico, jurídico, cultural, social, político, legislativo en el cual se debe tender a eliminar todas las discriminaciones, las asimetrías existentes.

²⁴ Ob. Cit., p. 38

²⁵ DÁVILA Aldás, Francisco. Ob. Cit., p. 76

²⁶ BALASSA, Bela "Teoría de Integración económica", ed. Uteha, México, 1980

Pero cuando aludimos a la llamada integración regional nos estamos a un proceso que tiene lugar entre dos o más Estados en una escala geográficamente limitada y en un plano inferior al de la integración global.

De manera que la integración regional económica, política, social, jurídica, es un proceso resultante de la acción deliberada de quienes deciden conformarla, pero donde siempre como resulta evidente, el derecho desempeña un importante papel. El derecho o sea el sistema de normas jurídicas que regulan el proceso, constituye sin lugar a dudas, conjuntamente con la estructura orgánica e institucional, uno de sus principales instrumentos. Quizás esa función instrumental del derecho, aparece casi de forma inmediata a que los actores toman la decisión política de llevar a cabo el esquema integrado elegido.

En efecto, desde el mismo momento que los Estados acuerdan llevar adelante un programa de integración, para poner en aplicación esa política integracionista planeada, cuando se han cumplido las etapas de la concertación, cuando se identifican los intereses y objetivos comunes. La formalización del esquema se hace, generalmente mediante un ordenamiento jurídico, donde quedarán enunciados los objetivos, las metas, los principios generales, los principios particulares, los medios e instrumentos para implementarlo.

De manera que la función del derecho es, por así decirlo, permanente. Por cierto, que el proceso propuesto no podrá prescindir de los nuevos entendimientos, de las nuevas necesidades descubiertas, que le permitirán continuar o desaparecer como espacio integrado.

Características de los procesos de integración

Jorge Mariño²⁷ ha establecido ciertas características esenciales a todo proceso de integración regional, las cuales son:

- Los sujetos son los Estados soberanos;

²⁷ Ob. Cit., 1999, p. 113

- Los Estados emprenden el proceso integrador en forma voluntaria y deliberada;
- Como todo proceso (aún más, con la complejidad del caso al que se hace referencia) se debe avanzar por etapas, es decir, el proceso debe ser gradual,
- Las etapas deben ser cada vez más profundas y dispersas, de allí la necesidad de la progresividad y la convergencia del proceso;
- Por último, el proceso de integración se inicia con acercamientos económicos, pero lentamente y dependiendo de cada proceso (conforme a lo estipulado por los Estados miembros), la agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas jurídicas, sociales, culturales, y hasta políticas de los países miembros.

Desde ya conviene advertir que, ni la intensificación o la diversificación de las interacciones, ni la acentuación de la interdependencia, garantizan la presencia de una efectiva integración. En efecto, para que ello ocurra, aquellas interacciones e interdependencias deben estar provistas de un sentido y de una finalidad, deben estar sustentadas por el propósito convergente de los actores de lograr determinados objetivos previamente valorados en el plano económico-político, tales como lograr mayor seguridad, mayor bienestar para su sociedad, mejor calidad de vida a los pueblos que conforman los tan señalados esquemas de integración.

La integración Regional

Desde una perspectiva personal, resulta claro que la integración regional constituye un esfuerzo realizado por parte de los Estados, tendiente a la obtención de objetivos comunes, mediante la armonización o unificación no sólo de políticas económico-financieras, de políticas socio-culturales y legislativas, mediante el empleo de instrumentos idóneos para alcanzar la finalidad propuesta. Lo que tampoco se puede ignorar es que las diversas políticas de integración suelen poner el acento en:

Las interacciones y la interdependencia entre las comunidades políticas independientes, vale decir entre los Estados; Las estructuras económicas y los

grupos sociales y políticos pertenecientes a jurisdicciones estatales diferentes.

En el primer supuesto, nos encontramos frente a una integración política, y el segundo es comprensivo de integraciones socio-económicas.

Sin embargo, resulta necesario aclarar que el hecho de darle debida atención a alguna de estas posibilidades, no implica en modo alguno admitir que deba hacérselo con prescindencia de las otras. En efecto, la integración está orientada a la regulación de los distintos aspectos de la vida de la región; no tienen como fin último u objetivo primordial, el aspecto puramente económico. Es más, aún aquellos esquemas de integración que se constituyen como meras alianzas o estrategias económicas pueden encerrar un fin, un objetivo más elevado.

Conviene observar que los procesos regionales latinoamericanos, entre los que destaca el TLCAN y sus antecesores, son procesos de contenido fundamentalmente comercial y que éste área temática es un fin en sí mismo y no un instrumento para una integración de contenidos por ejemplo políticos.

Los esfuerzos realizados por los Estados, sus dirigentes, estudiosos, investigadores, economistas y legisladores; y los sacrificios efectuados por la población en general, deberán estar dirigidos, orientados, a la consecución del bien común, al desarrollo armónico y no dependiente, sino interdependiente de toda la región que se pretende integrar. Tales progresos habrán de manifestarse en todos los aspectos para elevar, para mejorar la calidad de vida de la totalidad de sus habitantes, no sólo la de un sector de la población, o dicho de otro modo, procurar obtener el equilibrio en la balanza de pagos sin considerar los esfuerzos que todos los sectores han efectuado para el desarrollo de sus actividades en concordancia con el nuevo esquema.

Ni el aspecto económico, ni algún otro aspecto desprendido del resto, pueden ser entendidos como fines en sí mismos. Por tal motivo, se está en presencia de instrumentos de los que los Estados pueden valerse para obtener el tan ansiado desarrollo armónico social y cultural, pero que sin lugar a dudas, no

constituyen su objetivo primordial, dado que la integración no debe agotarse en ellos.

No debemos perder de vista, en ningún proceso, que el derecho y la economía tienen como su principal sujeto al ser humano en su vida en sociedad y que su desarrollo pleno y el bienestar común, sean su principal objetivo. Sin temor a equivocarme, se puede afirmar que el más completo plan económico, la creación jurídica más excelsa, constituyen letra inerte si no contemplan, reflejan y responden a las necesidades del hombre. Por ello, para obtener el desarrollo pleno del hombre en su vida en sociedad deberán estar dirigidos todos los esfuerzos, todos los proyectos integracionistas que se emprendan.

Por lo hasta aquí expresado, comparto la línea de pensamiento que sostiene *que* la integración es un fenómeno de carácter pluridimensional, plurifacético, globalizante, típico del siglo veinte, que tiene la virtualidad de incidir no sólo en lo económico, sino también en lo social, en lo político, en lo jurídico y en lo cultural.

Como es fácil de suponer, el mayor o menor énfasis que le sea asignado a esta diversidad de aspectos, el sitio que se le confiera en una escala dada, resulta indicativo de las diferencias esenciales de contenido que se le otorga al vocablo integración. En consecuencia, con base en los objetivos de la integración regional que se pretende erigir y, una vez determinados, habrán de elaborarse los instrumentos jurídicos y políticos adecuados para el cumplimiento de aquellos.

El Derecho de la Integración Económica

Siendo el derecho elemento imprescindible en todo momento de nuestras vidas, y mas aun, en tratándose del proceso integrador, a aquel le atañe toda actividad comercial, política, cultural, geográfica, todo ello englobado en lo que se conoce como derecho de la integración económica.

Así pues, el Derecho de Integración Económica se dedica a la fusión de competencias estatales en un órgano u órganos superestatales o supranacionales, además de coordinar la actuación de Estados.

Puede definirse como “el conjunto de disposiciones normativas jurídicas tendientes a regular a todos los factores inherentes a procesos como: áreas de libre comercio, sistemas generales de preferencias, uniones aduaneras, mercados comunes”.²⁸

Sin embargo, el derecho de integración también afecta otros ramos de derecho, como el derecho económico, el derecho financiero, el derecho mercantil, entre otros, ya que tiene como objeto de tutela la regulación o establecimiento de órganos superestatales dedicados a estas áreas específicas. En muchas ocasiones, también tiene propósitos sociales, pues un fin de la integración es facilitar el desarrollo integral de las sociedades de los países miembros.

De esta forma, el derecho de integración económica es el medio para abordar otra interesante noción, la de derecho comunitario, que es aquel que se va formando mediante las decisiones y acuerdos de las instituciones supranacionales, en todos los aspectos que lleven en común, tales son los casos de carácter monetario, ecológicos, financieros, tecnológicos, etc., unificando cada vez más a los Estados o territorios aduaneros.²⁹

Me atrevo a señalar que, a partir de la aparición de la Comunidad Europea, ha comenzado a gestarse un nuevo derecho con características propias, hasta entonces desconocidos en el derecho comparado. No solo eso, sino que de manera genérica se empezó a hablar de armonización legislativa, técnicamente, en las áreas integradas y, siempre dependiendo del tipo o modelo de integración elegido, habrá que propender no solamente a la *armonización* de los criterios de distribución de competencias legislativas, sino a una técnica de un nivel superior de intensidad, de mayor compromiso, como es la *unificación* del derecho a regir en el territorio integrado.³⁰

Cabe observar que, el denominado Derecho de la Integración es una nueva rama del derecho, autónoma, independiente, que ha tenido en los últimos tiempos, un importante avance y desarrollo, en virtud de las modificaciones

²⁸ PACHECO Martínez, Filiberto. Ob. Cit., p. 38

²⁹ Cfr. *Idem*.

³⁰ FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara L. Revista Temas de Derecho Privado No. XII, Departamento de Derecho Privado, publicación del Colegio de Escribanos de la Capital Federal. Texto de la Mesa Redonda llevada a cabo sobre el tema "Armonización legislativa en las áreas integradas. 2000

sufridas por el escenario mundial en todas sus manifestaciones; las relaciones que se dan en el área, ya sea entre los particulares, entre éstos y los Estados, entre los Estados Miembros entre sí, y las relaciones del bloque con el exterior, no tienen por que ser considerados fuera del ámbito del derecho internacional, ya que si bien son materia de regulación específica por parte del derecho de integración económica, éste queda comprendido dentro del derecho internacional.

Ello se encuentra corroborado, en tanto ciertos principios característicos del derecho comunitario propiamente dicho, entendiéndose por tal, como ya había oportunamente mencionado, al derecho elaborado dentro de los espacios integrados más avanzados y exitosos, no son, sin embargo de su creación ni aplicación exclusiva.

La formulación de Derecho Comunitario, empero, debería ser reservada para aquellos ordenamientos jurídicos elaborados en áreas integradas que gocen de determinadas características, tales como primacía del derecho comunitario, aplicabilidad inmediata, efecto directo vertical y horizontal, pero que sin dudas no merece emplearse como concepto generalizado a cualquier ordenamiento jurídico vigente en un área integrada dada, sin atender al grado de compromiso asumido según los objetivos propuestos.

En consonancia con nuestro pensamiento en este Instituto nos dedicaremos a investigar, en sucesivas y próximas reuniones a los que están todos invitados, un tema de especial relevancia y delicadeza, como es el de la armonización legislativa en materia de insolvencia en los espacios integrados. Muchas gracias.

Modalidades de la Integración

En el escenario internacional, así como existen distintos modelos o modalidades de integración, estos bloques espacios o áreas integradas tienen distintas características, y se han ido desarrollando de manera distinta. Podemos distinguir así, lo que se ha dado en llamar la integración formal y la integración no formal.

Las áreas de integración formal, entre las que encontramos la Unión Europea, el Grupo Andino, el CARICOM, el MERCOSUR o el TLCAN, son aquellas áreas o espacios que se estructuran a partir de tratados y formulan, con distinto grado de elaboración, según el tipo de integración adoptado, el derecho de la integración adecuado, originario y derivado, creando además, los órganos regionales necesarios para posibilitar el cumplimiento del objetivo regional o integracionista. Vale decir, que en los espacios regionales estructurados formalmente, se observan en dos niveles normativos, el *derecho originario*, que podría denominarse la capa constitucional del esquema (formado por los tratados constitutivos o fundacionales del área integrada, el llamado Tratado Marco, los Tratados complementarios y sus modificaciones; y los Tratados de Adhesión de nuevos Estados) y el *derecho derivado* (constituido por los actos y las normas emanadas de los órganos regionales). A ello, por cierto se suma la *estructura institucional*, cuyo grado de complejidad dependerá del tipo de integración conformado.

"El derecho surgido de las fuentes comunitarias no es un derecho extranjero ni siquiera un derecho exterior, es el derecho propio de cada uno de los Estados miembros, lo mismo que su derecho nacional, con la calidad suplementaria de coronar la jerarquía de los textos normativos de cada uno de ellos".³¹

Asimismo, a lo largo de la historia han aparecido y nada impide que lo sigan haciendo en el futuro, una suerte de integración de hecho, a la que se le ha denominado *integración no formal*. Esta modalidad se observó, hace algunos años, entre los países del Sudeste Asiático y Japón que, a pesar de carecer de un tratado fundacional, de un tratado escrito, el esquema integrativo surge a partir de un efectivo anudamiento de las relaciones entre los países y sus pueblos, que además de la proximidad geográfica, ostentan una manera similar de concebir, de manejar los negocios, las relaciones jurídicas internacionales entre sí, y frente al mundo, basado en una cultura peculiar, una idiosincrasia especial, una tradición que les son propias.

³¹ GUY, Isaac "Manual de Derecho Comunitario General", ediciones Ariel, Barcelona, 1991

De modo que tal como se desprende de lo que llevamos dicho, lo que realmente distingue la conformación de un área integrada de otra, lo que efectivamente importa, no es la formalización de un pacto o tratado de integración, sino quizás una especial circunstancia, que consiste en ponerse de acuerdo en la consecución de objetivos comunes, dirigiendo hacia ahí sus esfuerzos mancomunadamente, y tener consciencia hacia el futuro de intereses vitales compartidos.

Tipología Política

La tipología que expondremos a continuación, cabe dejar claro, es de carácter político. Si bien es cierto, el presente trabajo se centrará principalmente en los aspectos económicos de los procesos de integración, es de suma importancia considerar los factores políticos que influyen en la evolución del proceso, como condicionantes de su éxito o fracaso. Véase en lo anterior, la importancia de mencionar esta tipología.

Haciendo referencia a una variedad de factores entre los cuáles se pueden mencionar el nivel y alcance de la integración, la homogeneidad cultural de las distintas unidades y la calidad de los beneficios que se obtienen de la integración, Gianfranco Pasquino³² ha esbozado una tipología de la integración, en la que establece tres tipos: territorial, nacional y social; cada una de las cuales se explicarán a continuación:

a) Integración territorial

Es básicamente, la extensión del poder de un grupo hacia un territorio anteriormente fraccionado, lo que implica la transferencia de la obediencia desde las distintas regiones y desde los distintos grupos a las autoridades centrales. Esta integración puede producirse de diversas modalidades y su objetivo no es sólo la creación de una unidad central fuerte, sino la construcción de un mercado único, el establecimiento de un código jurídico común, un sistema de transporte unificado y un sistema tributario extendido a todos los grupos.

³² Ob. Cit., 1981, p. 814

Es posible distinguir tres modelos de integración territorial:

- La conquista, en donde encontramos a un centro que toma la iniciativa del proceso de integración con el uso de la fuerza en la mayoría de los casos;
- La fusión, que es un proceso lento de acercamiento progresivo entre los diversos grupos geográficamente contiguos, lo cual se puede ver facilitado por la percepción de valores e intereses comunes; y
- La irradiación, la cual requiere la existencia de un símbolo central aceptado por todos los grupos como punto de referencia, además de una considerable homogeneidad étnica y la necesidad de un período prolongado, de manera que las capacidades del sistema se expandan al mismo ritmo que la tasa de movilización y de las expectativas de los grupos.

b) Integración nacional

Se refiere al proceso de creación de una identidad común a todos los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y regionales, con el fin de que se sientan parte de la misma comunidad política. Mientras el proceso de integración territorial consiste principalmente en imponer obediencia, el proceso de integración nacional consiste en la aceptación, por parte de la población, de las órdenes provenientes de las autoridades centrales porque se consideran legítimas; por tanto, el proceso de integración nacional recibe un fuerte influjo del proceso de integración territorial.

La creación de un consenso mínimo sobre algunos valores fundamentales, y especialmente sobre la aceptación de algunos procedimientos para la resolución de los conflictos, resulta muy relevante. Es evidente que el proceso de arreglo y solución de conflictos se ve facilitado, entre otras cosas, porque la movilización de las masas esté estrictamente controlada por las élites de los distintos grupos y que, por otro, lado dichas élites se pongan de acuerdo; además, la existencia de estructuras partidistas capaces de mediar en los conflictos y de agrupar los intereses, el reclutamiento de los funcionarios públicos y los magistrados de manera proporcional entre los distintos grupos, así como una economía en expansión, son todos elementos que permiten una solución positiva del proceso de integración nacional.

c) Integración social

Hace referencia a la superación de la divergencia entre élites y masas, entre gobernantes y gobernados. Esta divergencia no adquiere importancia política mientras las masas acepten como justo el gobierno de las élites. La divergencia entre élites y masas no se debe solo a una desigualdad de acceso al poder, sino que depende también de la desigualdad en la instrucción, en el nivel de conocimientos y de la dificultad de las comunicaciones; su superación requerirá intervenciones complejas y múltiples. Si las élites logran mantener siempre un justo equilibrio entre la necesidad de dar una guía y una orientación a la sociedad, y la apertura a los deseos de las masas y a los líderes elegidos por éstas, la divergencia tenderá a reducirse; la superación de las divergencias, por ende, está fuertemente condicionada por la calidad del liderazgo. A medida que avanza la integración, aumenta la disponibilidad de los individuos a trabajar unidos por la consecución de objetivos comunes.

Entendiendo que la topología descrita anteriormente explica los procesos políticos por los cuales se articula la voluntad política como condición necesaria, pero no suficiente, para llevar a cabo la integración, asumo que esta última, entendida como un acto de voluntad política, trae consigo consecuencias de carácter económico, que varían a medida que se avanza en el grado de integración. Aquellas consecuencias a que me refiero, serán descritas a continuación.

Clasificación de la Integración Económica

Tomando en cuenta que la integración es un proceso, el cual pasa por diversas etapas en forma paulatina y progresiva, es posible establecer una clasificación según el grado de integración, donde cada una de las etapas o grados tiene ciertos rasgos esenciales que la distinguen tanto de la etapa inmediatamente anterior como posterior. La teoría tradicional de la integración recoge estas tipologías, además de ser aceptada por la mayoría de los autores que tratan el tema respecto de las etapas por las que pasan los procesos de integración. Para efectos de este estudio, se hará referencia a la clasificación que hace Bela Balassa, quien establece 5 etapas o grados de integración, agregando

una etapa preliminar llamada *área de preferencias arancelarias*, a la cuál haremos referencia según la definición de Ricardo Basaldúa.

a) **Zona de preferencias arancelarias**

Es un acuerdo entre varios Estados, mediante el cual se comprometen a brindar a sus respectivas producciones un trato preferencial en comparación al que se otorga a terceros países, es decir, se conceden diversos grados de rebajas arancelarias en el comercio recíproco, subsistiendo esquemas de protección y restricción para los países ajenos al tratado³³. Es el caso más simple de apertura, después de los acuerdos sectoriales específicos de eliminación de barreras.³⁴

Esta área se puede dividir a su vez en tres:

- **Área de preferencias arancelarias propiamente dichas**, donde las concesiones son exclusivamente a los derechos aduaneros que gravan la exportación e importación de mercaderías;
- **Área de preferencias aduaneras**, donde no sólo se limitan a las restricciones arancelarias, sino que puede contemplar también otros tributos aduaneros, que se aplican con ocasión de la exportación o la importación, pudiendo contemplar tanto restricciones directas como indirectas; y
- **Áreas de preferencias económicas**, que abarcan aspectos que no son más de naturaleza aduanera, pero que hacen un tratamiento discriminatorio de la mercadería extranjera una vez que ésta ha sido importada.

Como he señalado con antelación, este representa un grado de integración sumamente superficial, por lo que hay autores que no lo consideran como tal. A pesar de esto, se ha estimado igualmente válido mencionarlo como un primer paso hacia lo que pudiera ser un proceso posterior de integración mucho más amplio.

³³ DÁVILA Aldás, Francisco. Ob. Cit., p. 84

³⁴ GARCÍA Rocha, Adalberto. *Efectos del Tratado de Libre Comercio sobre la Economía Mexicana*. Ob. Cit., 1991, p. 213

b) Zona de libre comercio

Al respecto, es importante citar el párrafo correspondiente del GATT, a saber:

“Se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (...) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”.³⁵

Esta fase pues, consiste en que los Estados partes acuerdan convencionalmente suprimir las tarifas arancelarias y otras barreras o restricciones cuantitativas al comercio recíproco de bienes, pero conservando cada uno de ellos autonomía e independencia respecto de su comercio con terceros Estados.

Para llegar a una Zona de Libre Comercio se fijan plazos, condiciones y mecanismos de desgravación arancelarios. La mira está puesta en las "medidas de fronteras" entre las partes, con el propósito de incrementar los flujos de los intercambios recíprocos. Como en el acuerdo de libre comercio surge el problema del control de las importaciones de extra zona, los Estados partes deben implementar instrumentos que tiendan a establecer el origen de los productos, y de esa forma diferenciar entre los bienes que se generan en la zona y los que provienen de otras latitudes, ya que los productos que se deben beneficiar con el acuerdo son los originarios de los Estados partes, evitando la triangulación que significaría el ingreso de productos del exterior a la Zona a través del país que cobra los aranceles más bajos; esto se obtiene por medio de lo que se denomina "cláusulas de origen", las cuales deben ser muy precisas y severas.

Por lo anterior, “el área o zona de libre comercio es una forma de integración económica, entre dos o más territorios aduaneros-Estados, que deciden suprimir entre ellos las restricciones sustanciales respecto a intercambios de

³⁵ Artículo XXIV, párrafo 8-b del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

mercancías durante un plazo determinado y observando ciertas regulaciones encaminadas a establecer formas superiores integradoras”.³⁶

En el TLCAN, celebrado entre México, Canadá y los Estados Unidos de América, se estableció una zona de libre comercio, y cuyo artículo 101 dispone lo siguiente:

“Las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio”.³⁷

Asimismo, los objetivos a alcanzar por el tratado en cita son:

- a. eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- b. promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c. aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- d. proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- e. crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- f. establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.³⁸

De lo anterior, se desprenden algunas características de este tratado, así como de cualquier otro que se proponga establecer una zona de libre comercio, las cuales se enumeran a continuación³⁹:

³⁶ PACHECO Martínez, Filiberto. Ob. Cit., p. 55

³⁷ Artículo 101. Establecimiento de una zona de libre comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

³⁸ Artículo 102. Objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

1. Surge a la vida jurídica a través de un tratado, esto es, de manera convencional;
2. A través del acuerdo de libre comercio, se delimita geográficamente el territorio que lo integrará, con la posibilidad de reducir o ampliar el número de miembros, y con ello el territorio previamente establecido;
3. Implica un programa de liberación a corto, mediano y largo plazo, respecto a los beneficios y tratamientos que recibirán los diversos productos, efectos, mercancías de los territorios participantes, estos son, productos originarios;
4. Establecimiento de cláusulas de salvaguardia por parte de cada uno de los países, territorios aduaneros, consistentes en las medidas a tomar, de manera provisional, respecto de aquellas disposiciones del tratado que puedan perjudicar su economía en un principio;
5. Su objeto prístino, no limitativo, es la libre circulación de productos entre los signatarios del tratado;
6. Eliminación gradual y recíproca de los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios de los territorios de los países miembros.

c) Unión aduanera

Implica un proceso en el que los Estados participantes, además de liberar las corrientes comerciales por medio de la desgravación arancelaria entre ellos, adoptan frente a terceros países una política arancelaria común o tarifa externa común.

En el GATT se dispone:

“...se entenderá por territorio aduanero todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte substancial de su comercio con los demás territorios”.⁴⁰

Posteriormente se agrega:

“se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:

³⁹ Cfr. PACHECO Martínez, Filiberto. Ob. Cit., pp. 56 y 57

⁴⁰ Artículo XXIV, párrafo 2 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

“i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y

“ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos...”⁴¹

Por su parte, ARNAUD⁴² señala que la unión aduanera perfecta debe reunir las siguientes condiciones:

1. La completa eliminación de tarifas entre sus Estados miembros;
2. El establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la Unión; y
3. La distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una fórmula acordada.

De acuerdo a lo anteriormente dicho, los Estados que integran una unión aduanera, además de reducir las tarifas aduaneras entre sí hasta llegar a cero, adoptan un arancel externo común, en forma gradual con plazos y listas temporarias de excepciones que normalmente son diferentes, según el desarrollo económico de los Estados partes, en relación con los productos que importan de países de fuera de la zona.

Los derechos de importación obtenidos por el arancel externo común, a su vez, deben ser distribuidos entre los Estados miembros, para lo cual deben definir el mecanismo para ello. Por otra parte, al existir un arancel externo común, se eliminan las normas de origen, por lo que una mercadería de procedencia extranjera, ingresada legalmente por cualquier repartición aduanera, previo pago del impuesto común que se haya fijado, tiene libre circulación por el espacio geográfico de los países socios de la unión aduanera. Otro dato

⁴¹ Artículo XXIV, párrafo 8-a del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

⁴² Ob. Cit., 1996, p. 25

importante de mencionar, es respecto de la forma de negociación con el exterior, la cuál debe hacerse necesariamente en bloque.

d) Mercado común

En la etapa del mercado común, los países miembros que componen la unión aduanera le agregan la posibilidad de la libre circulación de personas, servicios y capitales sin discriminación, por tanto, se establece la libre circulación de los factores productivos, además de establecer una sola nomenclatura arancelaria común para los países miembros y de éstos en sus relaciones con terceros.

En el mercado común, no hay aduanas internas ni barreras tarifarias entre los Estados partes; se lleva a cabo una política comercial común, se permite el libre desplazamiento de los factores de la producción (capital, trabajo, bienes y servicios), es decir, las cuatro libertades fundamentales de la comunidad, y se adopta un arancel aduanero exterior unificado.

Por lo tanto, la legislación de los países miembros debe unificarse o armonizarse con el objeto de asegurar las condiciones de libre competencia en el ámbito del mercado interior común. Las normas no sólo deben perseguir la supresión de las barreras que impiden el libre ejercicio de las cuatro libertades que fueran mencionadas (barreras aduaneras, físicas, técnicas, comerciales, restricciones monetarias, etc.), sino también de aquéllas que son consecuencias de prácticas restrictivas de reparto o explotación de los mercados imputables a las empresas (reglas de competencia).

La armonización de las legislaciones sobre las áreas pertinentes, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el establecimiento de reglas comunes aplicables de manera uniforme no solamente a los Estados participantes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ellos habitan, generan normas que son fuente de derechos y obligaciones para unos y otros.

Ahora bien, el mercado común puede seguir tres pasos para lograrse:

1. Formación de una Unión Aduanera;

2. Integración Económica; y
3. Unificación Política.

Con base en las anotaciones del Dr. Pacheco Martínez⁴³, las características del Mercado Común pueden resumirse en las siguientes:

1. Se establece a través de un tratado;
2. Impone la libre circulación de personas, servicios, capitales, tecnología e información;
3. Por medio de esta fase, se crean normas de competencia comunitaria;
4. Implica la armonización de legislación impositiva;
5. La adopción de un arancel común uniforme, de una política común exterior, en relación con terceros países, así como la adopción de medidas y políticas ante diversos bloques económicos;
6. Instituciones comunitarias;
7. Tratamiento específico a los productos provenientes de territorios participantes;
8. Establecimiento y armonización de las reglas de origen; y
9. Mecanismos de solución de controversias.

e) Unión económica

Esta es la forma más superior de todos los procesos de integración político-económica actualmente conocida, pues supone la fusión de los Estados miembros.

La unión económica se da cuando los Estados que han conformado un mercado común, le incorporan la armonización de las políticas económicas nacionales, entre ellas, las políticas monetaria, financiera, fiscal, industrial, agrícola, etc., con la finalidad de eliminar las discriminaciones que puedan hallarse de las disparidades entre las políticas nacionales de cada uno de los Estados que la componen.

⁴³ Cfr. Ob. Cit., p. 67

Como son objeto de la integración todas las actividades económicas en el ámbito espacial de la unión económica, entre ellas la política financiera, la concertación de una política monetaria común lleva a la creación de un banco central común y finalmente a la adopción de una moneda común, “para las transacciones en todos los países participantes”⁴⁴, con lo que se perfecciona una unión monetaria.

Ejemplo de lo anterior, la Unión Económica Europea, que tiende a la fusión de las economías de los Estados miembros de ella.

f) Integración económica completa

Este es el mayor grado de profundidad al que puede aspirar un proceso de integración, y se produce cuando la integración avanza más allá de los mercados, porque en el transcurso de este proceso, los Estados involucrados tienden no solo a armonizar, sino a unificar las políticas en el campo monetario, fiscal, social, etc., y más allá incluso, en cuestiones relativas a las políticas exteriores y de defensa.

En esta instancia de integración, se requiere del establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros. Algunos autores afirman que este grado de unificación sugiere la desaparición de las unidades nacionales, por la absorción de las partes en un todo, como es definida la palabra "integración" de acuerdo al diccionario de la RAE, al señalarse al principio del presente capítulo.

LA SUPRANACIONALIDAD

Ahora bien, sale a relucir una cuestión importante, el cómo se constituye el deseo o la voluntad de los Estados de pasar a formar parte de una comunidad más amplia, llegando inclusive a ceder parte de su soberanía. Empero, antes de adentrarnos en los conceptos de soberanía y supranacionalidad, es

⁴⁴ DÁVILA Aldás, Francisco. Ob. Cit., p. 85

menester dejar en claro la importancia de establecer previamente una clasificación de la integración en grados.

Pues bien, considerando que la integración es un proceso progresivo y dinámico, la creación de organismos comunes está directamente relacionada con la profundización del proceso integrador. Siguiendo esta lógica, en la etapa más superficial de un proceso de integración, que corresponde al "área de preferencias arancelarias", no sería necesaria la creación de organismos comunes, ya que sería posible dar cumplimiento a las pautas acordadas con simples oficinas nacionales, que adecuaran coordinadamente las preferencias aduaneras en los Estados partes.

En una zona de libre comercio, en general, es conveniente crear órganos comunes de carácter intergubernamental, que tengan funciones meramente coordinadoras de las medidas que deban ir adoptando los Estados partes, para de esta forma lograr el objetivo propuesto. En este periodo, cada Estado sigue conservando todo el poder de decisión sin delegación de facultades, existe además un compromiso de los Estados para reducir de forma progresiva las barreras arancelarias hasta llegar a la total desgravación. Un ejemplo del caso descrito es el multicitado TLCAN, firmado por Estados Unidos, Canadá y México, mediante el cual se aspira a crear una zona de libre comercio, para lo cual no se han creado órganos de carácter complejo, sino sólo una comisión de comercio y otras comisiones de carácter intergubernamental.

Por otro lado, en la etapa de mayor profundidad, denominada "integración económica completa", existe un alto consenso entre los especialistas, respecto a que se deben crear no solo organismos intergubernamentales, sino también supranacionales, debido a que el proceso requiere de la unificación de las políticas de todos los estados miembros, a lo cual, solo es posible llegar mediante la creación de entidades que tengan a su cargo el proceso de uniformidad mencionado. Siguiendo esta línea, es absolutamente necesario consolidar instituciones y órganos comunitarios, cuyas decisiones sean obligatorias para los países miembros y sus poblaciones. Es de vital importancia que estos órganos sean de carácter autónomo e independiente, ya

que tendrán la misión de coordinar y armonizar las políticas unificadas e impedir el predominio de un Estado sobre los demás.

Tomando en cuenta que en la actualidad no existe un proceso de integración que se encuentre en la etapa de "integración completa" propiamente tal, es posible plantearse la necesidad de crear organismos supranacionales en los grados intermedios de la integración, es decir, en la unión aduanera, en el mercado común o en la unión económica.

Para Basaldúa⁴⁵, ya en la unión aduanera deben crearse los órganos necesarios, incluidos aquellos competentes para la formación progresiva del derecho comunitario, resultando igualmente indispensable establecer un tribunal de justicia permanente.

La conveniencia y oportunidad de que los órganos de un proceso de integración regional y/o sus capacidades decisorias tengan o no las características de la supranacionalidad, nos conduce a plantearnos cuáles son las implicancias de la palabra "supranacionalidad".

Idea de Soberanía

Pues bien, para entender la idea de supranacionalidad, debe quedar claro que la soberanía es "la capacidad jurídica y política que tiene un Estado para decidir, actuar, dirigir u orientar su quehacer nacional, está referida a un espacio geográfico, a un patrimonio y aun acervo cultural delimitados, a unas fronteras a una diferencia y a una identidad propias que se ponen en juego en cualquier acto integrativo".⁴⁶

De tal modo que, los Estados, una vez tomada la decisión para formar parte de una integración bilateral, multilateral, o regional implica una afectación, de un modo u otro, a la soberanía estatal de cada uno de los miembros, generando un espacio nuevo de soberanía, por virtud de la convergencia de intereses comunes.

⁴⁵ Ob. Cit., 1996, p. 10

⁴⁶ DÁVILA Aldás, Francisco. Ob. Cit., p. 46

“La nueva y diferente soberanía es un producto necesario de las voluntades de los Estados, naciones o países plenamente integrados; es decir, se trata del reconocimiento o de reconocer una voluntad política, surgida de un acuerdo común, que implica, precisémoslo de nuevo, la plena conciencia de una merma de soberanía nacional y una ganancia o promesa de ganancia parcial en el internacional, regional o mundial, con repercusiones positivas en la esfera nacional, como es el caso de la Unión Europea y el de México en particular que optaron por diferentes formas de integración”.⁴⁷

Con la nueva soberanía que emerge ante la integración, surge en determinados casos, la necesidad de crear instituciones supranacionales, mediante las cuales se haga valer la voluntad de todos, aplicar las normas a los miembros sin excepción, sin atender a intereses unilaterales de cierto país.

Origen del concepto de supranacionalidad

La palabra "supranacionalidad" tuvo su aplicación concreta cuando se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), por el Tratado de París en 1951. Efectivamente, el Art. 92 punto 2 de dicho Tratado, en la versión francesa, expresamente se refería al neologismo, al mencionar las facultades de la Alta Autoridad, en la forma que sigue:

"Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter *supranacional* de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas".

Posteriormente, el que precede fue modificado, eliminándose la expresión "supranacional". Empero, a lo largo de las décadas de integración europea, el proceso se ha ido profundizando y evolucionando en un complejo sistema, que

⁴⁷ DÁVILA Aldás, Francisco. “Soberanía, nacionalismo y democracia en la agenda de discusión del TLC” en Del milagro a la crisis, la ilusión... el miedo... y la nueva esperanza.

contempla cada vez, más elementos de supranacionalidad. Esto se puede constatar cuando se incursiona en los sucesivos tratados que han ido modelando, desde sus orígenes hasta la actualidad, el proceso de integración de Europa.

Formas de supranacionalidad⁴⁸

a) La supranacionalidad plena o integral

Habitualmente, la idea de la supranacionalidad se identifica con la de los órganos supranacionales, en el convencimiento de que, para que exista supranacionalidad, se requiere que organismos independientes y superiores a los Estados-naciones estén habilitados para dictar normas obligatorias para estos últimos, incluyendo por tanto el concepto, dos aspectos: un órgano comunitario, y competencia para expedir decisiones, con aplicabilidad inmediata, sin necesidad de actos de recepción por los Estados partes.

En cambio, los órganos de tipo intergubernamental son aquellos que solo pueden adoptar decisiones que cuenten con la voluntad de los Estados que conforman el tratado de integración como es el caso por ejemplo del TLCAN.

Un órgano, para ser considerado supranacional, debería reunir al menos dos condiciones. La primera, estar integrado de manera que sus miembros no representen a ningún Estado, que se encuentren desvinculados de sus nacionalidades y que respondan nada más que a los intereses comunitarios, sin recibir instrucciones de ningún gobierno. La segunda, tener la potestad de dictar normas obligatorias para los Estados miembros, cuya aplicación sea inmediata y prevalente en los ordenamientos internos de cada uno de ellos.

Aplicación inmediata quiere decir que dicha norma adquiere plena vigencia en los Estados partes, sin necesidad de ningún trámite nacional para su "internación". Aplicación prevalente, implica que se debe aplicar con preeminencia a cualquier norma nacional que la contradiga, ya sea de fecha anterior o posterior.

⁴⁸ ZELADA, 1989, p. 89

Hay autores quienes consideran que un sistema integracionista es supranacional cuando algunas de las competencias de los Estados son transferidas a determinados organismos comunitarios, delegándose con ello, poderes de decisión de los Estados participantes, para lograr así el cumplimiento de los fines comunitarios junto a los demás Estados miembros.

Según lo indicado, para poder hablar de supranacionalidad, se requiere como elementos de un solo y mismo sistema: objetivos comunes, estructura institucional, competencia y poderes.

Se puede referir a órganos supranacionales, entonces, cuando los Estados miembros de una comunidad delegan en organismos independientes de los gobiernos de dichos Estados, para que tengan competencia suficiente de normar, ejecutar y dirimir todo lo referente a los fines comunes que tuvieron en miras dichos Estados para integrarse en un espacio común.

Por lo tanto, para que exista supranacionalidad, ese poder comunitario debe ser autónomo, es decir, distinto e independiente de los poderes constituidos de los Estados partes y que las tomas de decisiones que genere, se apliquen en forma directa e inmediata en el ámbito geográfico de los países miembros, sin ningún tipo de interferencias.

En síntesis, sobre la base de las apreciaciones acerca de supranacionalidad hasta aquí apuntadas, los elementos que caracterizarían a este tipo serían:

- La constitución de órganos conformado por miembros de variada nacionalidad;
- Que la designación de éstos fuera un acto del propio organismo, aunque los miembros pudieran ser propuestos por sus países de origen;
- Que su funcionamiento sea independiente y no respondan a instrucciones de los gobiernos partes, siendo esta última, la nota específica de la supranacionalidad, que la diferencia de la intergubernamentalidad y que las tomas de decisiones se incorporen en los ordenamientos jurídicos de los Estados asociados, en forma inmediata, directa y prevalente.

b) La supranacionalidad limitada o restringida

Existen otras formas de supranacionalidad, que podrían agruparse, y que hacen más hincapié en la forma de creación e incorporación de las normas, que en la independencia formal de los órganos comunitarios. Para estas posiciones, también nos encontramos con notas, aspectos o situaciones de supranacionalidad.

Cuando un órgano intergubernamental tiene la capacidad de generar normas válidas, con el voto de la mayoría de los miembros, no siendo por tanto necesarios la unanimidad ni el consenso, podemos hablar de una supranacionalidad "limitada" orgánica.

Por otro lado, cuando las normas que emanan de un órgano intergubernamental tienen la aptitud de penetrar inevitablemente en los ordenamientos jurídicos de los Estados partes en forma inmediata, directa y prevalente, nos encontramos frente a una supranacionalidad "limitada" normativa.

Supranacionalidad "limitada" orgánica se manifiesta cuando se dan las siguientes pautas:

- Un proyecto de unificación como objetivo;
- La introducción de nuevos principios de representatividad de los Estados, diferentes de la representación tradicional y que conducen a una estructuración institucional distinta de las organizaciones internacionales; y
- Un reordenamiento de competencias y poderes a nivel de la soberanía de los Estados.

Supranacionalidad "limitada" normativa: los órganos intergubernamentales que tienen la potestad de dictar preceptos obligatorios para los Estados partes, caracterizan lo que se denomina una "supranacionalidad atenuada".

El sistema jurídico supranacional se caracteriza también por tres elementos:

- La incorporación inmediata a los ordenamientos nacionales de las normas comunitarias;
- La primacía sobre los derechos nacionales; y
- El efecto directo sobre los particulares, de modo que la norma pueda ser invocada por ellos ante terceros y accionada ante la justicia.

Cabe realizar ciertos reparos a los tipos de la supranacionalidad "limitada" aquí mencionados. Por un lado, si el órgano intergubernamental pudiera dictar normas por "mayoría", pero que carecieran de las características de efecto inmediato, directo y prevalente para su ingreso en cada Estado, el sistema no sería verdaderamente supranacional, ya que cada Estado mantendría independientemente la llave de la aplicabilidad en su orden interno. Por el otro lado, si un tratado de integración autorizara que las normas comunitarias ingresaran a los sistemas jurídicos internos de los Estados partes en forma inmediata, directa y prevalente, pero que para su adopción, se requiriera el acuerdo unánime de los socios o el consenso, tampoco habría realmente una situación de supranacionalidad, ya que para que se pudieran sancionar las normas, cada uno de los Estados comprometidos debería dar su visto bueno por medio de sus representantes ante el órgano comunitario intergubernamental, de manera tal, que solamente las normas que en conjunto aceptaran los Estados, podrían ser dictadas.

En virtud de estas apreciaciones, sobre las especies de la supranacionalidad "limitada", se puede pensar que solo podría haber verdadera supranacionalidad en tanto se fusione en una fórmula las dos vertientes relativas a este tipo (orgánica y normativa).

CAPÍTULO II ESQUEMAS INTEGRACIONISTAS EN AMÉRICA LATINA

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) es un organismo regional, que surgió ante la necesidad de superar la situación comercial en la que se encontraban los países latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial, y la cual generó la tendencia de ingresar “financiamiento externo”, para así superar los diversos problemas económicos que se fueron presentando.

En mayo de 1957 la Conferencia Económica Interamericana, celebrada en Buenos Aires, ante la ausencia de la cooperación financiera internacional, resuelve establecer de forma gradual y progresiva un Mercado común Latinoamericano, pero aún se encontraban muy lejos de instrumentar aquella decisión.

Así pues, la ONU crea en el año de 1948 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL a partir de ahora), a la que se le encomendaron asuntos de la cooperación entre los países latinoamericanos, principalmente en el área comercial, dedicándose entonces a estudiar el sistema adecuado para lograrlo.

La CEPAL tuvo dos reuniones importantes; la primera se llevó a cabo en 1958, en Santiago de Chile; la segunda reunión tuvo lugar en Panamá, un año después, esto es, en mayo de 1959.

Fue hasta la reunión de Panamá, de 1959, cuando se sientan las bases del proyecto de unidad de los Estados Latinoamericanos, o bien, de la creación de un Mercado común bajo las siguientes recomendaciones básicas:

- El mercado regional deberá estar integrado por todos los países latinoamericanos;
- Deberá abarcar la mayor cantidad de mercancías producidas dentro del área;
- Tomar en cuenta las asimetrías económicas entre los diferentes países, los menos avanzados frente a los de mayor industrialización, se les deberá dar un tratamiento especial, con el fin de capacitarlos progresivamente, de tal manera que todos gocen de los beneficios del mercado regional;
- Con características de uniformidad arancelaria, es decir, establecer una tarifa aduanal única;
- Contribuir a la expansión y diversificación del intercambio comercial, como resultado del libre juego de las fuerzas económicas;
- Organizar un sistema de pagos y créditos multilaterales¹, para llegar a la máxima reciprocidad;
- Se tendrá el derecho a establecer restricciones temporales a la importación;
- Restricciones a importaciones de productos agrícolas;
- Establecimiento de reglas de competencia, para evitar perjuicios entre los países exportadores miembros;
- Sistema de créditos y de asistencia técnica; así como,
- La incorporación de órganos supranacionales, como lo son un cuerpo consultivo, y un sistema de arbitraje.

Las recomendaciones arriba enumeradas se concretaron el 18 de febrero de 1960, mediante la firma del Tratado de Montevideo, por el cual se instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), como producto de un consenso político, sobre las bases de un desarrollo económico plausible.

En el Tratado de Montevideo se quiso establecer un equilibrio entre la apertura a la competencia internacional, y la protección de las industrias nacientes, ello en virtud de hacer más fácil la complementariedad e integración entre las economías de los países miembros.

¹ Cfr. MOAVRO Horacio. *La Decisión: Aportes para la integración latinoamericana*. Citado por BAYÁ, María de la Cruz. Ob. Cit., p. 148.

Características Principales

El objetivo fundamental era fijar un área de preferencias arancelarias determinando los principios para desarrollar el intercambio comercial y complementación económica; asimismo, se puso como fecha límite 12 años, hasta llegar a una zona de libre comercio. Lo anterior se encontraba claramente condicionado por una realidad económica deficitaria en América Latina.

Dentro del Capítulo IV² del tratado en comento, se estableció la cláusula de Nación más favorecida; en el Capítulo V lo correspondiente al tratamiento de tributos internos; en el VI las cláusulas de salvaguardias; en el Capítulo VII las disposiciones especiales sobre agricultura; en el Capítulo VIII, las medidas a favor de los países de menor desarrollo; en el IX, se dispuso para los órganos de la Asociación; en el Capítulo X, lo relativo a la personalidad jurídica, inmunidades y privilegios; así como otros dos capítulos más, formando en total, 65 artículos, y un preámbulo contenido en 7 puntos.

Cabe destacar que, a la luz del Tratado de Montevideo de 1960, se firmaron 5 protocolos, a saber³:

1. Protocolo sobre normas y procedimientos para las negociaciones;
2. Protocolo sobre constitución de un comité provisional;
3. Protocolo sobre la colaboración de la CEPAL y del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA;
4. Protocolo sobre compromisos de compraventa de petróleo y sus derivados; y
5. Protocolo sobre tratamiento especial a favor de Bolivia y Paraguay.

Los instrumentos específicos anteriores, fueron creados para promover el cumplimiento de los objetivos planteados en el Tratado.

² Artículo 18. Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes. Tratado de Montevideo de 1960

³ PACHECO Martínez, Filiberto. Ob. Cit., pp. 74 y 75

Países signatarios

Si bien las intenciones de la reunión de Panamá eran que la ALALC estuviera compuesta por “todos” los países latinoamericanos, los únicos países en firmar fueron: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La razón es que probablemente no existía aun una conciencia clara de lo que implicaba un organismo de esta naturaleza, y se tenía al mismo como un proceso experimental.

Principales disposiciones

Aquí se mencionaran algunas de las más importantes disposiciones, como son:

- La decisión de preservar sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano (Preámbulo, párrafo 6º);
- esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios (Preámbulo, párrafo 7º);
- Las Partes establecen una zona de libre comercio e instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (art. 1);
- Liberar lo esencial del comercio recíproco (art.3);
- Expandir y diversificar el comercio recíproco y promover la progresiva complementación de las economías de la Zona (art. 10);
- Coordinar las políticas de desarrollo agrícola e intercambio de productos agropecuarios y procurar la expansión del comercio (art. 27 y 29);
- Establecer en forma gradual y progresiva un Mercado Común Latinoamericano (art.54)

Estructura Orgánica⁴

- a) Conferencia de la Partes Contratantes,
- b) Comité Ejecutivo Permanente,
- c) Secretaria,
- d) Comisiones Consultivas, y
- e) Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁴ Artículo 33-45 del Tratado de Montevideo de 1960.

Crisis

La relación preexistente entre algunos de los países signatarios del Tratado de Montevideo, y su avanzado desarrollo industrial, hicieron posible en un principio el establecimiento de la ALALC; sin embargo, a medida que eran conseguidos los objetivos primarios de la política económica, a través del uso preferente de algunos mecanismos en detrimento de otros, dieron lugar al establecimiento de acuerdos fuera de lo estipulado en el Tratado Principal. De esta forma la proporción de productos negociables contemplados en la ALALC con trato preferente de acuerdo al nivel de desarrollo de los países fueron decreciendo hasta el punto de estancarse.

Si a lo anterior agregamos que a principios de esa década de los 60's, la actividad comercial, en particular con Estados Unidos, decayó; el modelo de equilibrio dibujado en el tratado se inclinó a favor de un proteccionismo, facilitando una lenta sustitución de importaciones.⁵

El delineamiento de políticas económicas que desmerecían todo intento integrador, mediante dicha tendencia proteccionista, plasmada en la promoción de la exportación de productos nacionales en sustitución de la importación de los productos protegidos, además de la disparidad de las economías de los países miembros y el frecuente cambio de políticas en este sentido fueron las que ocasionaron los conflictos en esta área en particular en el seno de la ALALC, obligando a la mayoría de los países a implantar restricciones comerciales recíprocas para cuidar sus deficitarias balanzas de pagos.

Para la siguiente década, hablando a partir de 1970, el escenario mundial cambió, siendo mas fácil acceder a los créditos, de tal manera que los países, principalmente Argentina, Chile y Uruguay, comenzaron a eliminar su protección arancelaria, al margen de lo establecido por el ALALC. Con la dinámica anterior, el resto de los países siguieron el mismo ejemplo, omitiendo aplicar la estructura arancelaria de la asociación regional, la cual empezó a caer en desuso.

⁵ Cfr. DÁVILA Aldás, Francisco. Ob. Cit., p. 121

Los problemas jurídicos, producidos a través de los 20 años siguientes a la suscripción del Tratado de Montevideo, fueron visibles transformaciones debido a un replanteamiento económico, causado por la inestabilidad de las políticas económicas que producían inseguridad jurídica, lo cual se reflejó en el incumplimiento de las disposiciones de esta asociación. Por otro lado, este proceso integracionista enfrentó su mayor problema jurídico cuando se aceptó la creación, dentro de sí, del Acuerdo de Cartagena como un organismo subregional de integración, ya que la misma no se encontraba enmarcada en los parámetros jurídicos establecidos por la ALALC; esto en virtud de la falta de condiciones y credibilidad que enfrentaba en ese momento el Tratado para satisfacer las expectativas de los signatarios comprometidos en aquel proyecto.

Resultados positivos

Bajo en contexto de esta asociación regional, se podría afirmar que no todo fue un fracaso, pudiendo mencionar la aportación en la construcción de un Derecho de Integración en la Región, así como un esquema de cooperación internacional importante para el desarrollo de los países miembros de entonces.

De igual, María de la Cruz Bayá señala en su obra algunos aspectos importantes durante la vigencia de este tratado, a saber⁶:

- a) Aumento Cuantitativo del Comercio, que se vio reflejado en las exportaciones anuales que crecieron durante ese lapso, sobre todo respecto de Argentina, Brasil y México;
- b) Aumento Cualitativo del Comercio, cuyos logros estuvieron orientados a la obtención de un grado de “calidad” en los productos a ser negociados en el mercado intrazonal;
- c) Armonización Aduanera: que permitió en todo momento el establecimiento de normas de calidad y origen, permitiendo a los países signatarios del Tratado garantizar, mediante estas técnicas

⁶ BAYÁ, María de la Cruz. Ob. Cit., p. 95

aduaneras, el incremento de los niveles de importación y exportación con respecto al comercio intrazonal, como con terceros países;

- d) Nomenclatura Arancelaria: mediante la aplicación del Tratado se dio lugar a la creación de una nomenclatura, que facilitó las operaciones anteriormente mencionadas en el ámbito del intercambio comercial intrazonal;
- e) Experiencia integradora: porque contribuyó, a lo largo de su desarrollo, a crear una conciencia integradora a través de la motivación a las empresas privadas, utilizando para ello la capacidad exportadora de estas;
- f) Mecanismos Multilaterales de Pago: se crearon estos mecanismos para el registro de créditos como de débitos de las operaciones comerciales de importaciones y exportaciones, permitiendo de esta manera un comercio eficiente.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

Las discrepancias entre los países más vulnerables a una rápida apertura comercial frente a los otros con mayores potencialidades, se hizo notable, sobretodo cuando los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) exigieron diversas concesiones, durante las negociaciones de la XVIII Conferencia, llevada a cabo en 1978 para decidir el futuro de la ALALC, y de no serles otorgadas dichas concesiones, se retirarían de ésta.

Aunado a lo anterior, la vieja ALALC, si bien había logrado incrementar el comercio interregional entre los años 1960 y 1980, mostraba dificultades para su profundización a través de instrumentos netamente multilaterales. Es por ello que se buscó la creación de instrumentos más flexibles.

Pues bien, ante esas posiciones, el objetivo más próximo fue la revitalización del esquema integrador, estableciendo como máxima, la fecha del 31 de diciembre de 1980⁷; de tal forma, que se fijó como propósito prístino la creación de la base sobre la cual se establecería un organismo regional dinámico.

Finalmente, en la XIX Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes, celebrada en la ciudad de Acapulco, entre el 16 y 27 de junio de 1980, ya se concretan algunos acuerdos importantes dirigidos a la transformación de la asociación regional; pero no es sino hasta el 12 de agosto de ese mismo año que los Ministros de Relaciones Exteriores, por mayoría, aceptan y firman un nuevo Tratado de Montevideo por medio del cual surge a la vida jurídica la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que viene a sustituir a la ALALC.

Características Principales

Los países deciden continuar con “...el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región y, para ese efecto instituyen la Asociación Latinoamericana de Integración”.⁸

Con la cita precedente, es de notar la persistencia por los anhelos de integración latinoamericana, con la peculiaridad de adecuar sus acciones a las circunstancias y dinámica internacionales. Asimismo, contaba con tratamiento especial, de acuerdo a tres categorías:

- Los de menor desarrollo: Bolivia, Ecuador y Paraguay;
- Los de mediano desarrollo: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela; y
- Los de mayor desarrollo: Argentina, Brasil y México.

⁷ Cfr. MOAVRO Horacio, ob. cit. p. 174

⁸ Artículo 1º del Tratado de Montevideo de 1980.

De esa forma, se estaban resolviendo problemas suscitados a la luz de la ALALC, debido a que podían establecerse vínculos económicos más estrechos con países de economías y dinámicas de desarrollo homogéneas y, la ALADI permitía negociar acuerdos bilaterales entre sus miembros, es decir, este tratado regional era mucho más flexible que el anterior, superando los errores, y preparando a los miembros al comercio internacional.

No obstante, el motivo principal fue la idea sobre la integración económica regional como uno de los principales medios para que los países de América Latina pudieran acelerar su proceso de desarrollo económico y social, a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos.

Estaban convencidos de renovar el proceso de integración latinoamericano y establecer objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la región.

Surgió también por la necesidad de contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración. Tuvieron en cuenta la decisión adoptada por las Partes Contratantes del Acuerdo General de Aranceles y Comercio que permitió reducir o eliminar mutuamente las trabas a su comercio recíproco.

La conformación de un bloque subregional, en el marco de la ALADI reemplazante de ALALC, plantea lo que ha comenzado a denominarse un regionalismo abierto, compatible con los principios de comercio libre que intenta establecer el GATT.

Con motivo del bilateralismo expuesto en el tratado, se han firmado casi un centenar de acuerdos bilaterales y subregionales entre sus miembros, tanto en materia comercial, así como en turismo y transporte, siendo la ALADI el punto de encuentro o, mejor dicho, de partida para muchos otros tratados.

Países signatarios

La ALADI es un organismo intergubernamental⁹, debido a que fue creada a través del consentimiento de varios Estados, como lo son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; se considera, a éstos, Países Originarios.

Cabe añadir que el 6 de noviembre de 1998 Cuba es aceptada como país miembro, durante la X Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores mediante la Resolución 51(X).¹⁰

Estos países representan en su conjunto el 95% del producto interno bruto, el 87% del territorio y el 86% de la población de América Latina y el Caribe.¹¹

Por otro lado, la ALADI prevé los denominados Países Observadores, los cuales son: El Salvador, Honduras, España, Portugal, Guatemala, Dominicana, Nicaragua, Italia, Panamá, Suiza, Rusia, Rumania y China. A diferencia de lo establecido en la ALALC, también determina la participación de Organismos Observadores que a la fecha son: CEPAL, OEA, BID, PNUD, SELA, CAF, OPS/OMS, la Comisión de las Comunidades Europeas y el Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICAD)¹²

Principios Rectores

A diferencia de muchos Acuerdos y Tratados, la ALADI presenta una serie de principios sobre los que descansa el esqueleto de su procedimiento, perfectamente delimitados en el artículo 3, que a la letra señala:

- a) *“Pluralismo.* Como voluntad de los países en materia de actitud política frente a los objetivos que se pretenden;
- b) *“Convergencia.* Manifestada en la multilateralización de los acuerdos.
- c) *“Flexibilidad.* En la capacidad de concertación que permite el fortalecimiento del esquema integrador.

⁹ ALADI, Tratado de Montevideo de 1980.

¹⁰ www.aladi.org

¹¹ FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. Sistema del Comercio Internacional, Civitas Ediciones, Madrid, España, 2001, p. 257

¹² www.aladi.org

- d) *“Tratamientos Diferenciales*. Como mecanismos utilizados para facilitar el logro de un alcance regional.
- e) *“Multiplicidad*. Formas concertadoras en la construcción y ampliación de los mercados regionales”.¹³

Objetivos

Los objetivos que contempla el tratado en comento se encuentran en:

- La promoción y regulación del comercio recíproco y la complementación comercial y económica que coadyuve a la ampliación de los mercados (art. 2);
- Fomentar y regular el comercio agropecuario intraregional (art. 12);
- Promover la integración de la región a fin de asegurar el desarrollo económico y social;
- Establecer en forma gradual y progresiva un Mercado Común Latinoamericano.¹⁴

Estos objetivos han formado los pilares sobre los que se asientan actualmente los lineamientos estratégicos del proceso de integración que se quiere alcanzar en la región, cuya máxima aspiración es la construcción de un Mercado Común.¹⁵

Principales Disposiciones

El texto completo del tratado de Montevideo de 1980 contiene diez Capítulos y sesenta y cinco artículos, de los cuales cabe destacar la parte alusiva a la adopción de instrumentos¹⁶ para lograr la realización de las funciones básicas esta asociación, teniendo pues:

- a) Área de preferencias económicas, compuestas por una preferencia arancelaria regional, esto es, una etapa preparatoria a formas superiores para consolidar procesos superiores integracionistas;

¹³ Artículo 3 del Tratado de Montevideo de 1980.

¹⁴ V. ALADI, Tratado de Montevideo 1980

¹⁵ BAYÁ, María de la Cruz. Ob. Cit., p. 98

¹⁶ Cfr. PACHECO Martínez, Filiberto. Ob. Cit., p. 78

- b) Acuerdos de alcance regional¹⁷, cuya finalidad es instrumentar políticas que repercutan o impacten determinados rubros económicos en una zona territorial; y
- c) Acuerdos de alcance parcial¹⁸, que se caracterizan porque no todos los Estados parte del Tratado en cuestión participan, aunque intervengan en los acuerdos regionales, además son concretos.

La ALADI estableció como objetivo crear a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un Mercado Común Latinoamericano. A tal fin, a diferencia de su antecesora ALALC, posibilitó la existencia de Acuerdos de Alcance Parcial en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional, mediante su progresiva multilateralización.

Estructura Orgánica¹⁹

- a) Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores,
- b) Conferencia de Evaluación y Convergencia,
- c) Comité de Representantes, además de la Secretaria General y los órganos Auxiliares.

Crisis

A pesar de las deficiencias de que adolece, la ALADI ha contribuido a desarrollar una conciencia de solidaridad regional, indispensable para la eficaz protección de los intereses comunes y la preservación del objetivo de un desarrollo conjunto de la región, es decir que si no hay unidad no es posible una defensa eficaz y por ende de una creación de mecanismos beneficiosos para el desarrollo de los países originarios en el contexto de una integración cada día mas real. Esto ha permitido mejoras y profundización en los compromisos asumidos por los Estados.

¹⁷ El tratamiento para estos acuerdos está previsto en los artículos 6° y 18 del Tratado de Montevideo de 1980.

¹⁸ Su tratamiento se observa en los artículos 7, 8 y 9 del mismo tratado.

¹⁹ Artículos 28 y 29 del Tratado de Montevideo de 1980.

A través de las decisiones tomadas en los foros regionales, los países que integran la ALADI han evolucionado en cuanto la concepción sobre política de la integración, delegándole funciones en apoyo ante desafíos comunes (...) La integración pasa a convertirse así en una política de Estado, con los propósitos de buscar la diversificación de productos, destinos y orígenes en el comercio exterior, de reforzar el compromiso con la democracia y de aumentar su poder de negociación internacional.²⁰

Por otra parte la “extrema flexibilidad” que diferencia a este organismo de la ALALC, plantea una sólida base económica como punto de origen, nodal y final de la interdependencia en construcción hacia un proceso integrador en la región. Sin embargo, la ALADI enfrenta múltiples problemas al interior del esquema como la pobreza, el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, mismos que han sido identificados como amenazas contra la seguridad hemisférica, siendo grandes desafíos para la consolidación de la integración en la región.

En tiempos recientes, la ALADI se ha mostrado preocupada por la vigorización de la cooperación financiera entre sus miembros para llevar adelante transformaciones en sectores específicos, para mejorar la situación comercial de sus miembros, consolidar sus economías nacionales y ser mas competitivos en las dimensiones exigidas mundialmente.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

La ALALC, al poco tiempo de entrar en funcionamiento, enfrentó problemas políticos y jurídicos, sus miembros mermaron interés en el proceso de integración regional, no había una armonización de las políticas económicas, entre otras vicisitudes provocaron el estancamiento de aquella.

Ante lo comentado arriba, se tenían pocas esperanzas para mejorar el acuerdo, es entonces cuando los países andinos formaron un núcleo aparte dentro de la

²⁰ Cfr. FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. Ob. Cit., p. 258

misma ALALC, para diseñar una estrategia de integración más idónea para sus peculiaridades.

Al tiempo, durante la Declaración de los Presidentes de América, realizada el 14 de abril de 1967, se planteó la existencia posible de acuerdos subregionales dentro del marco del Tratado de Montevideo de 1960, para dar cabida a nuevos esquemas de integración económica.

Bajo esta dinámica, en 1966, en la Declaración de Bogotá se fijaron los criterios y bases preliminares para lo que se aprobaría en 1969; y es que a través de negociaciones, finalmente el 25 de mayo de 1969, en la ciudad de Cartagena, se aprobó el Acuerdo de Integración Subregional, el cual fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, entrando en vigencia meses después, el 16 de octubre del mismo año.

De esta forma, como concesión estrictamente política, la ALALC aceptó la creación de éste organismo subregional, a pesar de su prohibición en el Tratado de Montevideo, ya que la idea central era construir un órgano macro integrador, razón por la cual la constitución de uno más pequeño frenaría los logros que pudieran alcanzarse por los países originalmente signatarios de la asociación regional. Dicha concesión estuvo fundamentada en la necesidad de un cambio estructural realizable, lo cual conduce a la formación de un nuevo modelo que permita una mejor distribución de los beneficios, neutralizando a la vez los efectos desestabilizadores de la supresión andina.

Es con la esperanza de obtener mejores resultados en los tratamientos diferenciales, aranceles externos comunes y otros previa concesión del permiso que se suscribió el Acuerdo Subregional de Integración en 26 de mayo de 1969 en Bogotá, Colombia, por los países de Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Perú, conociéndose bajo esa denominación por mucho tiempo, hasta que la Comisión le otorgó el nombre de Cartagena en honor a que la idea de una integración de la región andina había surgido precisamente en dicha ciudad.

Al respecto, cabe señalar los nombres, con los que se conoce el mismo, son varios como el Acuerdo de Integración Subregional, Supresión Andina, Acuerdo de Cartagena, Pacto Andino, Grupo Andino, Comunidad Andina y Sistema Andino de Integración. Pero es mediante el Protocolo de Trujillo, de 10 de marzo de 1996, que se convierte en Comunidad Andina de Naciones (CAN), tal como se le conoce en la actualidad.

Al momento de su creación este organismo regional contaba con una población de 98 millones de personas, actualmente se encuentra con 120 millones de habitantes en un espacio geográfico que abarca 4'710.000 Km² con un producto interno bruto registrado al 2002 de 260 millones de dólares²¹, y con un comercio internacional de 77, 3 mil millones de dólares.²²

Este pacto constituye un instrumento que impulsa la industrialización para obtener el máximo desarrollo, vislumbrando la unificación política mediante la armonía de los intereses locales, sin arrebatarles sus propias identidades. Con este pacto, se trató de eliminar el aislamiento y la debilidad de los Estados de los Andes, generando la fortaleza de la unidad en la diversidad y en la complementariedad.

De esta forma, nace el Pacto Andino o de Cartagena, funcionando a partir de noviembre de 1969, al instalar la Comisión, órgano máximo del pacto.

Países Signatarios

Los países que firmaron el Pacto Andino, originalmente, fueron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, todos ellos son miembros del CAN desde 1969. No obstante, tuvo algunas dificultades en la práctica, de esta forma, se presentaron los siguientes dos sucesos.

- Adhesión de Venezuela

²¹ www.comunidadandina.org

²² FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. Ob. Cit., p. 268

Producto del dinamismo que adquirió el proceso de integración andina, se suscitó la suscripción de un Acuerdo entre los Presidentes del Perú y de Venezuela, en el año de 1973, por el cual se produce el ingreso de este último al Grupo Andino, consolidándose entonces una de las máximas aspiraciones bolivarianas, formar la Gran Colombia.

Este hecho sirvió de tónica al Pacto, toda vez que hacia afuera implicaba una clara muestra de eficacia del mismo y permitía advertir que el proceso integracionista al fin había hallado una ruta, aunque en menor escala por la especificidad de los pueblos.

De esta manera, aprovechando dichas circunstancias, se estableció de forma mas contundente una programación industrial con el fin de propiciar una participación equitativa en cuanto a la distribución de beneficios resultante del nuevo esquema integrador.

- Retiro de Chile

A consecuencia de la modificación de su política exterior, y debido a que su política económica difería de la política del Acuerdo de Integración Andina²³ el vínculo con la región andina quedó inoperante para Chile, mas aun después de la nueva configuración que le diera Pinochet, en 1976, a la relación con la CAM, determinando como prioritarios aquellos que pudieran suscitarse con Asia y el Norte.

En otras palabras, Chile encontró que sus intereses particulares estarían mejor compensados si abrían indiscriminadamente su comercio y los recursos del país a la voracidad de las transnacionales a las cuales se subordinaron.

Objetivos

²³ Cfr. QUINTANILLA Graciela, Procesos de Integración. La Paz Instituto Internacional de Integración (III) 1ª Edición. 1992 p. 39

- Propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional;
- Fortalecer la solidaridad subregional, y
- Procurar un mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.²⁴

Asimismo, los objetivos con los que se creó el Pacto, están orientados a acelerar el crecimiento del grupo en el contexto de una integración económica, a través de la promoción de un desarrollo armónico y equilibrado, lo cual además permitiría una mayor participación en el Tratado de Montevideo. Sin embargo uno de sus objetivos mas importantes es la elevación del nivel de vida de sus habitantes, tal como se ve en el último punto de los enumerados arriba.

Para alcanzar los objetivos del Acuerdo se usan, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes²⁵:

- a) Profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial;
- b) La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;
- c) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial;
- d) Un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980;
- e) Un Arancel Externo Común²⁶;

²⁴ Cfr. CAN, *Protocolo Modificador de Quito* de 12 de mayo de 1987.

²⁵ Artículo 3 del Pacto de Cartagena de 1969.

- f) Programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial;
- g) La canalización de recursos internos y externos a la Subregión para proveer el financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración;
- h) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios;
- i) La integración física; y
- j) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador.

Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social:

- a) Programas orientados a impulsar el desarrollo científico y tecnológico;
- b) Acciones en el campo de la integración fronteriza;
- c) Programas en el área del turismo;
- d) Acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente;
- e) Programas de desarrollo social; y,
- f) Acciones en el campo de la comunicación social.

Estructura Orgánica

A partir del Acta de Trujillo-Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena de integración subregional, 1996, la CAN empieza a escribir un nuevo

²⁶ *Nota del BID-INTAL: Por Decisión 523 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, dada el 7 de julio de 2002, se aprobó la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino*

esquema, pues cambia la noción que se tenía sobre la integración entre Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, pues desaparecen viejas instituciones a cambio de instrumentos, instancias e instituciones con el objeto de consolidar el proceso integracionista.

Así pues, surgen:

1. La Comunidad Andina,
2. Sistema Andino de Integración.

La Comunidad Andina se compone por los Estados miembros del pacto, así como por los órganos del SAI.

La estructura conocida como el Sistema Andino de Integración, está conformada por un conjunto de órganos e instituciones que trabajan vinculados entre sí, cuyos propósitos son:

- profundizar la integración subregional,
- promover su proyección externa,
- robustecer las acciones relacionadas con el proceso.

El Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes órganos e instituciones²⁷:

- Consejo Andino Presidencial,
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores,
- Secretario General,
- Comisión, Parlamento Andino,
- Tribunal Andino de Justicia,
- Corporación Andina de Fomento,
- Fondo Latinoamericano de Reserva,
- Consejo Consultivo Empresarial,
- Consejo Consultivo Laboral,
- Universidad Andina Simón Bolívar,
- Convenios.

²⁷ Artículo 6° del Pacto de Cartagena.

Órganos de la CAN²⁸

Consejo Presidencial Andino²⁹. Este cuerpo colegiado está compuesto por los Jefes de Estado, quienes definen las políticas finales a ejecutar; algunas de sus atribuciones, como instancia superior del SAI, son el “emitir directrices sobre distintos ámbitos de la integración”³⁰, teniendo como característica la presidencia rotativa en función del orden alfabético del nombre de los países miembros, y cuya función será desempeñada por un año.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores³¹. Órgano de decisión política, encargado de la consecución de los objetivos del proceso, en este sentido, suscribe los convenios y acuerdos con terceros países, o con organismos internacionales en representación de la CAN.

Es la instancia que expresa su voluntad mediante Declaraciones o Decisiones; al respecto, se debe aclarar que las primeras constituyen manifestaciones no vinculantes, mientras que las segundas, forman la base de las normas jurídicas de la CAN.

Secretaría General³². Es el órgano ejecutivo que, a partir del 1º de agosto de 1997, asume las atribuciones de la Junta de Cartagena; esta instancia tiene capacidad propositiva, es quien administra el proceso de integración y, por ende, vela por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países miembros. Su sede se encuentra en Lima, Perú.

Comisión³³. Este es un órgano normativo del SAI, que está integrado por un miembro plenipotenciario de cada uno de los Estados Miembros, facultado para considerar norma, fórmula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional en materia de comercio e inversiones fundamentalmente.

²⁸ BAYÁ, María de la Cruz. Ob. Cit., pp. 109-114

²⁹ Artículos 12-14 del Pacto de Cartagena de 1969.

³⁰ CAN, Consejo Presidencial Andino. Atribuciones. www.comunidadandina.org/consejopresidencial/html.

³¹ Artículos 15-20 del Pacto de Cartagena de 1969.

³² Artículos 29-39 del Pacto de Cartagena de 1969.

³³ Artículos 16-28 del Pacto de Cartagena de 1969.

Parlamento Andino³⁴. Creado el 25 de octubre de 1979, modificado a través del Protocolo de 1997 que le otorga la calidad de órgano deliberante, está conformado por representantes de los Congresos Nacionales de los países miembros del Acuerdo por un tiempo de 5 años. Esta instancia participa actualmente en la generación normativa de la región, y promueve la armonización de las legislaciones en virtud de los avances que plantea el acuerdo.

Por otra parte, a fin de dotar de la importancia que no ha tenido desde su creación, este órgano en el seno de la CAN, se ha determinado que la elección de sus miembros no obedezca mas a una elección dentro de un Congreso, sino que las mismas sean de características directas y universales, lo cual ha planteado varios problemas en su aplicación, no habiéndose cumplido hasta ahora con esta disposición, sino por algunos países.

El Parlamento Andino tiene su sede en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Tribunal Andino de Justicia³⁵. Mientras que el Parlamento es un órgano deliberante, éste es un órgano jurisdiccional, integrado por 5 miembros, con competencia territorial en los Estados signatarios del pacto, pues es el responsable de controlar la legalidad de las normas comunitarias, de interpretar las mismas que conforman el ordenamiento jurídico de la CAN, y de asegurar la aplicación uniforme de todas ellas en el territorio de la región andina.

Mediante el Protocolo Modificador de 1996, que entra en vigencia en 1999, se le reconocen al Tribunal nuevas competencias, como es el Recurso por Omisión o Inactividad, la Función Arbitral y la Jurisdicción Laboral.

Este órgano tiene su sede en la ciudad de Quito, Ecuador.

³⁴ Artículos 42-43 del Pacto de Cartagena de 1969.

³⁵ Artículos 40-41 del Pacto de Cartagena de 1969.

Corporación Andina de Fomento (CAF). La Corporación Andina de Fomento fue creada curiosamente en 7 de febrero de 1968, es decir, antes de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, entrando en vigencia a partir del 30 de enero de 1970, después del nacimiento del Pacto Andino.

La CAF es una institución financiera internacional mas importante de la CAN, y está integrada por accionistas como Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, además de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad Tobago, España y 22 bancos privados más.

Esta conformación demuestra que es un organismo que ha trascendido la dimensión de la CAN, toda vez que no solo son miembros los Estados de la región andina, sino también otros que incluyen también parte del continente Europeo a través de España.

La sede de la CAF se encuentra en Caracas.

Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR).³⁶ El Fondo Andino de Reserva (FAR) fue creada en noviembre de 1976, para ser luego modificado y promover su apertura el 10 de junio de 1988 en la ciudad de Lima, entrando en vigencia a partir del 12 de marzo de 1991 como un organismo de tendencia latinoamericana, al ser constituida por la CAN y Costa Rica para acudir en apoyo de las Balanzas de pago a través de créditos o prestamos a terceros países.³⁷

La sede del FLAR se encuentra en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Consejo Consultivo Empresarial³⁸. Este órgano del SAI, está conformado por 4 delegados por país miembro de acuerdo con las Decisiones 442 y 464, mediante las cuales se crea y se norma.

³⁶ Artículos 45 y 46 del Pacto de Cartagena de 1969.

³⁷ CAN, Estructura de la SAI www.comunidadandina.org/estructura/html

³⁸ Artículo 44 del Pacto de Cartagena de 1969.

La sede del Consejo se halla en la ciudad de Lima, Perú.

Consejo Consultivo Laboral.³⁹ Al igual que en el caso anterior, este Consejo se rige por las Decisiones 441, 464 y 494 de la CA, cuyos representantes son elegidos por la instancia superior nacional de representación laboral en cada uno de los países miembros.

Su sede se encuentra en la ciudad de Quito, Ecuador.

Universidad Andina “Simón Bolívar”. Es una institución que forma parte del SAI, dedicada a la investigación, a la formación post universitaria y a la prestación de servicios; fue creada en 1985, en la ciudad de La Paz durante el periodo de sesiones del Parlamento Andino, tiene su sede principal en la ciudad de Sucre, Bolivia.

Consideraciones Finales

Durante sus primeros años de vigencia, el Pacto de Cartagena fomentó el crecimiento económico y comercial de la región, contribuyendo de igual forma al establecimiento de aspectos sociales y culturales, pero no todos los instrumentos que facilitaron esta dinámica funcionaron siempre de forma eficaz.

Los préstamos solicitados por los países miembros de la CAN, para facilitar la implantación de las transnacionales y demás industrias, tendrían que abonarse en los 80's, según las exigencias de los acreedores financieros. De esta forma, todos los países miembros truncaron su desarrollo y la integración.

Por tanto, sus economías se deterioraron, se adhirieron a las exigencias del mercado mundial, restringieron sus divisas para pagar sus deudas, convirtiéndose en exportadoras para beneficio de los financieros internacionales.

³⁹ *Ibídem.*

En el transcurso de esa misma década, no mejoró nada, por el contrario, los excesivos intereses de la deuda, junto con la baja de precios en productos de exportación en el mercado internacional, dificultaron aun mas el avancen en el proceso integracionista, así como el cumplimiento del pacto andino, tan es así, que repercutió en la inestabilidad social, amenazando la democracia de aquellos países.

Para los años de 1990, la globalización en expansión, sumió a la comunidad andina y sus pueblos en la miseria y marginación. En la actualidad, se encuentran en constante lucha contra esos desafíos.

Así, la armonización de políticas y coordinación de los planes de desarrollo, establecidos como mecanismos del Pacto, se encontraron de pronto frente a problemáticas, lo cual mermó cualquier adelanto significativo en la práctica.

Aunado a lo ya expuesto, el proceso de integración regional andino careció de mecanismos efectivos, por la debilidad del proceso en si, resultado de la falta de credibilidad de los últimos años y porque ha formado parte de una política coyuntural, toda vez que se ha desarrollado mediante cumbres esporádicas que no han logrado construir instituciones o un aparato institucional permanente. Así como de la prioridad que se le ha otorgado a los convenios bilaterales o multilaterales en detrimento del beneficio de la región.

Cabe destacar que hoy en día, la subregion se ha convertido en un exportador de violencia, e inestabilidad donde la inseguridad jurídica va creciendo cada vez más, y en los últimos años el rol protagónico que debiera asumir la integración ha ido admitiendo signos donde el fomento a la confianza es importante, no solo para crecer como pueblos, sino también para fomentar un proceso de paz para acceder al desarrollo tan ansiado que permita vivir dentro los limites de la dignidad humana.

Los problemas del narcotráfico y la guerrilla, entre otros, han afectado seriamente la gobernabilidad en la región andina, lo cual ha conducido a la búsqueda de acuerdos que permitan mayores niveles de ingresos, como la

firma de dos instrumentos importantes con Estados Unidos dos instrumentos muy importantes conocidos por sus siglas en inglés como ATPA y ATPDEA, Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, respectivamente.

Por último, resta señalar que una de las máximas aspiraciones de la CAN, es establecer, un Mercado Común Andino a través de la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas.

MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)

La concreción de este mercado no ha sido tarea fácil tomando en cuenta la relación histórica y económica entre Argentina y Brasil, principales actores dentro de este esquema integracionista.

Ambos países llevaron a cabo distintos intentos por mejorar sus relaciones y motivados por un sentimiento comunitario que los llevó a ejecutar acciones conjuntas, como en 1985, la inauguración del puente que comunica Puerto Meira del Brasil con Puerto Iguazú de Argentina. En esta oportunidad los Presidentes respectivos suscribieron la “Declaración de Iguazú”, donde se pone de manifiesto el problema económico que enfrenta la zona a causa de la deuda externa, considerada desde entonces como impagable; es así que “Resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas”⁴⁰, creándose a partir de ese instante las condiciones necesarias para la estructuración de un proceso integracionista importante.

Un año después, en 1986, los Presidentes de Argentina y Brasil se reunieron en la ciudad de Buenos Aires para la firma del “Acta para la Integración Argentino - Brasileño”, así como doce Protocolos tratando temas como bienes

⁴⁰ Cfr. JAGUARIBE, Helio, “*Novo cenário internacional. Conjunto de Estudos*” Río de Janeiro. Editorial Guanabara. 1ª Edición.. 1986. p. 170

de capital, trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, inversiones, energía, biotecnología, estudios económicos, asistencia en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas y la cooperación aeronáutica.

El 10 de diciembre del mismo año se suscribió en Brasilia el "Acta de Amistad Argentino - Brasileño: Democracia, Paz y Desarrollo" mediante la cual se comprometían sobre temas siderúrgicos, de transporte terrestre, transporte marítimo, cooperación en el área de las comunicaciones y también en el área nuclear.

En un principio, la decisión tomada por aquellos dos países, para impulsar sus economías, y salir del terrible endeudamiento en donde se estaban hundiendo, fue totalmente bilateral, para explorar nuevas vías hacia el espacio económico regional latinoamericano. Tiempo después, se unieron sus principales socios Uruguay y Paraguay, partiendo inicialmente del Programa de Integración y Cooperación Económica.

Bajo esta tesitura, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado el 26 de marzo de 1991, mediante la firma del Tratado de Asunción, nombre que recibe por haberse llevado a cabo en la ciudad de Asunción del Paraguay, convirtiéndose desde entonces en una de las iniciativas más ambiciosas de integración en el Cono sur.

El Tratado surgió por la necesaria ampliación de los mercados nacionales de los estados miembros. La integración, suponía la "condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social". Consideraba asimismo imprescindible la progresiva integración latinoamericana, la promoción del desarrollo científico y tecnológico modernizador de las distintas economías.

El acuerdo fijó la estructura orgánica inicial del MERCOSUR y reservó la adhesión de nuevos estados miembros tan sólo al resto de países pertenecientes a la ALADI.

Características Principales

A través del MERCOSUR, se constituyó una unión aduanera, liberando la mayor parte de su comercio y estableciendo una tarifa externa común que abarca el 85% del universo arancelario y el restante 15% lo manejaron de forma escalonada, alcanzando el mercado común en 2006.

Los países integrantes del bloque tienen una población conjunta de más de 200 millones de habitantes, que abarca una superficie de 12 millones de km², y que contaba con un comercio internacional de 145 mil millones de dólares durante el primer lustro a partir de su creación, y un Producto Interno Bruto de 824 mil millones de dólares para 1994.⁴¹

En enero de 1995 se abrió paso a la Unión Aduanera, consolidándose el libre comercio entre los cuatro países y el arancel externo común que fluctúa entre 0 y 20%, el cual rigió el 85% de los bienes hasta antes de 2006.⁴²

El espacio que engloba el MERCOSUR constituye un mercado de más de 200 millones de personas. Esta cifra se aproxima a la población de América del Norte y no dista demasiado de los 300 millones de habitantes de la Unión Europea (UE). El producto interior bruto (PIB) del área integrante del MERCOSUR alcanza los 800.000 millones de dólares, aproximadamente el 60% del PIB regional.

Con el tratado en comento, el comercio intrarregional aumentó más de 6 veces, hasta la fecha, a una tasa del 22% anual, con lo que los socios del MERCOSUR se han posicionado dentro de la región, y se encuentran mucho

⁴¹ FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. Ob. Cit., p. 272

⁴² *Ídem.*

mejor preparados para la nueva etapa de competencia mundial por eficiencia y rentabilidad.

El tratado de Asunción fue modificado en 1994, a solo cuatro años vigencia, por el Protocolo de Ouro Preto.

No obstante, la característica principal radica en que este mercado común está fundado en el principio de reciprocidad, tanto de derechos como de obligaciones de los Estados participantes.⁴³

Países Signatarios

Los países que originariamente suscribieron y constituyeron el bloque comercial, conocido como MERCOSUR, fueron:

- República de Argentina,
- República Federativa de Brasil,
- República de Paraguay, y
- República Oriental de Uruguay.

Sin embargo, el tratado de Asunción prevé la adhesión de otros países:

Artículo 20. El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes.

⁴³ Artículo 2º del Tratado de Asunción.

Por ende, en *lato sensu*, la adhesión del resto de los países que desearan formar parte de este Mercado, y que formen parte de la ALADI, tienen las puertas abiertas tras cinco años de la suscripción del Tratado.

La solicitud de adhesión planteada por **Bolivia** al MERCOSUR se realiza por la necesidad de crear mercados para sus productos, toda vez que desde el desmarque del Perú de la CAN, en 1992 quedando aislada. Sin embargo, la petición Boliviana es rechazada mientras permanezca integrada al Pacto Andino.

Diversos intentos de Bolivia se instrumentaron para formar parte del MERCOSUR, pero no es sino hasta la VI Cumbre de Presidentes llevada a cabo en Asunción, que se adopta el *Memorándum de Entendimiento* que prácticamente asume tres acciones básicas:

- Conformar una Zona de Libre Comercio entre Bolivia y el MERCOSUR en el plazo de 10 años.
- Establecer un marco jurídico de promoción y protección de inversiones recíprocas.
- Ejecutar proyectos de infraestructura vial, fluvial, terrestre y la facilitación operativa en las fronteras.

Por otra parte, en Argentina se hizo una comparación del caso chileno con el boliviano y señalaba que *“Quedan en cambio, expeditas las puertas para el ingreso de Chile que no integra ninguna asociación regional(...)”*⁴⁴ ante esta afirmación se pensó que la misma constituía una presión para obligar a Chile a integrarse al pacto, y lejos de beneficiarlo, perjudicaría las exportaciones chilenas. Finalmente, el ingreso de Chile al MERCOSUR fue frenado únicamente por las diversas políticas económicas de los países miembros que no confluían todavía de forma coherente, desmereciendo cualquier esfuerzo integracionista.

⁴⁴ CAVALLO Domingo, *Declaración* en la Cumbre de las Leñas. Las Leñas. Matutino La Nación. Agosto de 1992

El más reciente ingreso de **Venezuela** ha logrado poner en evidencia una sociedad de sesgos energéticos fundamentales para este bloque, convirtiendo a este nuevo Estado en un miembro pleno del MERCOSUR, a diferencia del status adquirido por Chile y Bolivia. Dicho ingreso no fue gratuito, sino que pretende demostrar que este país se ha convertido en un referente integrador, ya que juega al establecimiento de la bisagra entre los dos bloques mas importantes de estas latitudes, un rol que Bolivia reclamó en la década de los 90, cuando solicitara su ingreso y pretendiera éste desde una perspectiva mas completa y participativa que detenta.

Objetivos

Los lineamientos torales que plantea el MERCOSUR son:

Ampliar los mercados internos mediante,

- El proceso de integración,
- Aprovechamiento eficaz de los recursos,
- Conservación del medioambiente.

Lo cual indica que las características esencialmente económicas tienden a formar parte del gran movimiento internacional que, a través de la estructuración de una base medio ambientalista, haciendo uso de los recursos necesarios, pretende por la gradualidad, equilibrio y flexibilidad, alcanzar las metas que viabilicen el avance del Mercado Común del Sur en un contexto de estabilidad.

Asimismo, se establece en el Tratado de Asunción, las implicaciones del bloque que se creó, a saber:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.⁴⁵

Principales Instrumentos⁴⁶

1. Un programa de liberación comercial, el cual consiste en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como otras restricciones al comercio, para llegar al 31 de enero de 1994;
2. La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizarán gradualmente y en relación con los programas de desgravación arancelaria;
3. Un arancel externo común;
4. La adopción de acuerdos sectoriales.

Estructura Orgánica⁴⁷

El MERCOSUR nació con una estructura, que fue modificada a través del Protocolo de Ouro Preto en 1994, con el objeto de lograr los objetivos previstos, para quedar de la siguiente manera:

⁴⁵ Artículo 1° del Tratado de Asunción.

⁴⁶ PACHECO Martínez, Filiberto. Ob. Cit., p. 155

⁴⁷ MERCOSUR, Estructura Orgánica: www.mercosur.org/estructura/html

Consejo del Mercado Común del Sur. Es el órgano supremo, toda vez que es el responsable de delinear las políticas del proceso de integración, siendo integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de cada uno de los países miembros.

Grupo del Mercado Común. Al igual que la anterior instancia, forma parte de los órganos decisorios del MERCOSUR, es el órgano ejecutivo que toma las medidas adecuadas y necesarias para el cumplimiento de las Decisiones del Consejo; también es el encargado del diseño de las nuevas políticas del proceso integrador.

Comisión. Es el órgano técnico destinado a la defensa comercial y salvaguardia de los productos de intercambio comercial en la subregión, esto implica que debe asistir al Grupo, y en este sentido es el encargado de velar por la aplicación de los instrumentos de políticas comerciales, así como del funcionamiento de la Unión Aduanera. Tiene comités técnicos que coadyuvan su labor de acuerdo con las disposiciones del Protocolo de Ouro Preto.

Parlamento. Éste es un órgano de suma importancia de representación del MERCOSUR, pues a pesar de su corta existencia en la vida jurídica, tiene una característica fundamental porque admite un ingrediente de participación ciudadana a través de la figura de representación, así como recrea un ámbito para la armonización de legislaciones y promueve la aceleración de los procedimientos internos.

Foro Consultivo. Encargado de Asesorar al Consejo y al Grupo para la toma de decisiones en las áreas que les fuera solicitada, dentro del alcance de sus funciones y atribuciones.

Secretaria. Finalmente se encuentra el órgano de apoyo operativo formado por la Secretaria del MERCOSUR, que es el que ejecuta y coordina las políticas trazadas en los niveles decisorios. Tiene su sede en Montevideo.

Resultados

El éxito del MERCOSUR, que representa la más avanzada experiencia integrativa regional latinoamericana, deberá encontrarse en dejar de lado el modelo neoliberal, esto es, no depender de los mecanismos económicos, de las fuerzas del mercado.

No fue coincidencia que los socios buscaran la ampliación de las dimensiones de los respectivos mercados nacionales a través de la integración, lo cual constituyó una condición esencial para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Además, este bloque económico se ha posicionado como un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y relaciones que genera, profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias a la fragmentación. Desde sus inicios un proyecto de integración abierta al comercio mundial y sobre todo a la inversión internacional de acuerdo con el artículo 20 del Tratado de Asunción, formando parte del Regionalismo Abierto.

Agregando a lo anterior, que el MERCOSUR ha promovido la inversión de capitales y el intercambio comercial en una lógica que comprende que el aislamiento puede ser mortal para las economías nacionales y el establecimiento de bloques subregionales, que admiten factores geográficos, tienden a influenciar de forma positiva en el crecimiento económico y la estabilidad social y política.

No obstante, no se deben soslayar los problemas como son la heterogeneidad de los países miembros, la misma que se manifiesta en el desequilibrio de poder al interior del esquema, ya que es evidente que éste tiene en su seno a dos países de características semi-industrializados y dos en vías de desarrollo, lo cual perjudica la marcha del proceso. Esto conduce indudablemente a una competencia cada vez mas deficiente, coadyuvada con la falta de armonización de las normativas nacionales, consecuencia de la ausencia de un ámbito

creador y emprendedor en ese sentido, toda vez que no existen las condiciones y antes que un beneficio se traduce en malestar económico, social y político.

Cabe mencionar que el MERCOSUR actualmente se encuentra en un estadio intermedio de integración, pues se halla entre la política de la cooperación o el mantenimiento de un statu quo, cuyo eje principal durante los últimos años ha sido la marcada interdependencia macroeconomía desde el comercio de bienes y servicios, a la Inversión Extranjera Directa, Inversión Financiera donde la Coordinación es un requisito y no un resultado.

Pero no todos los resultados son negativos, la conformación del MERCOSUR constituye un gran avance en el esquema integracionista de la región.

GRUPO DE LOS TRES (G-3)

El Grupo de los Tres es un bloque económico regional compuesto por Colombia, México y Venezuela, cuyo objetivo es la creación de una zona de libre comercio entre los estados miembros; se firmó el 13 de junio de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995.

Es dable destacar que el comercio entre Colombia y Venezuela seguirá rigiéndose por el Pacto de Cartagena (Grupo Andino).

La liberalización comercial y la reducción de aranceles sobre el comercio mutuo se hizo progresivamente, en un plazo máximo de tres años, aprovechando la favorable coyuntura económica. La desgravación arancelaria se efectuaría en tres etapas:

- Desgravación inmediata (1º de enero de 1995); desgravación a corto plazo (5 años);
- Desgravación a largo plazo (10 años)
- Existe una excepción en el sector automotriz, pues a partir del inicio del tercer año de vigencia del Tratado, se eliminarían los aranceles en un

plazo de diez años; quedando libre de arancel este sector para el año 2007.

Características Principales

Conforme al acuerdo del Grupo de los Tres, se eliminarán totalmente los aranceles aduaneros a lo largo de un período de 10 años. Las excepciones son especialmente importantes en el sector agrícola. A diferencia de la mayoría de los acuerdos comerciales entre países de América Latina, el acuerdo del Grupo de los Tres no sólo contiene disposiciones sobre aranceles, sino que se refiere a asuntos tales como derechos de propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, e inversiones.

El tratado busca un acceso amplio y seguro a los respectivos mercados, a través de la eliminación gradual de aranceles, reconociendo los sectores sensibles de cada país. Establece disciplinas para asegurar que la aplicación de las medidas internas de protección a la salud y la vida humana, animal y vegetal, del ambiente y del consumidor, no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio. Igualmente fija disciplinas para evitar las prácticas desleales de comercio y contiene un mecanismo ágil para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la relación comercial entre los países.

La inclusión de una cláusula de adhesión dentro del tratado, se permite la integración a este instrumento comercial de otras naciones latinoamericanas.

Países signatarios

Me refiero a los gobiernos de tres países que, vale la pena aquí repetir, a saber:

- República de Colombia,
- Estados Unidos Mexicanos,
- República Bolivariana de Venezuela.

Objetivos

Su principal objetivo es crear un espacio libre de restricciones, prevaleciendo el libre flujo de mercancías y la libre competencia, normas técnicas, calidad de los productos y el crecimiento económico continuo, además de ampliar los vínculos comercial y económico entre los países signatarios.

Además, se pueden señalar las siguientes especificaciones⁴⁸:

- Estimular la expansión y diversificación comercial;
- Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios;
- Promover condiciones de competencia leal en el comercio;
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión;
- Proteger y hacer valer, adecuada y efectivamente, los derechos de propiedad intelectual;
- Establecer lineamientos para la ulterior cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral, ampliando y mejorando los beneficios del Tratado;
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, su administración conjunta y solución de controversias;
- Propiciar relaciones equitativas reconociendo los tratamientos diferenciales establecidos en la ALADI;
- Aquellos relacionados con los procesos de integración latinoamericana;
- Fomentar la participación dinámica de los distintos agentes económicos, en particular del sector privado, en los esfuerzos orientados a profundizar las relaciones económicas entre las Partes y a desarrollar;
- Fortalecer los lazos especiales de amistad, solidaridad y cooperación entre sus pueblos;
- Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a la ampliación de la cooperación internacional;
- Crear un mercado ampliado y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios;
- Reducir las distorsiones en el comercio;

⁴⁸ Artículo 1° del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres.

- Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;
- Asegurar un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y la inversión;
- Fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;
- Alentar la innovación y la creatividad mediante la protección de los derechos de propiedad intelectual;
- Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;
- Preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público.

Estructura Orgánica

El Grupo cuenta con una estructura sencilla. La Secretaría Pro-Témpore (SPT) tiene la responsabilidad de coordinar los trabajos y las acciones del Grupo. En un inicio, rotaba anualmente entre los tres países, sin embargo, los Presidentes en su encuentro celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, el 16 de junio de 2000, convinieron en ampliar el ejercicio de la SPT a dos años, a fin de dar mayor oportunidad de que se cumplan los respectivos planes de trabajo y contribuir a su continuidad. Actualmente, México ejerce la SPT, responsabilidad que anteriormente había ocupado en tres ocasiones: 1990-1991; 1994-1995 y 1997-1998.

Para llevar a cabo sus objetivos, principalmente los relativos a impulsar el aprovechamiento del potencial de complementación económica y de cooperación entre los tres países, por mandato de los Presidentes de los países miembros, se han constituido Grupos de Alto Nivel (GAN). En el marco de una reunión de Ministros del Grupo, celebrada en México el 22 de noviembre de 1990 se establecieron los grupos de: Comercio, Ciencia y Tecnología, Energía, Telecomunicaciones, Transporte, Finanzas, Turismo, Cultura, Medio Ambiente, Pesca y Acuicultura y Cooperación con Centroamérica y el Caribe. En 1998, se coincidió en la conveniencia de

fusionar los GAN de Transporte (Aéreo, Marítimo y Terrestre) en uno sólo, así como crear un GAN de Educación; asimismo, en el marco de la reunión Cumbre de Caracas (7 y 8 de abril de 2001), se creó un GAN para la prevención y atención de desastres y calamidades. Los trece Grupos de Alto Nivel representan las instancias básicas de trabajo del Grupo de los Tres

Por otro lado, los Comités y Grupos de Trabajo son los entes operativos del Tratado, y quienes están encargados de asegurar la correcta implementación del mismo, a continuación los enumero.

Comités:

- Comité del Sector Automotor
- Comité de Comercio Agropecuario
- Comité de Medidas Fitosanitarias y Zoonositarias
- Comité de Análisis Azucarero
- Comité de Servicios Financieros
- Comité para Medidas de Normalización
- Comité de la Micro, Pequeña y Mediana Industria
- Comité de Compras
- Comité en Materia de Competencia
- Comité de Prácticas de Empresas del Estado

Subcomités

- Subcomité sobre Medidas de Normalización de Salud

Grupos de Trabajo:

- Grupo de Trabajo de Normas Técnicas y de Comercialización Agropecuarias
- Grupo de Trabajo de Reglas de Origen
- Grupo de Trabajo de Procedimientos Aduanales
- Grupo de Trabajo de Servicios Profesionales
- Grupo de Trabajo de Entrada Temporal

MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

(MCCA-SICA)

En la zona de Centroamérica, la integración era un concepto inexistente, por razones históricas. Hasta mediados del siglo XX, la producción y el comercio centroamericano estuvieron dominados por las actividades agrícolas tradicionales, solo algunas de ellas lograron trascender en el mercado externo, como el café, el banano y el cacao. A pesar de que esas actividades representaban fuertes ingresos de divisas y de crecimiento económico para la región, no pudieron ser suficientes para sostener el progreso económico y social requerido por la población⁴⁹, ello en virtud de que las actividades señaladas no abarcaban otros sectores.

Pues bien, la integración económica subregional centroamericana inicia con la concreción de la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA) el 14 de octubre de 1951, cuya Carta Fundacional fue suscrita por Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, a través de la Carta de San Salvador, con el objetivo de promover la integración y cooperación entre aquellos países.

Esta organización regional promovió, en 1959, en Tegucigalpa, el nacimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA), como un Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, afirmando en su artículo 1 que:

“Los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios”.⁵⁰

⁴⁹ Cfr. FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. Ob. Cit., p. 277

⁵⁰ Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. 1959.

Al respecto, cabe destacar que el MCCA es una unión aduanera imperfecta. En 1993 los países de la subregión asumieron el compromiso de alcanzar un arancel externo común que podía adoptarse en distintos ritmos, para 1995, la convergencia de aranceles externos incluyó por vez primera al sector agropecuario.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) se rige por el Tratado de Managua y sus Protocolos Modificatorios que comprende territorialmente el 2% de la superficie del Continente Americano y el 7% de la población latina. Los miembros tienen en total, una población de 29 millones de habitantes.⁵¹

Durante la década de los 70, el MCCA alcanzó buenos niveles de intercambio comercial recíproco entre los estados miembros, consiguiendo consolidar una relación entre los mercados y los empresarios. Mientras que los 80 que para muchos constituye la década perdida, en el caso de este organismo se fracturaron las relaciones, fruto de la inestabilidad política, las tensiones propuestas a causa de la guerrilla. A mediados la década de los ochenta se obtuvieron algunos progresos, a pesar de las dificultades políticas que enfrentaba la subregión; en 1985 se firmó el Acuerdo de Cooperación de Luxemburgo con la Comunidad Europea y se concretó un arancel uniforme para la importación; en 1987 se suscribió el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y en 1990 se estableció un nuevo sistema de pagos. Como se observa, los avances más significativos se dan precisamente a finales de este periodo.

La década de los 90 no ha sido menos beneficioso, pues en 1991 se tienen las preferencias contempladas en la iniciativa denominada Cuenca del Caribe, que acuerda a través del Protocolo de Tegucigalpa la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que incluye al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia, entrando en vigencia las disposiciones de dicho instrumento en 1992.

⁵¹ FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. Ob. Cit., p. 277

Posteriormente en 1993 se suscribe el Protocolo de Guatemala, uno de los mas importantes hasta el momento pues no solo modifica el sentido del proceso de integración centroamericana, sino que además aporta una nueva tónica al mismo. Los efectos de dicho acuerdo de libre comercio son el intercambio de la mayoría de los productos, la liberalización de capitales y la libre movilidad de personas. Nicaragua obtuvo en esta oportunidad un tratamiento diferencial. Además, a partir de 1995, todos los miembros del MCCA pertenecen a la OMC.

La reforma acordada en Julio de 1997 contempla el fortalecimiento del Parlamento Centroamericano, La reforma de la Corte Centroamericana de Justicia y la unificación de las secretarías en una sola Secretaría General con sede única en San Salvador, El Salvador, asumiendo ésta las funciones administrativas de la Presidencia Pro-Témpore.

Objetivos

Los objetivos que perseguía el MCCA son:

- Establecer una zona de libre comercio;
- Fijar un arancel uniforme frente a terceros países;
- Alcanzar un desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos.⁵²

Pretendía el total desarme arancelario entre estos países e imponer un Arancel Externo Común frente a los países no miembros.

Estos objetivos si bien al inicio del proceso obedecieron a una necesidad y tradición de la zona centroamericana de conformar un sistema subregional de integración no tenía mas fundamento que ese, hasta los conflictos de la década de los 80 y la posterior asimilación de la importancia del proceso como coadyuvador del desarrollo, es así que mediante el Protocolo de Guatemala se

⁵² Artículo 3, Título II, Objetivos y Principios de la Integración Económica En: Protocolo de Guatemala de 1993 www.mmca.org/protocolos/guatemala/html

establecen los principios sobre los cuales se construirá la unidad centroamericana.

Principios

El Protocolo de Guatemala, señala que

El Subsistema de Integración Económica que se pretende establecer en Centroamérica debe estar fundamentada en los principios de legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, simultaneidad, complementariedad.⁵³

Estructura Orgánica

Órganos Institucionales:

- Consejo de Ministros de Integración Económica,
- Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica,
- Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica, y
- Comité Ejecutivo de Integración Económica.

Órganos Administrativos:

- Secretaria de Integración Económica (SIECA),
- Secretaria del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA),
- Secretaria del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA),
- Secretaria de Instituto Turístico Centroamericano (SITCA)

Las instituciones del MCCA son:

- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE),
- Instituto de Administración Pública (ICAP),
- Instituto de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI).⁵⁴

⁵³ *Ibidem.* Artículo 5.

⁵⁴ *Ibidem.* Artículo 37.

Parlamento Centroamericano. A iniciativa del gobierno de Panamá, se lleva a cabo una reunión en la Isla de Contadora en el año de 1983, a la cual asisten los Cancilleres de México, Colombia, Venezuela y Panamá, para encontrar una solución al conflicto centroamericano, y posibilitar así un relanzamiento del proceso integrador a través de la participación ciudadana, de este evento surge el denominado Grupo Contadora, cuyos principios son la no intervención, la autodeterminación, la desmilitarización y por tanto la democratización.

En 1986 se produce otra de las reuniones del Grupo Contadora por el recrudecimiento del conflicto centroamericano concluye que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo; en este sentido, se promovió una segunda reunión en 1987, en el mismo lugar cuyo resultado se conoce como Esquipulas II determinando colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a la que aspiramos en Centroamérica.

El Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano fue suscrito originariamente por Guatemala y El Salvador en 1987, después lo hicieron Costa Rica, Nicaragua, y Honduras, cobrando vigencia a partir del 28 de octubre de 1991, instalando su primera asamblea plenaria en la ciudad de Guatemala. De conformidad con el instrumento constitutivo, el PARLACEN estará integrado por 20 diputados titulares de cada Estado miembro por un periodo de cinco años, por sufragio universal directo y secreto.

Instrumentos Jurídicos del MCCA

Los instrumentos jurídicos más importantes sobre los que descansa el funcionamiento del MCCA se enumeran a continuación:

- Tratado Multilateral de libre comercio o Integración Económica (10/06/58)
- Convenio Centroamericano sobre equiparación de gravámenes y su Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana (1º/09/59)

- Tratados Bilateral de Libre Comercio e Integración Económica
- Tratado de Asociación Económica suscrita entre Guatemala, El Salvador y Honduras.

Consideraciones Finales

El MCCA es el más antiguo de los procesos subregionales de integración, ya que es el primer organismo que establece la creación de una zona de libre comercio.

Con casi cuarenta años de existencia por la integración del área centroamericana, el proceso está entre los límites de una zona de libre comercio perfeccionada y una unión aduanera imperfecta, debido a que aún subsisten restricciones, tanto arancelarias como no arancelarias, pero se tienen características propias de la unión aduanera, a saber:

- Un arancel externo común, y
- Disposiciones aduaneras conjuntas (CAUCA⁵⁵), aunque éste aun no está incorporado en su totalidad en todos los países miembros.

Un logro importante para el proceso integracionista de la región fue a partir del Protocolo de Guatemala, cuando se da un nuevo impulso al proceso, ya que se establece en este documento que la Integración Económica centroamericana, cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región sobre los siguientes fundamentos:

- la integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo;
- la integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible;
- el proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extraregionales, infraestructura y servicios.⁵⁶

⁵⁵ Código Aduanero Centroamericano.

⁵⁶ Artículo 1, Título I, Conceptualizaciones del Proceso de Integración Económica Centroamericana. En *Protocolo de Guatemala*. 1993. Guatemala

El proceso integracionista en Centroamérica ha adquirido suma importancia en la región, tratando de establecer una zona de libre comercio que regule las condiciones de intercambio comercial bajo una perspectiva de lealtad comercial y permita de esa forma una libre circulación de mercaderías. De esta forma, ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio con Chile el 18 de octubre de 1999, mismo que entro en vigor el 15 de febrero de 2002 con la adhesión de Costa Rica; con México la firma del Tratado del Triángulo del Norte cuyos miembros son Costa Rica y Nicaragua; con Panamá el 6 de febrero de 2002, y con República Dominicana el 7 de marzo de 2002.

El futuro centroamericano pinta para una unión aduanera caracterizada por la libre movilidad de bienes y servicio en el interior de la región, mediante la supresión de todos los obstáculos y la armonización de las legislaciones que inciden en el funcionamiento del mercado común, la adopción de un arancel externo común y del desarrollo de una política arancelaria común, así como por el establecimiento progresivo de legislaciones aduanera, tributaria y comercial comunes.

COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

El establecimiento del Mercado común de la Comunidad del Caribe fue el resultado de muchos años de esfuerzo, con el objeto de llegar a una integración. Esta nació tras la Federación de las Antillas Británicas en 1958, formada por 10 islas del Caribe. Esta Federación llegó a su fin en 1962 sin algún avance significativo, excepto el paso dado para dar inicio a las negociaciones y formar lo que hoy se conoce como la Comunidad del Caribe.

En 1965, como resultado de la independencia adquirida, Antigua, Barbados, y Guyana Británica firman el Acuerdo de Dickenson Bay, cuyo objetivo estaba centrado en un régimen regulatorio de la liberación del comercio intrazonal, creándose de forma paralela el Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO) entre las islas mas pequeñas.

Bajo esta tesitura, el 1º de mayo de 1968 es suscrito el “The Caribbean Free Trade Association” (CARIFTA), o bien la Asociación de Libre Comercio del Caribe, como un esquema de integración por 13 países de la región caribeña a iniciativa del gobierno de Trinidad y Tobago.

La VII Conferencia de Jefes de Gobierno, realizada en 1972 decide transformar el CARIFTA en un Mercado Común bajo los principios de cooperación funcional y coordinación de políticas frente a terceros países, es así que el 4 de julio de 1973 se suscribe en Chaguaramas, el Tratado que da origen a la Comunidad del Caribe, o CARICOM por sus siglas en inglés (Caribbean Community), entrando en vigencia desde el 1º de agosto del mismo año, organización establecida para promover la unidad regional y coordinar la política económica y exterior en el Caribe.

Países Miembros

Los signatarios originales del CARICOM fueron los Primeros Ministros de Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago.

Se adhirieron posteriormente el resto de los países, constituyéndose en países miembros según consta en el Tratado de Chaguaramas de este nuevo esquema de integración, de conformidad con el artículo 2 son: Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal - Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Trinidad y Tobago.⁵⁷ Las Islas Vírgenes británicas y las Islas Turks y Caicos son miembros asociados.

Las Bahamas pertenecen a la Comunidad pero no al Mercado Común creado en su seno, mientras que Anguila, República Dominicana, México, Puerto Rico y Venezuela son países observadores.

Objetivos

Los objetivos que persigue el CARICOM de acuerdo con el artículo 3 del Tratado son:

⁵⁷ CARICOM, Tratado de Chaguaramas. 1973

- Integración Económica a través del establecimiento del Mercado Común,
- Coordinación de Políticas Exteriores,
- Cooperación funcional que incluye la eficiente operatividad y promoción de mayor entendimiento.⁵⁸

Características Principales

La sede de la CARICOM se encuentra en Georgetown, Guyana. Asimismo, desarrolla tres actividades principales:

- la cooperación económica a través del Mercado Común del Caribe,
- la coordinación de la política exterior, y
- la colaboración en campos como la agricultura, la industria, el transporte y las telecomunicaciones, la salud, la enseñanza, la ciencia y la tecnología, la cultura, el deporte y la administración fiscal.

La política queda determinada en las conferencias de los jefes de gobierno, en las que también se organizan las finanzas de la Comunidad. El Mercado Común del Caribe, organizado por la CARICOM, se ocupa también del comercio, la industria, la planificación económica y los programas de desarrollo para los países miembros menos desarrollados.

Entre las prioridades existentes, se hallan la aplicación de un sistema arancelario unificado, y el establecimiento de un acuerdo de liquidación de pagos comerciales que sustituya al sistema de pagos multilateral, el cual se hundió en 1983. Dentro de los planes futuros, se ha tomado la creación de una unión monetaria y de un mercado interno único.

Los habitantes de los países miembros de la CARICOM, llegan a los 6 millones y el comercio internacional de la subregión alcanzó los 10 mil millones de dólares en 1995.⁵⁹

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. Ob. Cit., p. 283

Estructura Orgánica

La estructura del CARICOM según el artículo 8, numeral 1, y siguientes, está conformada por:

- Conferencia de Jefes de Gobierno,
- Consejo del Mercado Común,
- Órganos de la Comunidad,
- Cuerpos de la Comunidad,
- Instituciones de la Comunidad, y
- Instituciones del Asociado de la Comunidad.

Conferencia de Jefes de Gobierno. Está compuesta por los Jefes de Gobierno de cada uno de los Estados Miembros, por tanto es el órgano supremo del proceso integrador del Caribe, pues determina las políticas de la Comunidad, y dicta normas de carácter general o específicas.

Consejo del Mercado Común. Este órgano es el que tiene la función de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Miembros y promover que el proceso integrador responda a las necesidades de cada uno de ellos en forma positiva, es decir que es el responsable del planeamiento estratégico y de la coordinación de la comunidad.

Órganos de la Comunidad. Son: el Consejo para el Desarrollo Comercial y Económico (COTED), que promueve y supervisa las operaciones de mercado del CARICOM; Consejo para las Relaciones Extranjeras y de la Comunidad (COFOR) que determina las relaciones entre la comunidad y organizaciones internacionales; el Consejo para el Desarrollo Humano (COHSOD) que promociona los derechos fundamentales en este sentido; y el Consejo para las Finanzas y el Planeamiento (COFAP) que es la instancia que coordina la política económica así como la integración financiera.

Cuerpos de la Comunidad. Se les denomina así a las comisiones que existen en el seno de la Comunidad y cuyo objetivo fundamental consiste en aportar con asesoramiento en las distintas áreas que se requiera. Así están

considerados la Comisión de Asuntos Jurídicos, Comité Presupuestario, y el Comité de Gobernadores del Banco Central.

Instituciones de la Comunidad. Las instituciones emergentes de la Comunidad, que permiten que el proceso adquiera un cariz eficiente y dinámico, son: Agencia del Caribe de la Respuesta de la Emergencia del Desastre (CDERA), Instituto Meteorológico del Caribe (CMI), Organización del Caribe de Meteorología (Cmo), Caribbean Food Corporation (CFC), Instituto del Caribe de la Salud del Ambiente (CEHI), Instituto de Investigación del Desarrollo de la Agricultura (CARDI), Centro Regional del Caribe para la Educación y el entrenamiento de la salud animal y del veterinario (REPAHA), Asamblea de los Parlamentarios del Caribe de la Comunidad (ACCP), Centro del Caribe para la Administración del Desarrollo (CARICAD) entre otros.

Instituciones Asociadas a la Comunidad. Tienen la calidad de instituciones asociadas a la Comunidad del Caribe las siguientes: el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), la Universidad de Guyana (UG), la Universidad de Indias del Oeste (UWI), el Instituto del Caribe de la Ley (CLI), y la Secretaria de la organización de los Estados del Caribe del Este (OECS).⁶⁰

Corte de Justicia del Caribe. El acuerdo que establece la Corte de Justicia del Caribe se suscribió en la XII Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno, llevada a cabo del 14 al 16 de febrero de 2001. Dicho instrumento otorga jurisdicción ordinaria a la Corte en los procesos contenciosos producidos entre los Estados Miembros. Por otra parte es un órgano judicial de última instancia, respecto de los pronunciamientos de los Tribunales de apelación de las Partes Contratantes, permitiendo también la posible intervención ante reclamos de particulares. Entra en vigencia desde el 23 de julio de 2002.

Instrumentos Jurídicos del CARICOM

Los instrumentos jurídicos del CARICOM son:

⁶⁰ Cfr. CARICOM, *Protocolo Modificatorio al Tratado de Chaguaramas*.
www.iadb.org/tratados/caricom.html

- Tratado de Chaguaramas,
- Protocolo I : reestructuración de los órganos, funciones y procedimientos del CARICOM,
- Protocolo II: Comercio de Servicios, regula el derecho de establecimiento, la prestación de servicios y los movimientos de capital, introduce la regla “stand still” respecto de las restricciones,
- Protocolo III: Política Industrial,
- Protocolo IV: Política Comercial,
- Protocolo V: Diversificación en materia de agricultura,
- Protocolo VI: Transporte Aéreo y Marítimo,
- Protocolo VII: Mejoramiento de condiciones de los países miembros,
- Protocolo VIII: Políticas de Competencia,
- Protocolo IX: Régimen de solución de controversias.

Consideraciones Finales

En la actualidad, la comunidad se encuentra instrumentando la segunda fase de su arancel externo común, el cual tuvo como meta lograr un nivel de tarifas entre un 5 y un 20% a corto plazo.

Siguiendo esta tendencia, bajo el marco de la CARICOM se han firmado acuerdos comerciales con otros países, entre ellos Colombia, México y Venezuela; EUA y la UE dan un trato preferencial a los miembros de esta comunidad.

Por otro lado, el proceso de integración CARICOM, no ha estado exento de diversos problemas, desde los económicos hasta los políticos, es por esto que se propuso la creación de una instancia de cooperación política.

En este contexto fue fundamental la participación del Banco del Caribe, que actualmente agrupa no solo a los países caribeños, sino que tiene como países asociados a Canadá, Francia, Alemania, Italia, y Reino Unido, es decir 20 países.

ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

Desde junio de 1990, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush lanzó la propuesta de la "Empresa de las Américas", consistente en crear un área de libre comercio en todo el continente.

Este proceso integracionista comenzó a perfilarse en el mes de diciembre de 1994, durante la Primera Cumbre de las Américas, la cual tuvo lugar en Miami, EUA, cuando los líderes democráticamente electos de 34 países del Hemisferio Occidental, resolvieron empezar a construir el ALCA inmediatamente, en donde las barreras al comercio y a la inversión serían gradualmente eliminadas.

Los países que participan en las negociaciones del ALCA son todos los estados miembros activos de la OEA, es decir, Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El ALCA fue una de las veintitrés iniciativas de la Cumbre. Las iniciativas tienen como meta expandir prosperidad, a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el Hemisferio; y asegurar el desarrollo sostenible mediante la protección del medio ambiente.

Es óbice que la formación de tal mercado será un largo y complejo proceso, para el cual no todos los países implicados tienen el mismo nivel de preparación, ni siquiera las mismas motivaciones, ni los mismos intereses. Esto significa que las asimetrías siguen siendo abismales en nuestro continente.

El criterio que rige este tratado es "la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el Libre Comercio", en tanto sus principios generales apuntan al consenso, la transparencia, acuerdos únicos, coexistencia en acuerdos bilaterales y subregionales, medidas transparentes y simples para

economías pequeñas, leyes, reglamentos y procedimientos administrativos conformes con las obligaciones del ALCA.

La atención a las economías más pequeñas, la negociación individual, o como miembros de un grupo de integración subregional, la consistencia con la Organización Mundial del Comercio, forman parte del legajo de cualidades que se pueden observar en el escaparate del tratado.

Otros ejes que se le incorporan a este cuerpo de iniciativas es la de asegurar el acceso y mejor calidad de la educación, promover y fortalecer la democracia, y el respeto de los derechos humanos; profundizar en la integración económica, el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación.

En los años que vienen, desde 1985 han surgido grandes cambios en los países del continente, debido, fundamentalmente, al contexto internacional, y a la influencia de la ideología liberal imperante. Acompañando estos cambios, los acuerdos de integración, bilaterales y subregionales, han sido utilizados como complemento de esas reformas económicas internas.

A diferencia de los acuerdos de integración que los países negociaron en los años sesenta, que se orientaban a consolidar la sustitución de importaciones, la creación de economías de escala en un mercado ampliado, a la vez que proteger los acuerdos comerciales bilaterales, basados en la cláusula de la nación más favorecida de su extensión indiscriminada al resto de los miembros del GATT; los acuerdos, celebrados a partir de los noventa se han orientado principalmente a la liberalización del comercio.

La dificultad mayor estriba en las diferencias de tamaño y productividad de las economías de la región. Prácticamente en el continente, se reproducen todos los estadios del desarrollo económico: el hemisferio norte muy avanzado y con cierto grado de integración (TLCAN); la región centroamericana subdesarrollada y atomizada; en el Cono Sur, un bloque de países de desarrollo pobre que conforma el MERCOSUR.

Para esta amplia gama de países, las prioridades son divergentes. EUA quiere exportar a todo el continente, en especial por medio de inversiones y de los

sectores de servicios, y asegurar por esa vía su supremacía en la región, adelantándose a las iniciativas europeas. Por eso hace hincapié en el inicio de las negociaciones en bajar ya los aranceles y discutir temas como patentes e inversiones.

El ALCA se estableció en el año 2005, con el fin de eliminar progresivamente las barreras al comercio e inversión en la región. No obstante, las características finales del ALCA se han ido determinando mediante negociaciones de los representantes oficiales de los gobiernos de los 34 países participantes.

Los temas comerciales en discusión son⁶¹: Acceso a Mercados; Inversión; Servicios; Compras del Sector Público; Solución de Controversias; Agricultura; Propiedad Intelectual; Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios; y Política de Competencia.

Los principios rectores de las negociaciones son: los tratados serán congruentes con la normativa de la Organización Mundial del Comercio, todos los países participarán en todas las partes de los acuerdos, en otras palabras, los países no tienen la opción de participar sólo en algunas provisiones de los acuerdos.

En este trabajo, me atrevo a afirmar que el ALCA es la expansión del Tratado de Libre Comercio, más grande del mundo, cuyo alcance influirá en todos los aspectos de la vida de los ciudadanos de las Américas.

El proyecto Bush, de libre comercio continental, no tiene un camino despejado ni fácil.

De todo lo anterior, queda claro que si bien se está avanzando tanto en la integración subregional como en el proyecto hemisférico del ALCA, mientras éste trata de crear un enorme libre mercado que fortalecería la posición de Estados Unidos frente a nuestros países y sus principales competidores, la integración latinoamericana significa no sólo sumar ciertos elementos, sino

⁶¹ PACHECO, Martínez, Filiberto. Ob. Cit., p. 194

rearticularlos y fortalecerlos, a partir de una identidad y concepción comunes de alcance social, económico, político y cultural.

De acuerdo con este criterio, en América Latina no se ha dado un proceso de desbordamiento, como se dio en la Unión Europea, que implica un crecimiento o expansión acumulativa en cuanto al nivel de la integración y al alcance de la misma, sino un proceso de desparramo; esto es, se han generado procesos paralelos en los distintos ejes que abarca las problemáticas de la región, sin conexión entre sí y en la mayoría de los casos, ni siquiera han servido para resolver los propios problemas.

Lo cierto, es que el ALCA no existe más que en el papel; pero ya nos lo están constituyendo en el presente. Es preciso, entonces, consolidar fuerzas nuevas, económicas y políticas, en el subcontinente latinoamericano, y en México que, de modo comunitario, nos ayuden a superar nuestros recelos, nuestro “mezquinos intereses nacionales”, para fortalecernos nacional y regionalmente. Solo así tomaremos las mejores opciones, aun cuando las presiones de los “intereses de los imperios económicos” nos quieren una vez mas dividir, para imperar.

Solo de esta manera, nuestra región podría responder a los retos del futuro, mediante el replanteo serio de una nueva estrategia de integración que asimile las lecciones del pasado y genere nuevas formas de negociación y de superación de los conflictos internos.

Es dentro de esta estrategia, apenas esbozada, que podría interpretarse el nuevo entendimiento mutuo que se viene forjando, no sin dificultades, entre los países latinoamericanos. Al menos, por el momento ya se dispone de un foro común para plantear los problemas mas alguidos y urgentes; hecho que contribuye no solo a crear la necesidad de llegar a un acuerdo, sino emprender acciones concretas de cooperación para la integración regional que refrende los compromisos contraídos y genere otros necesarios para poner la estrategia en marcha.

CAPÍTULO III

LA COMUNIDAD EUROPEA

Después de haber observado brevemente el desarrollo integracionista de los principales esquemas latinoamericanos, podemos estar en aptitud de abordar un tema aun mas complejo, el cual requiere de un análisis mucho muy profundo, pero no siendo el fin de este apartado debido a lo ambicioso que ello podría ser, solamente mencionaré los aspectos mas relevantes de su proceso de integración, así como señalar porqué la Comunidad Europea será el ejemplo base para el resto de los procesos integracionistas que pretendan una cohesión regional.

Lo anterior en virtud de que en Europa, la Integración se ha basado en las necesidades económicas del establecimiento de un mercado común¹, además del establecimiento de los órganos supranacionales para dirigir la región.

Como resultado de dicha integración económica, se ha observado el crecimiento del estudio del federalismo fiscal, o la coordinación de políticas fiscales en estructuras multi-jurisdiccionales, así como los problemas de la doble tributación y coordinación bilateral de los impuestos, ya que esto puede afectar los procesos de integración y el flujo libre de comercio y personas.

Estas distorsiones han sido superadas, o por menos planteadas, para la consecución de ese mercado común, lo cual ha requerido esfuerzos comunitarios, como nacionales de los Estados Europeos.

Se colige de lo anterior, que en Europa existen dos ordenes congruentes, el nacional, y el supranacional. Asimismo resulta interesante, para este estudio, desarrollar que la región europea ha experimentado las distintas etapas integracionistas y que, si bien cada región guarda sus propias peculiaridades, no deja de constituir un precedente de bastante peso, cuya experiencia ha

¹ Implica no imponer derechos de aduana o impuesto alguno sobre la exportación, aumentar la movilidad del capital y personas, así como eliminar controles sobre las fronteras europeas.

demostrado beneficiar a países en desarrollo, encaminándolos a la industrialización.

PRECEDENTES

Es óbice que la noción de integración, tanto como la construcción de los primeros procesos abordados en el marco de una concepción política, se han desarrollado en América Latina mediante las propuestas sujetas a discusión en distintos congresos; sin embargo, hoy por hoy una de las visiones más concretas es la postura que asume desde principios del siglo XX Europa, en torno al reconocimiento que surge a consecuencia de la I Guerra Mundial², encuentro bélico que consigue despertar una conciencia que se ubica lejos de las tendencias nacionalistas, que fueron el germen de esta primera contienda continental.

La Primera Guerra Mundial significó el pretexto para dar inicio a movimientos internacionales importantes históricamente, tanto que han formado una ola del que hacer internacional. Pues bien, se comprendió que la capacidad de reacción de Europa dependía de dos factores, fundamentalmente: el primero, la capacidad de superar los nacionalismos agresivos que habían llevado al continente a la catástrofe; y el segundo, adoptar el ideal de una Europa unida y pacífica como proyecto común.

Bajo dicho contexto, en 1923 el austriaco Conde Coudenhove Kalergi plantea la formación de un movimiento que denominó Pan-Europa, logrando llevar esta idea a la consolidación de un proyecto concreto cuando políticos europeos reunidos en Viena, en el Primer Congreso Paneuropeo de 1926, intentó trasladar de la teoría a la práctica el concepto de integración dentro un marco estrictamente político, que al momento no existía como tal.

"Europa como concepto político no existe. Esta parte del mundo engloba a pueblos y Estados que están instalados en el caos, en un barril de pólvora de

² Primera Guerra Mundial, cuyo epicentro fue Europa entre 1914 y 1918.

conflictos internacionales, y en un campo abonado de conflictos futuros. Esta es la Cuestión Europea: el odio mutuo de los europeos que envenena la atmósfera. (...) La Cuestión Europea será resuelta sólo mediante la unión de los pueblos de Europa. (...) El mayor obstáculo a la realización de los Estados Unidos de Europa son los mil años de rivalidad entre las dos naciones más populosas de Pan-Europa: Alemania y Francia...".³

Con la cita anterior, es relevante mencionar que las circunstancias sociales, políticas y jurídicas que enfrentaban, provocaba una tensión difícil de sostener en los principios planteados por la Sociedad de Naciones y, frente a este panorama, la cuestión europea sería resuelta solo mediante la unión de los pueblos de Europa, es decir, que la unidad era el mecanismo adecuado para conseguir y consolidar un proceso de paz continental duradero.

En 1929 surge otro nombre importante, el de Aristide Briand, primer ministro francés, quien ante la asamblea de la Sociedad de Naciones pronunció un discurso mediante el que defendió la idea de una federación de naciones europeas basada en la solidaridad, y en busca de la prosperidad económica y la cooperación política y social. Dicho discurso tuvo una gran acogida en el gobierno alemán y los británicos.

"Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de vínculo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, en los momentos que se estimen oportunos, hacer frente a las circunstancias graves, si es que estas surgen. (...) Evidentemente, la asociación tendrá efecto sobre todo en el dominio económico: esa es la cuestión que más presiona...".⁴

³ COUDENHOVE-Kalergi, Richard, Discurso pronunciado en el Primer Congreso Pan-Europeo. Viena, 1926.

⁴ BRIAND Aristide. Discurso pronunciado ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones. Ginebra, 5 de septiembre de 1929.

De lo anterior, se infiere que la unidad actual, tiene un sesgo de la noción de continuidad territorial.

Después del éxito obtenido por el discurso, la Sociedad de Naciones solicitó a Briand la concreción del proyecto expuesto; es así que al año siguiente, en 1930 este personaje francés les expone lo que llamó "Memorando sobre la organización de un sistema de Unión Federal Europea". A pesar del esfuerzo realizado, la estabilidad económica internacional es interrumpida por una crisis que provocaría una pausa en el interés puesto por los países sobre las ideas de solidaridad y cooperación internacional.

Si a lo anterior se suma el acceso a la cancillería alemana de Adolfo Hitler, en 1933, cuyas ideas nacionalistas dan un giro a la política alemana, pues su visión fue comprender que la unidad Europea, partía del dominio de la raza superior, estructurando toda una política de ocupación y exterminio, con lo cual se extirpa todo plan de concordia europea, augurando una próxima catástrofe, siendo el escenario principal, nuevamente, el viejo continente.

Desafortunadamente Europa tuvo que esperar a un segundo enfrentamiento, de consecuencias catastróficas, como lo fue la Segunda Guerra Mundial⁵, para que se apreciase la necesidad de algún tipo de integración, lo cual se inició poco tiempo después para delinear una nueva manera de reordenar el mapa político europeo. Esta nueva orientación se basó en los siguientes factores:

1. La debilidad de Europa, notoria a partir de la Segunda Guerra Mundial, la cual puso fin a la hegemonía europea frente al mundo, sobretudo si se toma en cuenta a las dos nuevas superpotencias de aquella época, los Estados Unidos y la Unión Soviética, quienes resurgieron con poder económico, político y militar muy superior al del heterogéneo conjunto de estados europeos;
2. La convicción de evitar, a toda costa, un nuevo enfrentamiento bélico entre los estados europeos. Las dos guerras mundiales se habían iniciado como

⁵ La Segunda Guerra Mundial se desarrolló entre los años de 1939 a 1945.

"guerras civiles" europeas, culminando en el principal campo de batalla en ambas. Se trataba, esencialmente, de buscar un acomodo entre Francia y Alemania, que contara con el visto bueno de EUA y la unidad era el camino para garantizar la paz;

3. Finalmente, el deseo de crear un continente más libre, justo y próspero en donde las relaciones internacionales se desarrollaran en un marco de concordia.

Al finalizar la Segunda Gran Guerra, los Estados Unidos no optaron por el aislamiento y asumieron su responsabilidad como primera potencia mundial adoptando una política de resuelta intervención en los asuntos europeos. Es así, que los norteamericanos promovieron la creación de una organización europea centralizada que administrara y organizara el reparto de la masiva ayuda económica del Plan Marshall⁶. Con este objetivo se creó, en 1948, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE). Este fue uno de los primeros organismos que agruparon a gran parte de los países de la Europa occidental, además ayudó a liberalizar el comercio entre los estados miembros; introdujo ideas tendentes a acuerdos monetarios, y a desarrollar, en general, la cooperación económica en aspectos concretos.

Tras los sucesos descritos con antelación, se perfila la conformación de BENELUX, integrado por los países de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, mediante la figura de unión aduanera, aplicando un arancel externo común.⁷

Un precedente mas, que se suma a los pequeños inicios integracionistas, fue la creación del Consejo de Europa en 1949. Este organismo, aún hoy existente, trata de fomentar la cooperación política entre los países europeos; sus estatutos, sin embargo, no recogen como objetivo la unión, ni la federación de los estados y, en ellos, no se prevé ningún tipo de cesión de soberanía por

⁶ "Plan Marshall" consistió en ayuda económica a los países europeos, tratando de fomentar el desarrollo económico de la destrozada Europa con el objetivo político de impedir la extensión del comunismo.

⁷ Curiosamente la BENELUX se conforma en el año de 1944, un año antes de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

parte de los estados miembros. Su principal función ha sido reforzar el sistema democrático y los derechos humanos en los estados miembros.

El Ministro Francés Robert Schuman, en el año de 1950, propuso la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED), es decir, un acuerdo político y militar, con el ánimo de evitar nuevos enfrentamientos con Alemania, principal enemigo. Esta propuesta implicaba un frente común, no obstante, el proyecto naufragó en 1954, cuando la propia Asamblea Legislativa francesa vetó su aplicación. La CED, que implicaba una fuerte integración militar y política, fue sustituida ese mismo año de 1954 por la Unión Europea Occidental (UEO), una organización que, en la práctica, ha estado prácticamente anulada por la OTAN.

Por la misma línea, el 9 de mayo de 1950, el gobierno francés planteó un proyecto mucho más ambicioso, el aspecto económico, el cual solo sería posible mediante la consecución de una alianza franco-alemana, en torno a la producción del carbón y acero, cumpliendo así con el objetivo de acercar a ambos países, después de las dos grandes guerras. Con este hecho, Francia actuó por la paz haciendo socia a Alemania, y de esta forma mantener el equilibrio político de la región; lo que se obtuvo es sentar las bases de un desarrollo económico común que coadyuvara a la consolidación de la conformación de la Federación Europea. Lo expuesto se da a través de la "Declaración Shuman⁸", diseñada por Jean Monnet, colaborador cercano a Robert Shuman.

Era evidente que la integración económica era el único camino claro hacia una unidad que debería llegar tras un largo período. El fracaso de la CED había demostrado que la unidad política y militar era aún una utopía.

⁸ "(...) El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea(...)". Declaración Schuman, 9 de Mayo de 1950.

Con lo expuesto, se van a iniciar una serie de negociaciones, encabezadas por Francia y Alemania para establecer las bases, los principios y la institucionalidad de una unidad europea cada vez más fuerte, hoy un ejemplo en los procesos integracionistas.

Tratado de París

A través de este tratado, suscrito el 18 de abril de 1951, nace la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), asumiendo las riendas de la Alta Autoridad Común de la CECA Jean Monnet, quien fuera la mano derecha de Robert Shuman.

En esta comunidad, se integran seis países, a saber: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, y Luxemburgo, también conocidos como el grupo de “Los Seis”, lo cual representó para la época un avance importante, pues evidentemente el BENELUX se involucró en este proceso comprendido desde la perspectiva de que dichos Estados estaban persiguiendo básicamente la conformación de una unidad.

La firma de este tratado implicó, desde entonces, una serie de transformaciones no solo económicas, sino también sociales, jurídicas, políticas y culturales para los Estados signatarios, perneando paulatinamente a los demás Estados que irían adhiriéndose a esta dinámica, inicialmente comercial.

Sin embargo, a pesar de todos los beneficios que aportó este Tratado a las relaciones interestatales y al flujo comercial entre éstos, requirió de una mayor apertura, sobretudo si lo que se buscaba era establecer una institucionalidad integracionista, en virtud de lo cual se hizo preciso que la unidad estuviera vinculada únicamente a los productos del acero y el carbón; de esta forma, se sientan las bases para una nueva agenda.

Es dable hacer mención bajo este apartado, que en 1955 se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores de “Los Seis” países de la CECA, en la llamada Conferencia de Messina, cuya aportación fue la decisión para seguir adelante en la construcción de una unidad europea.

Tratados de Roma

La consecuencia de la Conferencia de Messina, se suscriben dos tratados en Roma el 25 de marzo de 1957, los cuales dan origen a la Comunidad Económica Europea (CEE), así como la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

Los países que originalmente firmaron fueron: Francia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Alemania e Italia; los Parlamentos de los seis países ratificaron ambos instrumentos, por ende, entraron en vigor el 1º de enero de 1958.

La CEE establece en su preámbulo una de sus principales motivaciones, que se orienta al logro de una “unión sin fisuras” que debiera darse entre los países europeos, pero lo que no se puede dejar de lado es que dicho documento refleja básicamente que este proyecto se inscribe en las características de unión aduanera, fijando un plazo de 12 años para la liberación arancelaria.

Este objetivo se logró en 1968 cuando el 1º de julio se suprimieron al fin los aranceles internos y como consecuencia de este hecho también se estableció un arancel aduanero común para terceros países. Sin embargo, el libre comercio afectaba la libre circulación de bienes, guardando ciertas limitaciones al libre movimiento de capitales, servicios y personas.

Otro elemento esencial acordado en Roma, fue la adopción de una Política Agrícola Común (PAC). Esencialmente, la PAC establece la libertad de circulación de los productos agrícolas dentro de la CEE y la adopción de políticas fuertemente proteccionistas, que garantizaban a los agricultores europeos un nivel de ingresos suficiente al evitar la competencia de productos de terceros países y mediante la subvención a los precios agrícolas. Con el objetivo de financiar la PAC, se creó, en 1962, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). La PAC sigue absorbiendo la mayor parte del presupuesto comunitario y es uno de los aspectos más necesitados de reforma.

El Tratado de Roma también estableció la prohibición de monopolios, algunas políticas comunes en transportes, y la concesión de algunos privilegios comerciales a los territorios coloniales de los estados miembros.

En lo personal, lo más sorprendente es que la CEE ya va a establecer una serie de instituciones supranacionales: la Comisión, el Consejo, la Asamblea Europea (posteriormente el Parlamento Europeo), el Tribunal de Justicia y el Comité Económico Social, cuyas competencias se irán ampliando y matizando en los diversos acuerdos y tratados que fueron modificando al paso del tiempo.

El Tratado de Roma no puede sino considerarse una victoria para la conformación de los procesos de integración, cuyos efectos económicos lo son aun más, ya que influyó en el crecimiento en los sectores productivos de los distintos países notablemente.

A pesar de todas las características apuntadas con antelación, la CEE no estuvo exenta de problemas, sobretodo políticos; es el caso de la negativa de Gran Bretaña para formar parte del proyecto en cita, lo cual implicó una enorme desventaja por la importancia de este país, ello en virtud de que tenía la necesidad de crear antes que una unión aduanera una zona de libre comercio, aunque también tuvo que ver con los elementos de transferencia soberana hacia el organismo supranacional en cuestión, buscando con ello lograr dejar sin efecto los aranceles aduaneros internos que se lograron, pero además esperaba conseguir incorporar un principio de libertad para la determinación arancelaria respecto de terceros estados, ya que sin éstos no era admisible su participación.

Dicho de otra manera, los británicos se hallaban, y aún muchos de ellos continúan, muy alejados del objetivo de unidad política europea.

Al no ingresar al proyecto, Gran Bretaña propició la formación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en la cual participaron, junto con ella, Suecia, Suiza, Dinamarca, Austria, Portugal, Noruega. La EFTA perseguía como objetivo principal el establecimiento de una zona de libre comercio.

A raíz del exitoso crecimiento económico de la CEE, superior al norteamericano, los británicos notaron su error garrafal, con una tendencia decadente.

El primer ministro británico solicitó, en agosto de 1961, negociar su ingreso, empero, tras algunos intentos, Charles De Gaulle, resuelto a construir lo que él llamó una "Europa de las patrias" que fuera independiente de las dos superpotencias enfrentadas durante la guerra fría, y receloso de la estrecha vinculación de Reino Unido con EUA, vetó en 1963 el ingreso de aquel en la CEE. Seis años mas tarde, en 1967, el gobierno británico volvió a solicitar el ingreso en la CEE, el general francés nuevamente vetó aquella adhesión.

Durante esta época, no todo fue tranquilidad en el contexto de esta nueva configuración, debido a que una nueva emergencia se yuxtapuso a la crisis del petróleo, el mismo que produjo un déficit en el crecimiento interno de los Estados, reflejándose en el incremento de los niveles de paro, crisis industrial e inflación, momento en que el proceso integracionista parecía haber llegado al final de su historia.

Es por la coyuntura anterior que el líder francés, De Gaulle decide, por razones de política interna, que se abriera la puerta a la adhesión británica; de esta forma, en 1973⁹ tres nuevos países ingresaron en la CEE: el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, naciendo la "Europa de los Nueve".

Por otro lado, el Tratado que instituyó la Comunidad Atómica Europea (EURATOM) es mucho menos importante y trataba de crear las condiciones de desarrollo de una pujante industria nuclear. En la realidad, cuando se habla del Tratado de Roma nos referimos en exclusiva, aunque de forma incorrecta, al que creó la CEE, es por eso que a este apartado lo llamé Tratados en plural, y no lo contrario.

⁹ En este mismo año, Noruega inició las negociaciones para formar parte de la comunidad, empero, los noruegos votaron en contra del ingreso, por ende, este país se mantuvo al margen de la Comunidad Económica Europea.

La caída de las dictaduras militares en Grecia¹⁰, Portugal¹¹ y España¹² propició la adhesión de estos países; Grecia en 1981; España y Portugal en 1986, convirtiéndose en nuevos miembros de la CEE. La Comunidad se ampliaba hacia la Europa mediterránea y España conseguía hacer realidad una antigua aspiración.

Durante los siguientes años se fue institucionalizando de forma cada vez más contundente la Comunidad Económica Europea hasta que en 1985, se firma el acuerdo Schengen, mediante el cual se establece una ambiciosa iniciativa para garantizar la libre circulación de las personas y la gradual supresión de fronteras entre los estados comunitarios.

Acta Única Europea

El proceso de integración europeo va a recibir un importante impulso político, propiciado por el francés Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea en 1985, quien facilitó la aprobación del Acta Única Europea suscrita en 1986, y entró en vigor el 1º de enero de 1987 por los Estados Parte de la CEE. Delors¹³ fue un socialista francés quien no sólo promovió la Unión económica y monetaria, como elemento clave en el proceso de integración, sino que, para equilibrar los avances de la unidad comercial que beneficiaban directamente a los empresarios, propuso la aprobación de una Carta Social que garantizara unos niveles mínimos sociales a todos los trabajadores europeos.

El Acta en comento, se caracteriza por establecer la modificación de los Tratados fundacionales de la Comunidad Económica Europea, estos son, los firmados en París y en Roma.

¹⁰ Derrocamiento de la dictadura griega en 1974.

¹¹ Cambio de gobierno portugués en 1974.

¹² Muerte de Franco en 1975, y cambio de gobierno.

¹³ La política de Jacques Delors resultaba totalmente contraria a las posturas de la Primer Ministro británica, Margaret Thatcher, misma que había protagonizado, junto al Presidente norteamericano Ronald Reagan, lo que se ha denominado la revolución neoliberal, traducida en menor intervención del estado en la economía y en la protección social, desregulación de los sectores económicos, disminución del poder de sindicatos, reducción de impuestos. Además, ya desde la primera mitad de los ochenta, la "Dama de Hierro" había destacado por su política contraria a los avances en la integración europea y a la creación de un poder europeo, batallando por conseguir reducir la aportación británica al presupuesto comunitario.

La importancia de este instrumento estriba en el enorme avance integracional que aporta a la comunidad europea, a saber:

- Consagra la existencia del Consejo Europeo, lo cual implica la reunión periódica de Jefes de Estado y de Gobierno, momento oportuno para negociar políticas entre los Estados miembros, así como para tomar decisiones de mayor peso. como el organismo donde tienen lugar las grandes negociaciones políticas entre los estados miembros y se toman las grandes decisiones estratégicas;
- Se modifican las facultades del Parlamento Europeo, reforzando su poder;
- Implementan medidas encaminadas al progresivo establecimiento del mercado único durante un período que concluirá el 31 de Diciembre de 1992, esto es, un área sin fronteras en donde el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado. La aspiración al mercado común se hizo realidad satisfactoriamente;
- Estableció medidas para coordinar la política monetaria de los estados miembros, preparándose el camino hacia el objetivo de la Unión económica y monetaria;
- Aprobó diversas iniciativas para promover una integración en el terreno de los derechos sociales, tales como salud y seguridad de los trabajadores, la investigación y tecnología, así también el medio ambiente;
- Se acordó la reforma y el apoyo financiero a los denominados Fondos Estructurales, a saber: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA); Fondo Social Europeo (FSE); y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con el objetivo de conseguir una mayor cohesión económica y social entre los diversos países y regiones de la Comunidad.

LA UNIÓN EUROPEA

Tras la caída del Muro de Berlín, y la Unificación alemana, el presidente francés, François Mitterrand, preocupado por un nuevo conflicto fraguado desde la hegemónica Alemania, decidió apoyar un nuevo impulso al proceso de integración europeo como medio para controlar a Alemania. El canciller alemán, Helmut Kohl, hizo lo propio para vencer la desconfianza con que se veía en París y Londres a la Alemania reunificada. El impulso hacia una mayor integración europea fue el único modo de que Alemania empezara a proyectar su peso político en el escenario internacional sin suscitar temor y hostilidad.

Si a lo anterior agregamos la desintegración de la URSS, como consecuencia del fracaso socialista, todo esto confluyó para negociar un nuevo tratado regional.

Durante casi tres años de debates, en muchos casos circunscritos a las altas esferas políticas y sin la transparencia que la opinión pública europea demandaba, el Consejo Europeo, celebrado en Maastricht del 9 al 10 de diciembre de 1991, aprobó el Tratado de la Unión Europea, también conocido como "Tratado de Maastricht", que entró en vigor el 7 de febrero de 1992.

El instrumento firmado en la ciudad holandesa, vino a modificar los tres tratados anteriores, arriba comentados, empero, se sobrepasó la finalidad económica que tuvieron esos documentos en principio; de hecho, por primera vez en la historia europea, se llegó a una concreción de unidad política.

El Tratado de Maastricht adopta oficialmente el nombre de "Unión Europea", sustituyendo a la Comunidad Europea, y ello tiene su razón de ser, demostrar el avance del proyecto histórico.

Los Tres Pilares de la UE

El Tratado no dejó de tener un sello muy europeo, pues fue diseñado en "tres pilares", metáfora que simboliza, sin duda, un templo griego. Es evidente que cada pilar tiene un significado jurídico particular, estos son:

1º El central es el que se ha denominado "pilar comunitario", es decir, representa los tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. En este pilar están recogidos el Mercado Único, la Unión económica y monetaria, la PAC, los fondos estructurales y de cohesión.

2º y 3º Representan a los nuevos pilares, los laterales, basados no en unos poderes supranacionales, sino en la cooperación entre los gobiernos:

a) Política Exterior y Seguridad Común (PESC)¹⁴. Regulada por el título V del Tratado de la Unión Europea, el cual prevé la definición a largo plazo de una política militar común, que podría conducir, llegado el caso, a una defensa común.

b) Justicia y Asuntos de Interior (JAI)¹⁵. Se ha institucionalizado la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior en su Título VI. Esta cooperación tiene por objeto establecer el principio de libre circulación de las personas y abarcaba los siguientes ámbitos:

- Política de asilo,
- Normas sobre el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros,
- Política de inmigración,
- Lucha contra la droga,
- Lucha contra el fraude internacional,
- Cooperación judicial civil y penal,
- Cooperación aduanera,
- Cooperación policial.

Advenimientos a la Unión Europea

¹⁴ PESC. Segundo Pilar del Tratado de la Unión Europea.

¹⁵ JAI. Tercer Pilar del TUE.

La ratificación del Tratado de Maastricht por los diversos parlamentos nacionales pasó por serias dificultades, sobretodo por las crisis económicas que rondaron 1992, y que amenazaron otra vez con frenar el impulso integracionista.

Pues bien, Europa sufrió una grave y profunda crisis económica que disparó las tasas de desempleo, lo cual exigió la mayor atención de los gobiernos y la opinión pública, pausando la construcción europea.

En segundo lugar, hubo graves tensiones monetarias que pusieron en cuestión el Sistema Monetario Europeo y el objetivo de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Otro problema fue el hecho que la naciente Unión Europea se mostró incapaz de implementar una política exterior y seguridad común en la crisis yugoslava, que había traído de nuevo la guerra al continente, tras años de paz.

En este ambiente tuvo lugar el primer proceso de ratificación en Dinamarca, cuyo resultado de referéndum, fue NO al Tratado de Maastricht. Las ideas "euroescepticas" se extendieron a los demás países, sin embargo, las ratificaciones del Tratado fueron poco a poco confirmándose en los demás países.

Ante la negativa de Dinamarca al tratado, se negoció un protocolo especial, la cláusula de exclusión, es decir, la posibilidad de no seguir a los demás miembros en lo referente a la tercera fase de la Unión Económica Monetaria también conseguido por Reino Unido, así como en lo relacionado con asuntos de Defensa. El 20 de mayo de 1993, el pueblo danés aprobó este acuerdo.

Finalmente, después de haber superado los obstáculos, el Tratado de Maastricht entró en vigor el 2 de Noviembre de 1993.

Ampliación de la Unión Europea

De forma breve se expone, bajo este rubro, lo concerniente a los países europeos que se han adherido al proceso de integración regional, aquellos que han solicitado ser miembros, o bien, países que no han logrado serlo aún por la coyuntura democrática interna.

En el año de 1995, la Unión Europea admitió a Finlandia y Suecia, es entonces cuando se les llamó la Europa de los “Quince”.

Posteriormente, la Comisión Europea en la denominada Agenda 2000¹⁶, publicó los dictámenes sobre las solicitudes de adhesión de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania. Aquellos dictámenes se elaboraron partiendo de los criterios de Copenhague; esto significó que la Comisión propuso una primera tanda de ampliación que incluye a cinco países: Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa.

Las negociaciones con Chipre se iniciarían seis meses después de finalizar aquella Conferencia intergubernamental. La situación de los demás países debía volverse a examinar cada año. Este dictamen, lógicamente, provocó una gran polémica en los países excluidos de este grupo de “países avanzados”.

Ante las dificultades económicas de todos estos países, especialmente en el terreno industrial y medioambiental, la Agenda 2000 estableció ayudas financieras, concretadas posteriormente en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, en apoyo al proceso de preadhesión de los países candidatos. La ayuda de preadhesión que se concedería a los países candidatos de la Europa central y oriental a partir del año 2000 se cifró, en principio, en 21 millardos de euros para el periodo entre los años 2000 y 2006, el cual tuvo tres grandes capítulos, a saber:

1. Programa PHARE: 10,5 millardos de euros, es decir 1,5 millardos de euros al año; desde 1997 se ha centrado sobre las dos prioridades esenciales vinculadas a la adopción del acervo comunitario: la

¹⁶ La Agenda 2000 fue publicada por la Unión Europea desde el año de 1997, en ella se planteaban los desafíos que le esperaban a la Unión Europea, así como la planeación de la misma.

capacidad institucional y administrativa de los países candidatos 30% del presupuesto; y la financiación de las inversiones en infraestructuras (70%) una ayuda al desarrollo agrario;

2. El denominado Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD) de 3,5 millardos de euros (500 millones de euros al año);
3. Una ayuda denominada Instrumento Estructural de Preadhesión centrada en infraestructuras, especialmente en los ámbitos del transporte y del medio ambiente. Además, esta ayuda hizo posible que los países en cuestión se familiaricen con las modalidades de puesta en práctica de los Fondos estructurales y de cohesión.

En 1998 se establecieron con los PECO, aspirantes a la adhesión, las denominadas Asociaciones para la Adhesión cuyo objetivo era coordinar las ayudas entregadas y fijar las prioridades para la adaptación a la legislación comunitaria. Chipre sigue un modelo distinto.

Ese mismo año se iniciaron las negociaciones de adhesión con Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa.

Por último, debemos comentar el caso de Turquía, Malta y Chipre. Para este último país, la adhesión a la CEE es un antiguo anhelo, ya que solicitó la adhesión en 1987. Pese a que la Unión ha reconocido que es un país que tiene derecho a la adhesión, el proceso no avanzó debido a las insuficiencias de este país en el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho. En Turquía, donde muchos achacan la actitud de la UE a prejuicios "anti-islámicos", se han lamentado de la ausencia de progresos.

El proceso de adhesión de Malta se halla también más retrasado, tras decidir el gobierno maltés dejar en suspenso su candidatura en 1996. En 1998, volvió a solicitar la adhesión.

El proceso de adhesión de Chipre no podrá avanzar de la misma manera que el resto hasta que no se solucione el problema de la partición de la isla en dos zonas (griega y turca) tras una intervención militar turca.

Actualmente, forman parte de la unión Europea 25 Estados, constituyéndose entonces en el proyecto mas importante de la configuración del Estado-Continente, como una institución expresamente vinculada a una conducta posmoderna de sociedad jurídica-económica internacional.

EL COMERCIO EXTERIOR DE LA UE

La política exterior de los países dedica un rubro al comercio exterior, con el objeto de promover sus intereses económicos, sin embargo, esto no sucede en la Unión Europea debido a que se maneja una política exterior común a todos los países. Es precisamente el factor económico, que ha dado viabilidad a la integración regional a la que me he centrado en este capítulo, pues ciertamente, desde su nacimiento, la UE ha manejado instrumentos económicos¹⁷ y los ha sabido conducir como medio para obtener su cohesión política. No obstante, uno de sus desafíos mas importantes, es lograr unificar criterios entre los países miembros, para que actúen en conjunto en toda circunstancia.

A pesar de todo, los vínculos comerciales de la UE con el mundo, han influenciado los acontecimientos económicos globales, lo mas rescatable y relevante es lo que me propongo desarrollar en lo que queda del presente capítulo.

Ante esto, es dable señalar en este momento que la UE ha defendido temas específicos en los foros internacionales, dejando en claro su postura, estos temas son:

1. La liberalización de las inversiones. Se considera que sólo así se contribuiría a un desarrollo vigoroso del comercio en los próximos años;

¹⁷ A saber: eliminación de barreras al comercio, la abolición de obstáculos al libre flujo de los factores de la producción, la coordinación de las políticas macroeconómicas y, de manera más reciente, la articulación de una política monetaria común.

2. La protección del medio ambiente, pues de acuerdo con la UE, este es un aspecto poco logrado, por lo que se requiere mayores esfuerzos para garantizar el fortalecimiento del desarrollo sustentable;
3. La competencia, tema crucial que debe ser congruente con un mundo cada vez más integrado;
4. Los estándares laborales y el comercio, pues la UE estima que no deben ser empleados estos temas con fines proteccionistas, y tomando en cuenta las necesidades de los países pobres con bajos salarios, conmina a los miembros de la OMC a seguir construyendo acuerdos;
5. La eliminación de obstáculos en relación con las tecnologías de la información, para que esta industria mantenga su nivel de competitividad;
6. Bajo el rubro de las telecomunicaciones, cabe señalar que la UE ha completado la liberación de las mismas en el mercado interno, desde 1998, y su interés recae en negociar lo mismo con el resto del mundo;
7. Asimismo, las relaciones con los países de menor desarrollo son de suma importancia, y bajo el sistema generalizado de preferencias, la UE ha desarrollado iniciativas para mejorar el acceso de productos procedentes de los Estados mas pobres al continente europeo.¹⁸

En otro orden de ideas, las barreras no arancelarias son significativamente más usadas por la UE que por EUA, Canadá y Japón. Además, el uso de medidas antidumping ubica a la UE, detrás de los EUA, como su mayor usuario, baste decir que en el transcurso de 2000, la UE fue uno de los mayores solicitantes de investigaciones por casos antidumping.

¹⁸ La Comisión Europea, *Trade Policy Review Mechanism EC Statement on Trade Policy*, www.europa.eu.int/comm/trade/wto_overview/1212tprm.htm

En relación con las controversias comerciales, la UE es quien más emplea el mecanismo ante la OMC, a la par con EUA. Esto se debe a que ambos están interesados en la economía mundial.

La Unión Europea constituye el diseño integracionista más avanzado del planeta, cuyo experiencia sirve en los procesos de regionalización. Recordemos que todos los miembros de la UE pertenecieron al GATT, y actualmente a la OMC, involucrándose continuamente en las negociaciones comerciales multilaterales al amparo del mismo acuerdo comercial. Asimismo, independientemente de que cada uno de los países miembros pertenezcan a la organización citada, la UE también lo es, situación sui generis, ya que ninguno de los bloques regionales formados en el mundo son miembros como tales.

Ciertamente, Europa ha sufrido diversos cambios, sobretodo en las políticas nacionales de cada uno de los países miembros, sustituyéndolas por políticas comunitarias en diversas esferas. Además, se desarrolló la armonización en sectores como el carbón, los servicios financieros, los productos farmacéuticos, las telecomunicaciones y la aviación, así como en las políticas de exportación; también fueron dadas a conocer iniciativas de estandarización, especialmente en el ramo del medio ambiente.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay, la UE se comprometió a reducir los aranceles en el sector manufacturero, disminuyendo la tarifa promedio de un 38% a un 3.7% en el año 2000. También se comprometió a erradicar los aranceles a productos como los farmacéuticos, aceros, papel, muebles, juguetes, jabón y detergentes. Empero, sectores "sensibles" como los textiles y los automóviles serán protegidos y no habrá cambios mayores en las barreras a sus importaciones.

En el sector agrícola, aun surgen enfrentamientos entre la UE y EUA, así como entre aquella y el Grupo Cairns. Aun así, Bruselas convirtió las barreras no arancelarias en aranceles en ese sector, redujo todos los aranceles en un 36%.

Por cuanto hace al acuerdo sobre textiles, la UE inició el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas que mantiene en sus 20 acuerdos la cláusula de la nación más favorecida. Si bien las restricciones en este ramo debían desaparecer en 2005, los participantes retienen el derecho a decidir cuáles serán los productos que se verán beneficiados en cada etapa de la integración.

Existen productos que son "sensibles" sobre todo para los países mediterráneos como Portugal, por lo que en estos casos el desmantelamiento de cuotas ocurrieron hasta después del 2005.

Al eliminarse las restricciones al comercio entre los Estados que pertenecen a la UE, se erigieron a manera de reemplazo cuotas unificadas que afectan a las importaciones de plátanos, sardinas y atún enlatado, ciertos derivados del acero procedentes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y un buen número de productos de consumo de la República Popular China. Cabe destacar que ciertos productos textiles que proceden de la CEI.

La ecología y su vinculación con el comercio internacional constituyen una preocupación de la UE. Por ello han creado disposiciones legislativas en materia de procesamiento de desechos que involucran la producción, el contenido, el reciclado y el empaquetado que deberán cumplir con una serie de regulaciones técnicas. También han conjuntado criterios entre los socios comunitarios a fin de establecer el etiquetado ecológico o eco-etiquetado de manera voluntaria y que, por ahora, ha sido adoptado para un puñado de productos de consumo.

El comercio en el sector de los servicios cuenta con una legislación comunitaria que plantea algunas reglas comunes que deben ser observadas por los países miembros de la UE. La OMC señala que en algunos casos han sido ciertos países los que han dejado las pautas de la liberalización, en tanto que en otros casos ha sido la Comisión la que toma la batuta.

La Ronda Uruguay puso un gran énfasis en las negociaciones relacionadas

con el comercio de servicios, y se llegó a acuerdos en esferas tan trascendentales como la de los servicios financieros, el transporte marítimo y las telecomunicaciones básicas. De todas maneras, los proveedores externos que intentan ofrecer sus servicios a la UE, enfrentan diferentes problemas, dependiendo del país y el sector.

Otras áreas que merecen atención por cuanto hace a la política comercial externa en la UE, incluyen el sistema bancario, los seguros, y el transporte aéreo. En todas las esferas existen disposiciones que plantean la reciprocidad que puede ser invocada en el caso de que no existan compromisos bilaterales o multilaterales de acceso a los mercados.

En el caso del tráfico aéreo y marítimo, el trato nacional en operaciones de cabotaje no está garantizado a países externos, ya que está reservado a las empresas de los socios comunitarios. Asimismo, en el transporte aéreo la liberalización interna coexiste con un sistema segmentado que se basa en los acuerdos bilaterales de aviación entre los socios comunitarios y terceros, si bien la Comisión de Bruselas intenta introducir un criterio unificado.

En términos de exportaciones, Alemania se ubica en el segundo lugar (detrás de Estados Unidos), responsable del 9.2% de las exportaciones globales. Le sigue Francia, en el cuarto lugar (5.2%); Reino Unido en quinto lugar (4.4%), Italia en el octavo lugar (3.9%); Países Bajos en el noveno lugar (3.7%); Bélgica en el décimo primer lugar (2.9%); España, en el décimo sexto lugar (1.8%); Irlanda en el décimo noveno lugar (1.4%); Suecia en el vigésimo primer lugar (1.2%); Austria en el vigésimo segundo lugar (1.1%); y Dinamarca en el vigésimo noveno lugar (0.8%).

En el terreno de las importaciones, Alemania está en la segunda posición (de nuevo, detrás de Estados Unidos), siendo responsable del 7.7% de las importaciones globales. El cuarto lugar mundial lo ocupa Reino Unido (5.2%); seguido por Francia (5%). En la séptima posición se encuentra Italia (3.6%); en la novena Países Bajos (3.2%); en la décimo segunda Bélgica (2.6%); en la

decimotercera España (2.2%); en la decimonovena está Austria (1.1 %); en la vigésimo primera Suecia (1 %); en la vigésimo quinta Irlanda (0.8%); en la vigésimo octava figura Dinamarca (0.6%); y, por último, en la trigésima posición se encuentra Portugal (0.6%).

Así, los países de la UE, que figuran entre los 30 grandes exportadores de bienes en el mundo, son responsables del 35.6% de las exportaciones globales. Respecto a las importaciones, la cifra es del 33.7% de las importaciones globales. Estos datos corroboran que la UE ha sido el principal vendedor y comprador de bienes en el planeta durante los últimos años.

Para concluir, debo señalar que la UE es una gran potencia económica, cuyas decisiones y acciones revisten gran importancia para el mundo. El proceso de integración que experimenta, se ha profundizado y ello es de suma importancia por los impactos que esta evolución está teniendo sobre el comercio y las inversiones globales.

La UE emplea mecanismos unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales para promover adecuadamente sus intereses en el planeta. Tan importantes son los instrumentos legales que justifican su política comercial externa, como las acciones que de manera discrecional ha realizado. Así, por ejemplo, la manera en que ha presionado a distintos países del mundo, sobre todo en desarrollo, a fin de que apoyen acuerdos como los que se negocian en el seno de la OMC, denota el ejercicio del poder y la capacidad de influencia independientemente de las consecuencias que ello pueda tener para las naciones más vulnerables.

También es importante insistir en la discrepancia que suele existir entre cada una de las políticas comerciales de los socios comunitarios, frente a la política comercial de la UE. Aun falta armonizar múltiples rubros entre unas y otras, pero más interesante es observar la amplia gama de negociaciones bilaterales que desarrolla la UE con países que no son grandes potencias; esta es la era de fuerte competencia por el acceso a los mercados.

De especial interés es el impacto del *euro* en una zona más amplia que la UE, dado que hay numerosos países africanos, del Medio Oriente y de la Europa Oriental, en donde las transacciones están empleando cada vez con mayor frecuencia al *euro*.

Finalmente, pensando en negociaciones comerciales, la UE seguirá estando en el ojo del huracán, a juzgar por la agenda imperante.

CAPÍTULO IV

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

En los últimos 20 años, la política comercial de México ha estado caracterizada por su tendencia a la apertura comercial, y su detonante ha sido la serie de Tratados de Libre Comercio que el gobierno ha firmado, abarcando a 32 países que representan un mercado de casi 850 millones de habitantes, y que realizan el 65% de la importación mundial. Por el volumen de nuestros intercambios, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado con Canadá y Estados Unidos, se ha convertido en el más importante de todos.

Para México, Canadá y Estados Unidos, el TLCAN significó un cambio fundamental en su relación trilateral. Para Estados Unidos, fue una decisión de posguerra fría trascendental que modificó su trato con México, al menos en el ámbito comercial. Para Canadá, el acuerdo representaba un mecanismo que proporcionaría certidumbre a su relación comercial con Estados Unidos y potenciaría su trato con México. Y bien, para nuestro país, la firma del acuerdo resultó la decisión más importante de política exterior en décadas.

No obstante, el proceso de integración de las tres economías ya se venía desarrollando de una manera informal, el TLCAN solo formalizó lo que ya estaba en curso y que era irreversible, y con él, América del Norte se convirtió en una región con uno de los procesos de integración más dinámicos del orbe, contando con el mercado más importante. A pesar de ello, el asunto de la negociación del acuerdo fue altamente controversial para los tres países, especialmente para México y Estados Unidos, empero, decididos a reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones firmaron un tratado de libre comercio, el cual tenía como principales objetivos poder fomentar los intercambios comerciales y los flujos de inversión entre los tres países, mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas que deben de ser respetadas por los productores de los tres países, y los

mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.

Después de la entrada en vigor, el debate se centró en los efectos del TLCAN sobre las tres economías. Muchos argumentaban que los logros del acuerdo eran positivos y amplios, mientras que otros sostenían que eran negativos. Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México, el debate se desvió hacia la estructura institucional y los alcances de la integración. La nueva administración en México propuso un TLCAN-plus, que incluyera instituciones más sólidas, fondos para el desarrollo e, inclusive, la posibilidad de la libre movilidad de la mano de obra en la región. Sin embargo, los eventos del 11 de septiembre desviaron la atención, y la posibilidad de un TLCAN más amplio se postergó para otra ocasión.

En este sentido, el objetivo del presente capítulo es analizar el contexto en el que se negoció el TLCAN, identificar sus principales objetivos y describir su estructura institucional, bajo la premisa de que la actual estructura institucional del acuerdo es congruente con los orígenes y objetivos planteados en su primer momento, es decir, si se quiere ampliar el nivel de integración y extender los alcances y objetivos del TLCAN, entonces tendría que haber un cambio sustantivo en su estructura institucional.

¿QUÉ ES EL TLCAN?

"El Tratado de Libre Comercio o North American Free Trade Agreement (NAFTA), es un conjunto de reglas que los tres países acuerdan para vender y comprar productos y servicios en América del Norte".¹

Carlos Salinas de Gortari comentó que "el tratado es un conjunto de reglas que servirán para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios que, desde hace tiempo, tienen lugar entre nuestras tres naciones".²

¹ MORENO Valdéz, Hadar et. al. Comercio Exterior sin barreras, Segunda Edición, Ed. Isef, México, 2002, p. 239

² Ob. Cit., p. vii

Fue firmado en las tres ciudades capitales: Ottawa, Ciudad de México y Washington D.C. el 17 de diciembre de 1992, en 1993 fue aprobado por las asambleas legislativas de cada país y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Lineamientos Medulares

Se llama "zona de libre comercio", porque las reglas que se disponen definen cómo y cuándo se eliminarán las barreras arancelarias para conseguir el libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones participantes; esto es, cómo y cuándo se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias, y particularmente las tarifas y los aranceles, siendo éste uno de los principales objetivos del Tratado.

Además el TLCAN propugna la existencia de "condiciones de justa competencia" entre las naciones participantes y ofrece no sólo proteger sino también velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual.

El acuerdo en comento se basa en principios fundamentales de transparencia, tratamiento nacional y de tratamiento como nación más favorecida, todo ello representa un compromiso firme para la facilidad del movimiento de los bienes y servicios a través de las fronteras, ofrecer la protección y vigilancia adecuadas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual; adoptar los procedimientos internos efectivos que permitan la aplicación e implementación del Tratado, establecer una regla de interpretación que exija la aplicación del TLCAN entre sus miembros y según los principios del derecho internacional.

También permite que cualquier país o grupo de países trate de incorporarse a él, en los términos y condiciones convenidos por la Comisión de Libre Comercio, según los procedimientos nacionales de aprobación de cada país, y bajo estos lineamientos, el país interesado puede declarar que el Tratado no se aplique entre ese país y cualquier solicitante.

El tratado se propone que los productores o asociaciones de productores tengan derecho a señalar casos de dumping aplicar un derecho antidumping,

denunciar subsidios si es que perciben que el país vecino lo emplea, aplicar derechos compensatorios o denunciar otro daño.

Las partes trabajan para alcanzar los objetivos citados para 2008 y se lograrán mediante el cumplimiento de los principios y reglas del TLC, como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

Así, la relación de nuestro país con Estados Unidos y Canadá, por la costumbre, por la proximidad y por el proceso de desgravación negociado para nuestros productos en su acceso al mercado norteamericano, ha generado un enorme dinamismo de nuestro intercambio comercial con dichos países.

Antecedentes y Negociaciones

La base del TLCAN puede ser encontrada en la Ley del Comercio y los Aranceles de Estados Unidos, la cual fue aprobada por el Congreso estadounidense en 1984.³ Este mandato exhortaba al poder Ejecutivo a buscar acuerdos de libre comercio con terceros países. La iniciativa fue novedosa puesto que Estados Unidos estaba acostumbrado a los enfoques multilaterales. La crisis económica de principios de los ochenta y el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay fueron factores determinantes en el cambio de enfoque. Con un dólar sobrevaluado, las empresas estadounidenses tuvieron problemas para colocar sus productos en otros mercados. Para entonces, Estados Unidos debía su estrategia para enfrentar los nuevos retos comerciales. Una de estas medidas fue disposiciones proteccionistas al comercio exterior a mediados de los ochenta.

Canadá se vio ampliamente afectado por las medidas proteccionistas en Estados Unidos puesto que una gran parte de su comercio exterior se concentra en el mercado del vecino del sur. A pesar de haber estado

³ "Trade Laws Since 1930", <http://www.itds.treas.gov/tradelaws.htm/>.

renuentes, las autoridades canadienses empezaron a considerar seriamente un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos para disminuir los efectos negativos de sus medidas proteccionistas. En este contexto, Ronald Reagan y Brian Mulroney acordaron en la llamada "Cumbre Sharnrock" hacer lo necesario para concretar un tratado de libre comercio.⁴ Finalmente, ambos países negociaron un tratado de libre comercio el cual fue firmado en 1988. El acuerdo incluía aspectos muy novedosos que en los convenios multilaterales no existían todavía, tales como liberalización sustancial del comercio agrícola, garantía de un trato nacional para empresas de servicio en ambos países, movilidad de hombres de negocio y profesionales, mayor transparencia con respecto a la regulación industrial, el establecimiento de mecanismos de solución de controversias más efectivos, entre otros.

Por su parte, México enfrentaba graves problemas económicos a principios de los ochenta. La baja del precio internacional del petróleo y la crisis de la deuda externa causaron una de las crisis económicas más graves de su historia. Con pocas opciones, el gobierno mexicano tuvo que cambiar la estrategia económica. De un modelo sustitutivo de importaciones, México pasó a uno más orientado al libre comercio. A mediados de los ochenta, la administración de Miguel de la Madrid disminuyó, de manera unilateral, gran parte de los aranceles al comercio exterior. En 1985, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo bilateral de comercio que sentó las bases para un mayor acercamiento. En 1986, México finalmente ingresó al GATT después de haberse resistido por muchos años. En noviembre del siguiente año, México firmó un Acuerdo Marco con Estados Unidos para facilitar el acceso a ambos mercados. El documento buscaba allanar el camino para establecer negociaciones bilaterales que encontraran soluciones mutuamente aceptables.

Con nueva administración en México y Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari y George Bush firmaron en octubre de 1989 un acuerdo para facilitar el comercio y las inversiones. Sin embargo, Salinas de Gortari se mostraba dudoso respecto a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Su

⁴ Peters Stoler, "Canada at the Sharnrock Summit", en Time, 1 de abril de 1985: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1101850401-141445,00.html>

administración dirigió su atención hacia Japón y Europa Occidental para buscar capitales frescos.

Con el fin de la Guerra Fría, los inversionistas de esas regiones mostraron mayor interés en las nuevas economías que estaban surgiendo en Europa del Este, por lo que el gobierno mexicano no tuvo otra opción más que acercarse a Estados Unidos. Además, por la falta de legitimidad con la que llegó a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari desplegó una política exterior activa y agresiva para tratar de recuperar, al menos en el ámbito internacional, algo de legitimidad. Un tratado de libre comercio con Estados Unidos parecía que era lo que buscaba.

El 11 de junio de 1990, Estados Unidos y México anunciaron el inicio de pláticas para buscar un tratado de libre comercio. Más adelante, temeroso de que las concesiones hechas a México pudieran afectar sus intereses, Canadá se unió a las negociaciones.

Estados Unidos estaba interesado en un acuerdo de libre comercio para asegurarse de que las reformas económicas de México fueran irreversibles y para ganar un aliado político, pues la relación con su vecino del sur en momentos era tensa y conflictiva. Estados Unidos necesita un México estable en términos económicos y políticos para dar certidumbre a sus inversiones y evitar la migración de miles de mexicanos.

Por su parte, México deseaba formalizar el acuerdo para asegurar el acceso de sus productos en el mercado estadounidense y para crear mecanismos de solución a las controversias que resultaran efectivos. México concentraba su comercio con el mercado de Estados Unidos en alrededor de un 75%, mientras que con América Latina era del 8.1 %, con Europa del 12.2% y con Japón del 5.3%.⁴

Las negociaciones formales para la firma del TLCAN se iniciaron el 12 de junio de 1991 en Toronto, Canadá y, tras una serie de largas y complejas conversaciones, que concluyeron en agosto de 1992, se firma el 17 de

diciembre de ese mismo año, por los presidentes George Bush, Carlos Salinas de Gortari y el primer ministro Brian Mulroney, el documento inicial del acuerdo.

Sin embargo, el cambio de la administración en Estados Unidos en 1993 vino a modificar el camino del TLCAN, debido a que el nuevo presidente, Bill Clinton, tenía algunas reservas respecto al tratado. No buscaba precisamente renegociar el tratado, pero sí condicionó la entrada en vigor a la firma de unos acuerdos paralelos en materia de trabajo y medio ambiente. La negociación de los acuerdos paralelos terminó en septiembre de 1993.

Por su parte, los tres países llevaron a cabo más de 30 reuniones divididas en 7 reuniones ministeriales sobre negociaciones, 17 reuniones plenarias de negociadores, 8 rondas de negociaciones de los Acuerdos Paralelos y varias reuniones y entrevistas no plenarias, que culminaron con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los Acuerdos Paralelos en materia ambiental y laboral, los cuales entraron en vigor el 1º de enero de 1994, después de efectuarse los procesos de ratificación en cada uno de los tres países.⁵

En círculos oficiales y académicos se hablaba de un nuevo entendimiento entre México, Canadá y Estados Unidos que tenía como rasgos sobresalientes:

- Una nueva relación de amistad, en la cual las reuniones personales entre los mandatarios eran comunes;
- Un énfasis en los asuntos comerciales y financieros;
- Una actitud conciliatoria de parte de México para evitar cualquier conflicto;
- El desarrollo de una política moderna y estrategias sofisticadas de

⁵ Victor Bulmer-Thomas, et. al., Mexico and The North America Free Trade Agreement, Nueva York, St. Martin 's Press, 1994, p. 225 ss

negociación que incluían la utilización de los medios de comunicación y una mayor presencia de México en el cabildeo en Estados Unidos.⁶

El escenario siguiente, fue centrado en los beneficios que dejaba el acuerdo de libre comercio para los países, es entonces cuando a finales de 1994 un incidente en la economía mexicana golpeó a la de Estados Unidos, me refiero a la devaluación del peso para aliviar algunas presiones financieras, causando una crisis financiera de proporciones inmensas. La crisis hizo difícil cualquier intento de evaluar el TLCAN. Un año después, el comercio mexicano registró un superávit de 7 mil millones de dólares.

Factores Influyentes para llegar al TLCAN

Sin lugar a dudas, existieron diversos factores, internos y externos, muy importantes que pernearon y coadyuvaron para la conformación del TLCAN.

Para México, por ejemplo, las razones internas que justificaban el libre comercio con Estados Unidos y Canadá fueron:

- Una incapacidad creciente del modelo sustitutivo de importaciones para generar un crecimiento económico sostenido;
- La posibilidad de que el libre comercio podría crear más empleos en México, es decir, el país quería exportar bienes en lugar de mano de obra;
- Los resultados macroeconómicos positivos que se obtuvieron con el inicio de la política neoliberal de reducir los aranceles al comercio externo promover las inversiones extranjeras, controlar el gasto público y la inflación, entre otras.

Por su parte, los Estados Unidos presentaban algunos problemas económicos internos derivados de una recesión, de un déficit público muy alto y de un dólar

⁶ Informe del Banco de México 1995, en http://www.banxico.org.mx/public_html/inveco/resinj95

sobrevaluado. Además, el proteccionismo canadiense estancaba el desarrollo de industrias estadounidenses eficientes. De la misma forma, Canadá tenía obstáculos para su desarrollo económico causados por el proteccionismo del mercado estadounidense.

Las razones externas, comunes a los tres países, para buscar una alianza económica se pueden resumir en las siguientes líneas.

La creciente globalización mundial económica y la conformación de bloques comerciales representaron una amenaza para los mercados tradicionales de Estados Unidos y Canadá. Nuevos centros de poder económico surgieron en la escena mundial. Por la creciente declinación de su hegemonía económica frente a Alemania y Japón, Estados Unidos tuvo que buscar nuevos aliados económicos.

México se vio inmerso en una intensa competencia entre las naciones subdesarrolladas por buscar capitales frescos, que fue acentuada con la emergencia de nuevas economías de mercado en Europa del Este, luego del fin de la Guerra Fría.

Con aquel trascendental suceso, el sistema internacional cambió notablemente; la confrontación bipolar desapareció, dejando atrás las consideraciones militares y estratégicas que caracterizaron a las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial. Entonces, los factores económicos pasaron a ocupar un lugar importante en la agenda internacional. Además, el miedo de Washington de que la Ronda Uruguay no consiguiera abrir los mercados internacionales también despertó el interés de Estados Unidos por consolidar un acuerdo de libre comercio con sus vecinos inmediatos.

Beneficios del TLCAN

En el proceso de negociación, hubo distintos actores de los tres países interesados en incidir en las principales decisiones. En México, los más interesados eran el gobierno y las grandes empresas. Pero había un gran número de actores que se oponían a la firma del acuerdo. El gobierno e

instituciones académicas organizaron foros en donde se discutieron las ventajas y desventajas que el TLCAN podría traer.

El principal argumento de los opositores era que la economía mexicana no estaba preparada para enfrentar la competencia de las empresas estadounidenses. Por el otro lado, los defensores argumentaban que nuestro país necesitaba modernizarse e insertarse en la nueva dinámica internacional para aumentar la competitividad de los productos mexicanos.

El foro más importante fue organizado por el Senado mexicano, de donde se coligen los argumentos de mayor peso para justificar la vigencia del acuerdo subregional, a saber:

- La tendencia internacional a la globalización de la economía mundial y la formación de bloques comerciales obligaban a México a participar activamente en esta nueva dinámica internacional y no mantenerse ajeno. El objetivo era promover el desarrollo económico interno con una mejor inserción de México en esas tendencias;
- El libre comercio promovería el crecimiento económico y ofrecería mejores niveles de vida a los mexicanos a través de la atracción de inversiones, generación de empleos y la entrada de divisas internacionales;
- Un acuerdo comercial con los vecinos del norte obligaría a las empresas mexicanas a modernizarse y mejorar la calidad de sus productos para hacerlos competitivos en los mercados externos;
- Por razones geográficas, Canadá y Estados Unidos resultaban un mercado natural para México;
- A través del libre comercio, México mejoraría su intercambio comercial con esos países con mecanismos que dieran certidumbre al acceso al mercado y a la solución de las disputas comerciales.

La sociedad civil, representada por sindicatos independientes, ONG's, partidos políticos de oposición, intelectuales de izquierda, estudiantes, etc., en su mayor

parte se opuso al tratado, pero su fuerza fue insignificante, pues la decisión estaba tomada y que las consultas a la sociedad eran simplemente simbólicas y para legitimar la decisión final de la administración salinista.

Por el contrario, los actores no gubernamentales más influyentes en el proceso de toma de decisiones fueron las grandes empresas, las cuales estaban interesadas en mejorar su posición en el mercado estadounidense.

En Estados Unidos, algunos sindicatos no estaban de acuerdo con el tratado porque argumentaban que se perderían muchos empleos debido a que muchas empresas se trasladarían a México, donde la mano de obra es más económica y los requisitos ambientales menos estrictos. La administración de Clinton también tuvo que apaciguar a algunos productores atendiendo sus intereses regionales y particulares. Muchos miembros del Congreso estadounidense estaban escépticos acerca de los beneficios que podría traer el tratado. Además, varios congresistas fueron testigos de un nuevo actor externo muy interesado en la aprobación del TLCAN: el gobierno mexicano.

La administración salinista gastó millones de dólares para mejorar la imagen de México y para hacer cabildeo en el Congreso estadounidense. Al final, la administración Clinton realizó una buena labor para convencer a los actores políticos que aún dudaban del tratado. El Congreso lo aprobó en noviembre de 1993.

En Canadá, el debate sobre el TLCAN fue menos agrio. Sí hubo oposición de parte de algunos sectores, especialmente los que temían que con el TLCAN muchas empresas canadienses quebraran por el libre acceso de productos de Estados Unidos, en general, las ventajas eran mayores porque sus productos tendrían acceso libre a su principal mercado.

Por mi parte, resta decir al respecto que los beneficios que implica el Tratado de Libre Comercio son los siguientes:

1. El TLC amplia el comercio y promueve la eficiencia, el ingreso real de la población aumente: Si esto es dinámico, el beneficio se dará a través de mayores tasas de crecimiento económico que reducirán la pobreza absoluta generando un ingreso per cápita ascendente.
2. Los mayores flujos de inversión y comercio explotarán la ventaja comparativa de México en procesos intensivos en mano de obra, incrementándose el valor real de los salarios en toda la economía.
3. Para México el NAFTA se convierte en un instrumento importante para consolidar las reformas económicas anunciadas a mediados de los años 80, fundamentalmente para consolidar el proceso de apertura económica.
4. El NAFTA se convirtió en el motor de crecimiento para México, ya que el comercio bilateral entre Estados Unidos y México ha crecido en un 67%. Ha bajado la tasa de desempleo, su comercio se ha incrementado, el producto interno bruto ha crecido por encima del continente, lo cual lo lleva a lograr capital extranjero, el cual es necesario para el apoyo de todo el proceso de reforma que se lleva a cabo.
5. Para Estados Unidos, existe la necesidad de considerar nuevos mercados para sus productos, México es uno de ellos. También México es importante para la participación en el desarrollo de una nueva agenda de política internacional, como el tema de las drogas, el tema de la conservación del medio ambiente, las migraciones, por lo tanto, la motivación de Estados Unidos es más política que económica.

En el caso de Canadá, se trata de una razón fundamentalmente defensiva. Por un lado, se plantea la necesidad de preservar el Tratado de libre comercio suscrito entre Estados Unidos y Canadá y que entró en vigencia en 1989. En segundo lugar, asegurándose que Canadá continuaría siendo un lugar atractivo para la inversión extranjera y en tercer lugar, siendo mucho menos importante, lograr acceso al mercado mexicano para sus bienes y servicios. En una razón fundamentalmente defensiva para evitar que el tratado entre Estados Unidos y México pudiese afectar lo logrado por la suscripción del Tratado de Libre Comercio suscrito por Canadá y Estados Unidos en 1989.

Estructura de Contenido

El TLCAN está compuesto por un preámbulo y veintidós capítulos que se encuentran agrupados en ocho partes.

En el preámbulo, los tres países miembros ratifican su compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico de la región, a través de la expansión del comercio y las oportunidades de inversión.

En cuanto a las partes que componen este acuerdo, tenemos⁷:

PRIMERA PARTE	Aspectos Generales
SEGUNDA PARTE	Comercio de Bienes
TERCERA PARTE	Barreras Técnicas al Comercio
CUARTA PARTE	Compras del Sector Público
QUINTA PARTE	Inversión, Servicios y Asuntos relacionados
SEXTA PARTE	Propiedad Intelectual
SÉPTIMA PARTE	Disposiciones Administrativas e Institucionales
OCTAVA PARTE	Otras Disposiciones

Cada una de las partes está subdividida en uno o más Capítulos dedicados a un tema concreto, haciéndose un total de 22 capítulos, los cuales contienen 294 artículos; a estos últimos les corresponden Anexos, siendo 95 los principales, algunos de los cuales a su vez, tienen Apéndices, siendo 21 los más importantes, y en ciertos casos, a estos Apéndices les corresponden cuatro, dentro de los que se destacan 17.⁸

Objetivos

El objetivo fundamental del TLC es liberalizar, de manera gradual y coordinada, el comercio de bienes y servicios, así como los movimientos de capital, para formar un área de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

⁷ Ver el texto completo del Tratado publicado por la SECOFI, 1995.

⁸ ORTIZ, Sainz y Tron. Tratados Internacionales Comerciales en Materia Aduanera, "Análisis y Comentarios", Ed. Themis, México, 1998, p. 17

Asimismo, se propone:

- Erradicar gradual y completamente los aranceles al comercio entre los tres países,
- Eliminar o reducir las barreras no comerciales, tales como las cuotas y los permisos a las importaciones,
- Establecer mecanismos para garantizar una protección efectiva de las leyes de la propiedad intelectual,
- Crear un procedimiento justo y expedito para resolver controversias, y
- Elaborar instrumentos para aumentar el flujo de bienes, servicios e inversiones entre los tres países.

En general, los objetivos del TLCAN tienen una naturaleza económica, sin olvidar que también tiene una motivación política para los tres países.

Características Principales

Este tratado introdujo novedades importantes que otros procesos de integración no tenían al momento de su creación, destacando las siguientes:

- Se estableció nuevas normas internacionales para los derechos de propiedad; Extendió el trato nacional a las inversiones de los tres países socios;
- Liberalizó el comercio agrícola sustantivamente;
- Incluyó requerimientos que evitan la distorsión de las reglas de origen; y También incluyó medidas de salvaguardia, así como consideraciones laborales y ambientales.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL MARCO DEL TLCAN

La estructura institucional del acuerdo es relativamente simple y evita la creación de grandes entidades burocráticas, ello en virtud de que no busca establecer mecanismos supranacionales.

Comisión de Libre Comercio, principal órgano, el cual supervisa la instrumentación del tratado, resuelve las disputas y vigila las actividades de los diferentes comités y grupos de trabajo creados por virtud del tratado.

La Comisión se compone de representantes gubernamentales a nivel gabinete de los tres países y sus decisiones deben ser alcanzadas con base en el consenso; se tiene que reunir, al menos, una vez al año.

El Secretariado del TLCAN es el órgano encargado de asistir a la Comisión; está compuesto por las secciones nacionales de cada país y su principal función es proveer apoyo técnico a la Comisión, a los comités y grupos de trabajo que participan en la resolución de disputas. El Secretariado, igualmente, se reúne una vez al año.

Como se puede observar, la estructura institucional del TLCAN es acorde a los objetivos planteados en su contexto, buscando desde un principio una mayor interdependencia, competitividad y globalización económica, fomentar el desarrollo económico de los tres países a partir de la libre movilidad de bienes, servicios y capital.

Comparaciones Institucionales con la UE

Cabe señalar que, a diferencia del TLCAN, la UE buscaba desde su nacimiento objetivos más allá de lo económico. Es decir, el proceso de integración en Europa tuvo como principales objetivos evitar una tercera guerra mundial, detener el avance del comunismo a través de fortalecer las instituciones democráticas y la reconstrucción económica de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, la UE tiene órganos de mayor alcance en materia de decisiones.

La Comisión de Libre Comercio es una institución modesta comparada con la Comisión Europea de la UE. Por ejemplo, no tiene localización física, no cuenta con personal y tampoco tiene página web, hasta el momento de terminar este trabajo. Además, tampoco tiene las prerrogativas para tratar asuntos más allá de la integración económica, como lo hace la Comisión Europea.

Mientras que la UE pretende formar un gobierno federal con una distribución del poder entre los órganos de la Unión (el Consejo, la Comisión, el Parlamento y la Corte de Justicia) por un lado, y los gobiernos de los Estados miembros, por el otro. El TLCAN está basado en una *confederación* entre soberanías independientes, cada una manteniendo autonomía en su autoridad política con algunos límites impuestos por el acuerdo.

En otras palabras, el proceso de decisión del TLCAN se circunscribe al poder que los ministros de comercio de los países miembros le confieren a la Comisión. En cambio, la UE tiene órganos que pueden tomar decisiones autónomas, de acatamiento obligatorio para todas sus partes; por ejemplo, la Corte Europea de Justicia.

Ahora bien, a pesar de que hay diferencias en el nivel de autoridad y en la coordinación de su política económica frente a terceros países, el TLCAN y la UE tienen ciertas características compartidas. Por ejemplo, "ambos sistemas están anclados por economías nacionales globalmente muy competitivas, ambos sistemas están altamente legalizados, y los países miembros comparten un compromiso sólido frente a instituciones políticas democráticas.

Otras Instituciones en el TLCAN

Las otras estructuras institucionales del TLCAN son:

- La Comisión para la Cooperación Laboral (CCL);
- La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA);
- La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF); y
- El Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN)

Todas ellas creadas a partir de los acuerdos paralelos propuestos bajo la administración Clinton, como quedó apuntado arriba.

La Comisión para la Cooperación Laboral está compuesta por un Consejo, un Secretariado y Oficinas Administrativas Nacionales (NAO, por sus siglas en inglés). El primero es el órgano de gobierno; incluye a representantes de los gobiernos a nivel gabinete; se reúne al menos una vez al año y tiene la facultad de crear grupos de trabajo. El segundo prepara estudios para el Consejo y coordina, con las NAO, actividades de cooperación. Su sede está en Dallas, Texas.

Las Oficinas Administrativas nacionales o NAO tienen la función de implementar el Acuerdo de Cooperación Laboral de América Norte (ACLAN); sirven como puntos de enlace y centros de información entre otras gubernamentales, así como entre éstas y el Secretariado en Dallas. Otra función de las NAO es recibir y contestar comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a legislación laboral surgidos en territorio de otro país miembro del TLCAN.

La Comisión para la Cooperación Ambiental se deriva del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Su función es atender los asuntos ambientales mutuos, contribuir a evitar posibles disputas ambientales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. La CCA también cuenta con un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el órgano de gobierno, está igualmente compuesto por representantes de los tres gobiernos de nivel gabinete, y se reúne una vez al año; su función es fomentar la cooperación ambiental y supervisar la implementación del ACAAN. El Secretariado es el órgano administrativo, está localizado en Montreal, tiene un director ejecutivo y sirve para dar asesoría técnica.

El CCPC es un comité trinacional compuesto por 15 miembros, se reúne una vez al año y puede asesorar al Consejo.

La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza sirve para ayudar a preservar, proteger y mejorar el medio ambiente en la zona fronteriza y para ayudar a coordinar los proyectos de infraestructura ambiental y analizar su

impacto ambiental; además, certifica proyectos para ser sometidos al Banco de Desarrollo de América del Norte para su financiamiento. La fuente de financiamiento proviene de México y Estados Unidos. Esta Comisión está localizada en Ciudad Juárez, Chihuahua, tiene un Consejo de Directores de 10 miembros y un Consejo Asesor de 18.

Por último, el Banco de Desarrollo de América del Norte atiende problemas de infraestructura ambientales en la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, y facilita el financiamiento a proyectos. Su sede está en San Antonio Texas, cuenta con un Consejo de Directores de 3 representantes gubernamentales a nivel gabinete de cada país. Su financiamiento también proviene de México y Estados Unidos en partes iguales, con un capital autorizado de 3 mil millones de dólares.

Es importante establecer que estas dos últimas instituciones han tenido un impacto modesto en el mejoramiento de las condiciones ambientales en la frontera México-Estados Unidos.

DINÁMICA OPERACIONAL DEL TLCAN

En términos de su organización y operación, el TLCAN es un acuerdo comercial amplio que mejora virtualmente todos los aspectos para hacer negocios en Norteamérica. Ciertamente ha eliminado aranceles completamente y ha removido muchas de las barreras no arancelarias, tales como los permisos de importación, los cuales habían mantenido los productos de Estados Unidos y Canadá fuera del mercado mexicano.

El TLCAN asegura que la inversión no será limitada por políticas restrictivas gubernamentales, y que todos los inversionistas recibirán el mismo trato que los inversionistas nacionales de México y Canadá tienen. Al mismo tiempo, las normas del tratado que facilitan ampliamente el movimiento de servicios entre las fronteras aseguran que, si compañías de un socio del TLCAN no desean invertir en otro país para brindar su servicio, no están obligadas a hacerlo.

Asimismo, establece normas estrictas sobre la propiedad intelectual y acceso garantizado para contratos de compras de gobierno; proveen un alto beneficio a las firmas de alta tecnología, en particular, aquellas que buscan incrementar los negocios en los mercados de los países del TLCAN. Operacionalmente, el TLCAN establece las siguientes normas y principios clave:

Acceso al Mercado

Dentro de los 10 años a partir de que entró en vigor el tratado en norteamérica, es decir, el 1 de enero de 1994, todos los aranceles fueron eliminados de los productos industriales norteamericanos comercializados entre Canadá, México y Estados Unidos. Algunos aranceles a exportaciones de productos agrícolas de Estados Unidos a México serán eliminados en un periodo de 15 años.

Antes del TLCAN, los aranceles mexicanos, que fluctuaban entre el 0 al 25%, eran más del doble que los estadounidenses, y aproximadamente los mismos que los canadienses antes del TLCEUC. Sin el TLCAN, las leyes del comercio internacional hubieran permitido a México elevar sus aranceles hasta el 50% sin pagar compensación, no obstante, con dicho tratado los aranceles de todos los bienes que entran a México provenientes de Estados Unidos y Canadá fueron suprimidos.

El 1 de enero de 1994, México eliminó sus aranceles en casi un 50% en todos los bienes industriales importados de Estados Unidos y Canadá, incluyendo algunos de los productos más competitivos de Estados Unidos, tales como herramientas mecánicas, aparatos médicos, semiconductores, equipo de computo, telecomunicaciones y equipo electrónico.

En adición a la eliminación de sus aranceles, México suprimió las barreras no arancelarias y otras restricciones que distorsionaban el comercio. El TLCAN también elimina otras barreras mexicanas, como las de contenido local, producción local y requisitos a la exportación, que habían limitado las exportaciones estadounidenses y canadienses.

Los requisitos de contenido local condicionaban los permisos para vender un producto a que éste incorporara un porcentaje obligatorio de partes o mano de obra local. En otros casos, las compañías debían producir localmente si querían vender en el mercado nacional o, de lo contrario, debían exportar un cierto porcentaje de la producción. El TLCAN elimina todos estos requisitos.

Reglas de Origen

El tratado que abordamos, solamente reduce los aranceles a los bienes producidos en América del Norte. Reglas de origen estrictas determinan si un bien califica para un tratamiento preferencial de arancel bajo en el TLCAN, por tanto, los bienes libres de impuesto bajo el TLCAN deben tener un contenido sustancial norteamericano.

Las reglas de origen recompensan a las compañías que usan partes y mano de obra norteamericana. Al tiempo que los impuestos desaparecen gradualmente, los incentivos para utilizar bienes norteamericanos aumentan.

Las reglas de origen previenen que los "free riders" se beneficien a través de procesos menores o de transferencias de bienes que no forman parte del TLCA, esto es, que México y Canadá no pueden ser usados simplemente como plataforma para exportar al mercado estadounidense.

Las normas del TLCAN refuerzan, aclaran y simplifican las normas contenidas en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, superándolo a éste último.

Administración de Aduanas

Bajo el TLCAN, México, Canadá y Estados Unidos han acordado instrumentar procesos y regulación uniformes en cuanto a las aduanas. Estas previsiones benefician a las compañías estadounidenses y canadienses al asegurar certidumbre y transparencia en los procesos de exportación.

Las compañías, especialmente las medianas y pequeñas, se benefician ampliamente con estas normas, ya que la mayoría de las veces cuentan con recursos limitados para dedicarse a lidiar con procesos aduaneros complejos. Los procesos uniformes aseguran a los exportadores, quienes tienen sus mercados en más de un país miembro, no tener que adaptarse a múltiples regímenes aduaneros.

Salvaguardas

El TLCAN provee un alivio oportuno y efectivo a los trabajadores estadounidenses y canadienses al igual que a las empresas que necesitan tiempo para ajustarse a las importaciones de México que pudieran dañar su negocio.

Las provisiones del TLCEUC continúan aplicándose a las acciones bilaterales de salvaguarda con Canadá. En el caso de Estados Unidos, una salvaguarda bilateral permite un regreso (snap-back⁹) a los aranceles previos al TLCAN hasta por tres años (o cuatro años para productos extremadamente sensitivos) en caso que aumentos en las importaciones mexicanas causen, o amenacen en causar, daños serios a empresas estadounidenses o a sus trabajadores.

Inversión

El TLCAN elimina las condiciones de inversión que restringen el comercio de bienes y servicios a México. Entre estas condiciones son:

- Los requisitos para que un inversionista foráneo tenga que exportar cierto nivel porcentaje de bienes y servicios;
- El uso de bienes y servicios nacionales;
- La transferencia de tecnología a competidores; y
- Las importaciones limitadas a ciertos porcentajes de exportación.

⁹ Snap-Back significa reestablecer un arancel a su nivel original. La salvaguarda global retiene el derecho del país firmante para imponer cuotas o aranceles a México y/o a Canadá como parte de una acción multilateral de salvaguarda, cuando las importaciones de ese país registran una parte substancial del total de las importaciones y contribuyen significativamente a un serio daño o amenaza. Salvaguardas específicas también se contemplan para ciertos productos agrícolas y textiles. Definición de Jerry Haar y Antonio Garrastazu. Ob. Cit., 2004

El TLCAN asegura que los inversionistas estadounidenses en Canadá y México serán tratados de la misma manera que las compañías nacionales; el acuerdo reconoce los derechos fundamentales que facilitan los negocios, tales como el derecho a repatriar ganancias y capital; el derecho a una compensación justa en el caso de expropiación; y al derecho a un arbitraje internacional cuando se presente una disputa entre inversionistas y gobiernos en materia de daños monetarios.

Antes de la puesta en vigor del TLCAN, México podía revisar todas las propuestas de inversión para determinar si se encontraban a favor del interés nacional. Bajo el TLCAN, México puede revisar solamente las adquisiciones superiores a \$25 millones, que crezcan hasta \$150 millones en nueve años.¹⁰ El gobierno mexicano continuará prohibiendo inversiones en ciertas actividades constitucionales, como lo son la energía y ferrocarriles.

Bajo esta línea, el TLCAN otorga a los inversionistas estadounidenses el derecho a establecer compañías en México y Canadá o a adquirir compañías existentes, pero no promueve a las empresas de Estados Unidos a salir al exterior. El acuerdo otorga, como opción para el inversionista, el recurso de arbitraje internacional de ejecución obligatoria cuando haya una disputa entre los gobiernos locales e inversionistas extranjeros que involucre daños monetarios o restitución de la propiedad, que pueden surgir si los derechos del TLCAN son negados.

Lo anterior representa un importante avance en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Latinoamérica, puesto que ciertos países de esa región han negado a los inversionistas extranjeros tal protección.

Al tiempo, también mejoró sustancialmente las condiciones del anterior TLCEUC; amplía la definición de inversor incluida en el TLCEUC para cubrir compañías establecidas en un país socio; y el TLCAN aumenta la cobertura que tenía el TLCEUC para incluir bienes raíces, acciones bursátiles, ciertos

¹⁰ Cálculo formulado con base en la inflación y crecimiento económico.

contratos y propiedad intangible. Adicionalmente, el TLCAN, a diferencia del TLCEUC, tiene una provisión para resolver disputas entre inversionistas y el Estado.

Un defecto del TLCAN, que me permito observar, es que las previsiones para los inversionistas no cubren cuestiones marítimas, telecomunicaciones básicas, consorcios de tecnología patrocinada por gobiernos y programas R&D, ni tampoco medidas estatales o municipales.

Promoción de inversiones con responsabilidad hacia el medio ambiente

Se permite la imposición de rigurosos estándares ambientales a las inversiones y permite a los gobiernos exigir informes sobre impactos ambientales a las nuevas inversiones. Bajo las leyes mexicanas, estos informes son actualmente requeridos para las nuevas inversiones.

Servicios

El TLCEUC estableció el primer conjunto de principios de largo alcance para regular el comercio de servicios. El TLCAN amplía estas protecciones y las extiende hasta México. Virtualmente todos los servicios están cubiertos por el TLCAN con la excepción del transporte aéreo y marítimo, así como las telecomunicaciones básicas.

Tampoco elimina o atenúa los requisitos de certificación y licencias de Estados Unidos, pero es consistente con el principio de no discriminación. El reconocimiento de profesiones, tales como la abogacía, la medicina, la contaduría, debe estar basado en criterios que garanticen la libre competencia profesional y no en la nacionalidad.

Los requisitos de ciudadanía para reconocer las profesiones han sido eliminados, pero en el acuerdo no se permite que profesionales mexicanos o canadienses practiquen o trabajen en Estados Unidos, a menos que hayan pasado por todos los procedimientos de licencia y certificación, al igual que un profesional estadounidense. Un arquitecto mexicano, por ejemplo, podrá ser

elegible para ingresar a Estados Unidos bajo las previsiones del TLCAN que se refieren al ingreso temporal de personas de negocios, pero no podrá trabajar en este país a menos que consiga su licencia estadounidense.

Derechos de Propiedad Intelectual

Promueve el crecimiento basado en las exportaciones de algunos de los sectores más competitivos de Estados Unidos, tales como la alta tecnología y los productos de entretenimiento estadounidenses. El acuerdo provee los más altos estándares de protección a la propiedad intelectual disponibles en cualquier tratado bilateral internacional.

Así pues, el TLCAN cubre patentes, marcas, derechos de autor y otros derechos conexos, secretos industriales y de negocios, circuitos semiconductores integrados, indicaciones geográficas y diseños industriales.

Por otro lado, se confina y extiende la protección contenida en las leyes de los derechos de propiedad intelectual, adoptadas por México, en junio y julio de 1991, leyes que fueron consideradas de clase mundial.

El TLCAN protege a la industria de Estados Unidos al reducir el riesgo de que la creatividad y la innovación de los productos estadounidenses sean injustamente explotadas por Canadá o México. Específicamente, se requiere que cada país garantice el reforzamiento de los derechos de autor de los artistas e inventores en contra de la piratería.

Asegura también la protección para los productores norteamericanos de programas de cómputo, grabado de sonido, películas, señales de satélite encriptadas y otras creaciones, incluyendo derechos de renta de programas de cómputo y de grabado de sonido. Adicionalmente, el acuerdo asegura la disponibilidad de protección de patentes para la mayoría de las tecnologías en México, permitiendo a las firmas de Estados Unidos patentar diversas variedades de invenciones en México.

Finalmente, el TLCAN resuelve las viejas quejas de las compañías estadounidenses del ramo farmacéutico y del agroquímico al expandir la cobertura de las patentes de productos y procesos y al limitar el registro de las patentes obligatorias.

Compras del sector público

Los proveedores de equipo y servicios relacionados con el petróleo y el gas, de maquinaria pesada eléctrica, de comunicaciones y sistemas de computo, de electrónica, de acero, de equipo médico y de productos farmacéuticos, y de servicios de construcción fueron los más beneficiados con las previsiones del TLCAN respecto a las compras gubernamentales.

El Tratado otorga a los proveedores estadounidenses acceso inmediato y creciente al mercado de las compras del gobierno mexicano, incluyendo a las empresas paraestatales tales como PEMEX y la CFE. La inclusión de las paraestatales tiene un valor muy alto ya que éstas compran más que las oficinas federales en México.

Las previsiones del TLCAN respecto a las compras gubernamentales se aplican no solamente a bienes, sino también a contratos de servicios y construcción. También incrementa sustancialmente las oportunidades para exportaciones de servicios de Estados Unidos a Canadá y México, tales como la construcción, el software de cómputo y servicios de diseño. Esto es particularmente importante porque el continuo crecimiento en México significará nueva infraestructura y más oportunidades para que las compañías de Estados Unidos participen en el esfuerzo de la modernización. En este sentido, el TLCAN garantiza a los negocios estadounidenses una competencia justa y abierta en Norteamérica a través de procedimientos de adquisición transparentes y predecibles. Un mecanismo de licitaciones abierto garantiza a los proveedores el derecho a una revisión independiente del proceso de licitación y el otorgamiento de los contratos. Los proveedores estadounidenses tienen acceso a la información y programas de capacitación y orientación relativos a los sistemas de compras del sector público abiertos por México para mejorar sus perspectivas de asegurar los contratos.

Para las compras gubernamentales, el TLCAN prohíbe el uso de contratos de compensación. Los proveedores estadounidenses pueden ofertar en las licitaciones de los gobiernos canadiense y mexicano sin estipulaciones discriminatorias que requieren del uso de proveedores y compras locales.

El TLCAN permite la continuación de pequeños negocios estadounidenses y programas reservados a minorías.

Medidas relativas a las normas

Esto cubre especificaciones técnicas tanto voluntarias como obligatorias que describen las características de un producto, tales como calidad, funcionamiento, etiquetado, etc. El TLCAN prohíbe el uso de normas y regulaciones técnicas como obstáculos al comercio, y mejora la habilidad de las firmas estadounidenses para desarrollar y mercadear de manera efectiva nuevos productos en México y Canadá; así también asegura que la ejecución de nuevas regulaciones no afecte adversamente la venta de los productos existentes. El TLCAN requiere que las medidas relativas a las normas sean aplicadas de manera no discriminatoria a los productos importados y nacionales.

Asimismo, el acuerdo asegura que el proceso de desarrollo de normas en los tres países sea abierto y transparente. Con el TLCAN, los laboratorios de prueba estadounidense podrán aplicar para la acreditación en México y Canadá en los mismos términos que los laboratorios nacionales en esos países. Esto permitirá que los laboratorios estadounidenses lleven a cabo pruebas a los productos que se venden en los tres países.

Entrada Temporal para Personas de Negocios

El comercio ampliado y las alianzas económicas llevadas a cabo con negocios mexicanos a causa del TLCAN tendrán como consecuencia que más personas de negocios viajen a México. Los gobiernos estadounidense y mexicano han establecido procedimientos uniformes y transparentes para facilitar la entrada temporal de personas de negocios que participan en el comercio de bienes y

servicios, al igual que en las actividades de inversión.

Las estipulaciones de Estados Unidos y Canadá son esencialmente las mismas que del TLCEUC, siendo beneficiarios de estas medidas: los proveedores de servicios de instalación y mantenimiento, los agentes o representantes de ventas, los compradores, los analistas de mercado y el personal de servicios financieros involucrados en transacciones comerciales en representación de compañías localizadas en Estados Unidos. Los profesionales, de igual manera, se beneficiarían de estas reglas. Por ejemplo, 63 ocupaciones tales como ingenieros, biólogos y farmacéuticos son elegibles para usar las estipulaciones del TLCAN en materia de entrada temporal. Estas personas todavía deben obtener la licencia requerida para ofrecer sus servicios; los ejecutivos de las compañías y gerentes también se beneficiarán del procedimiento de entrada temporal.

Resolución de Controversias

El TLCAN tiene diferentes procedimientos para resolver controversias que tienen que ver con la aplicación o interpretación del acuerdo. Tan es así, que el tratado crea una Comisión Trilateral de Libre Comercio, la cual regularmente revisará las relaciones comerciales entre los tres países y discutirá problemas específicos. La Comisión de Libre Comercio podrá crear paneles bilaterales o trilaterales, como sea apropiado, con expertos del sector privado para escuchar disputas que tengan que ver con la interpretación o aplicación del TLCAN. Las resoluciones de las disputas normalmente deberán ser completadas en menos de un año.

Los paneles decidirán si una acción tomada por los socios del TLCAN es o no consistente con las obligaciones como miembro del tratado. Si el panel considera que una acción es inconsistente, entonces deberá emitir una recomendación. Si un país decide no acatar la recomendación del panel, entonces deberá ofrecer una compensación aceptable, de lo contrario, el país afectado podrá responder con el retiro de "concesiones comerciales equivalentes".

En disputas en materia de medio ambiente, seguridad, salud u otros asuntos científicos, los paneles podrán solicitar la ayuda de expertos para obtener consejos. Las comisiones de arbitraje científico podrán ser convenidas para proporcionar reportes escritos sobre asuntos concretos para asistir a los paneles.

Además, el TLCAN permite que los inversionistas lleven una disputa contra un gobierno local directamente a un arbitraje internacional por disputas que tengan que ver con daños monetarios, surgidos por violaciones a las estipulaciones del TLCAN.

En cuanto a asuntos que tengan que ver con investigaciones sobre antidumping y cuotas compensatorias, las disputas que involucran esos casos generalmente serán resueltas por paneles binacionales. El mandato del panel es limitado en cuanto a que las decisiones tomadas por México, Estados Unidos o Canadá sean consistentes con sus leyes internas.

Finalmente, en cuanto a disputas comerciales, el TLCAN apoya y facilita el uso de mecanismos alternos para resolver una diferencia, incluyendo arbitraje, para disputas comerciales entre actores privados. Cada país deberá tener listos mecanismos legales para acatar los laudos arbitrales.

Secretariado del TLCAN

El mecanismo coordinador del tratado del TLCAN es el Secretariado, el cual está comprendido por secciones canadienses, estadounidenses y mexicanas; representa una organización única, establecida por la Comisión de Libre Comercio, conforme al Artículo 2002, capítulo 20 del TLCAN.

Es responsable de la aplicación de las disposiciones sobre resolución de disputas del acuerdo. El mandato del Secretariado del TLCAN, igualmente, incluye el apoyo a la Comisión de Libre Comercio y la ayuda a varios comités que no tienen que ver con las disputas, y diferentes grupos de trabajo.

Específicamente, el Secretariado del TLCAN administra el proceso de resolución de disputas del TLCAN conforme al Capítulo 14, 19 y 20 del acuerdo y tiene varias responsabilidades relacionadas con el Capítulo 11 de arreglos de disputas. Cada sección nacional mantiene un registro de los documentos relacionados con los procedimientos de los paneles, los comités y los tribunales.

A mayor abundamiento, cabe decir al respecto el precedente, factor importante al hablar de esta institución. Pues bien, un cuerpo administrativo similar, el Secretariado Binacional, existió bajo el TLCEUC. En 1994, conforme a las obligaciones de las partes bajo el TLCAN, de establecer oficinas permanentes nacionales en cada país, el Secretariado Binacional de las secciones nacionales de Canadá y Estados Unidos se convirtieron en las secciones nacionales del TLCAN y, con la anexión de la sección mexicana, conformaron el Secretariado del TLCAN.

Las secciones nacionales, las cuales son réplicas una de la otra, están localizadas en Ottawa, Washington y la Ciudad de México, y están encabezadas por los secretariados de Canadá, Estados Unidos y México.

Acuerdos Paralelos

En adición a las previsiones de comercio del TLCAN, hay otros dos acuerdos que fueron firmados por los tres socios: uno en materia de trabajo y el otro en cuestiones de medio ambiente.

El propósito de estos acuerdos, producto de la política de los grupos de interés que buscaron influenciar el proceso de negociación del TLCAN en el Congreso estadounidense, es asegurar que los firmantes de los acuerdos garanticen que los estándares de trabajo y medio ambiente no están comprometidos en el nombre de libre comercio, pero que son vigilados, aplicados y fortalecidos.

El acuerdo del trabajo, por un lado, establece una Comisión para la Cooperación Laboral, compuesto de un Consejo Ministerial y un Secretariado.

Es una organización internacional creada bajo el Acuerdo Norteamericano de Cooperación Laboral (ANCL). El ANCL es el primer acuerdo y la Comisión es la primera organización que vinculan los derechos laborales y los estándares laborales a un acuerdo de comercio internacional.

Negociado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México en 1993, y puesto en vigor desde el 1 de enero de 1994, el ANCL, junto con un acuerdo de cooperación ambiental, agrega una dimensión social al TLCAN.

A través del acuerdo paralelo laboral, los socios comerciales buscan mejorar las condiciones de trabajo y niveles de vida, y se comprometen a promover once principios laborales para proteger, mejorar y hacer cumplir los derechos básicos de los trabajadores. Para lograr estos objetivos, el ANCL creó un mecanismo para actividades de cooperación y de consultas intergubernamentales, así como para evaluaciones independientes y solución de disputas relacionadas con la aplicación de las leyes laborales.

El acuerdo paralelo sobre el medio ambiente, por otro lado, establece una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). Es una organización internacional creada por Canadá, México y Estados Unidos bajo el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Esencialmente, el CCA fue establecido para atender problemas regionales ambientales, ayudar a prevenir potenciales conflictos de comercio y de medio ambiente, y para promover la ejecución efectiva de las leyes ambientales bajo el ACAAN. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientalistas del TLCAN.

Pues bien, después de lo expuesto en el presente capítulo, tratando de desarrollar los temas mas importantes e interesantes sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,

CONSIDERACIONES FINALES

Evidentemente, para México, el TLCAN se ha convertido en un instrumento importante para consolidar las reformas económicas anunciadas a mediados de los años 80, fundamentalmente para consolidar el proceso de apertura económica.

Por otra parte, nuestro país requiere tener un mercado seguro para su acceso a Estados Unidos. Un 70% de las exportaciones mexicanas van a ese mercado, pero eso estaba basado fundamentalmente en concesiones unilaterales y era necesario que tuviera una base más sólida; el TLCAN, finalmente, se convierte en un incentivo muy importante para la atracción de capital extranjero a México, necesario para el apoyo de todo el proceso de reforma que se estaba llevando a cabo.

Por su parte, desde la perspectiva de Estados Unidos, tenemos, por un lado, el desencanto con el sistema multilateral como el principal medio para lograr la liberalización comercial. Por ende, se plantea la necesidad de considerar nuevos mercados para sus productos. México es, en este sentido, un mercado importante para los EUA y, finalmente, el desarrollo de una nueva agenda de política internacional, en que la participación mexicana es muy importante. Es decir, aparecen ciertos temas en la agenda internacional del país vecino como el tema de las drogas, el tema de la conservación del medio ambiente, el tema de las migraciones en los que, por supuesto, México tiene un rol relevante. La motivación de los Estados Unidos es una motivación mucho más política, que económica.

En el caso de Canadá se trata de una razón fundamentalmente defensiva. Por un lado, se plantea la necesidad de preservar el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Estados Unidos y Canadá y que entró en vigencia en 1989. En segundo término, asegurarse que Canadá continuaría conservando un lugar atractivo para la inversión extranjera; y en tercer lugar, siendo mucho menos importante, lograr acceso al mercado mexicano para sus bienes y servicios. Es una razón fundamentalmente defensiva para evitar que el Tratado entre

Estados Unidos y México pudiese afectar lo logrado por la suscripción del Tratado de Libre Comercio suscrito por Canadá y Estados Unidos en 1989.

Ante las motivaciones que tuvo cada país para firmar el multinombrado TLCAN, se debe advertir que los objetivos iniciales han quedado superados, independientemente de que las disposiciones del tratado aún no se haya cumplido en su totalidad. Ello es así, pues los bloques regionales del resto del mundo, han iniciado, cuando menos, negociaciones para seguir adelante en el proceso integracionista, como medio de defensa económico, e instrumento político, para estar en aptitud de competir en conjunto con el resto del mundo.

Por ende, es de vital importancia que nuestro país continúe proponiendo la evolución del tratado mas importante de América, luche por los intereses nacionales y coopere mediante reformas estructurales mucho más estrictas, de modo tal, que sea congruente en las propuestas externas, con las modificaciones domésticas.

Sin lugar a dudas, un avance integracionista es la vía para que México resurja del estancamiento en el cual se ha inmerso en los últimos años, y que utilice el TLCAN, para industrializarse y acercarse cada vez mas, al desarrollo.

CONCLUSIONES GENERALES

El futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es todavía poco claro. Después de su firma, y de los múltiples debates sobre las ventajas y desventajas para las tres economías, en México, algunos políticos opositores sugirieron la necesidad de renegociar el tratado, lo cual comenzó a tomar fuerza desde a partir del 2002.

A lo anterior, sumo la perspectiva que obtuve mediante el estudio que, con las siguientes, concluyo, sin dejar de insistir en que nuestro país debe proyectar su política comercial en función del bienestar interno, para lograr el tan anhelado, y cada vez mas lejano desarrollo.

De esta forma, y con el fin de crear un espacio económico que brinde nuevas oportunidades a los habitantes de los tres países, se podrían efectuar las siguientes acciones, dirigidas a establecer un mercado integral de América del Norte, adoptar un enfoque trinacional en materia de regulación, incrementar la movilidad laboral y elevar el apoyo a programas educativos en la región.

1.- La firma del TLCAN dio entrada a una nueva era de grandes oportunidades de comercio e inversión en toda América del Norte. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos fue la piedra fundacional para el TLCAN, al proporcionar el concepto, el marco y la sustancia para el subsiguiente acuerdo trilateral.

El TLCAN no sólo redujo, sino eliminó aranceles sobre todos los bienes industriales, y en la mayoría de los casos lo hizo en menos de una década. Garantizó un comercio agrícola irrestricto entre México y Estados Unidos en un término de quince años (es el primer acuerdo comercial que retira tales

barreras). Abrió el comercio en una amplia gama de servicios y proporcionó la norma más alta del mundo en la protección de propiedad intelectual.

Impuso reglas claras para proteger a inversionistas y creó un marco que alienta la transparencia, el respeto a la propiedad y el respeto al estado de derecho. Desde que este acuerdo entró en vigor, el comercio entre los tres países ha más que duplicado su valor, y la inversión intrarregional ha crecido aún más. Las exportaciones mexicanas se han elevado en más de un 250%, y las de Canadá se han más que duplicado. Sólo Canadá se ha convertido en el primer cliente de 39 estados de la nación vecina. México es el primero o segundo cliente más importante de 22 estados y, en general, el segundo más importante de los Estados Unidos. América del Norte es hoy la zona de libre comercio más grande del mundo.

2.- El TLCAN permitió acceso sin aranceles en la región, pero las diferentes tasas aplicadas por cada país a las importaciones obligaron a instituir un complejo sistema norteamericano de reglas de origen para poder acceder a la región bajo las condiciones del tratado. Estas reglas muchas veces aumentan el costo de transacción al grado que algunos exportadores prefieren en su lugar pagar el arancel multilateral. Además, aunque los mecanismos de solución de controversias establecidos por el TLCAN han mostrado ser un medio confiable de arreglo de la mayoría de las disputas comerciales, han sido incapaces de desahogar importantes y polémicos problemas relativos a la madera dulce, el azúcar y algunos otros productos.

En suma, faltaría realizar un trabajo importante para crear una zona económica común mediante la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que aún subsisten dentro de América del Norte. Las tres naciones deberían también expandir la cooperación en rubros relacionados con el comercio, como la infraestructura fronteriza y de transporte; hacer un esfuerzo concertado para reducir las muchas brechas regulatorias e inconsistencias que obstruyen el flujo de comercio e invertir en forma coordinada en el capital humano de la región mediante la educación y la capacitación, así como mediante un mejoramiento de la movilidad laboral dentro del continente.

3.- Es necesario establecer un mercado integral para el comercio en América del Norte. Ahora que las barreras arancelarias han quedado virtualmente eliminadas y que se perciben los trazos de una economía de América del Norte, ha llegado el momento de adoptar un enfoque más amplio para fortalecer las perspectivas económicas de los ciudadanos de los tres países. El primer paso sería alentar la convergencia de las tasas arancelarias a la de la nación más favorecida que cada socio aplica a las importaciones procedentes de fuera de América del Norte. Luego los gobiernos deberían reducir las restantes barreras no arancelarias al flujo de bienes y servicios, y atender problemas derivados de discriminación en precios y subsidios a competidores dentro de América del Norte.

Por último, deberían coordinar su trato respecto de prácticas desleales de comercio de proveedores externos al mercado norteamericano. El objetivo fundamental debería ser, crear un mercado integral para proveedores y consumidores en toda América del Norte.

Estas acciones requerirían que los tres gobiernos avanzaran más allá de los confines de los actuales marcos regulatorios y legales y abordaran los elementos restantes del proyecto de libre comercio con el cual se comprometieron en el TLCAN. También significa que deberían atender con creatividad asuntos difíciles, como los diferentes enfoques hacia el comercio con terceros países y las normas conflictivas entre acuerdos de libre comercio negociados en la pasada década. Las modernas tecnologías y los patrones cada vez más profundos de producción industrial hacen posible y fructífero explorar esta próxima etapa de facilitación del libre comercio.

Estos objetivos no sólo profundizarían y fortalecerían la economía de América del Norte, también elevarían la seguridad de la región. Si los oficiales fronterizos no necesitan inspeccionar los orígenes de productos que cruzan la frontera y se preocupan menos por otros asuntos de rutina en las aduanas, podrán concentrar más recursos en prevenir la entrada peligrosa o ilícita de personas y bienes procedentes de fuera de América del Norte.

4.- La propuesta medular del presente trabajo, es la de adoptar un arancel externo común, para lo cual los tres gobiernos deberían convenir aranceles externos comunes, sector por sector, con base en la tasa vigente más baja consistente con sus obligaciones multilaterales. El esfuerzo debería empezar por los bienes en los que las tasas actuales estén más cercanas entre sí y luego proceder a cerrar brechas mayores, con el objetivo de adoptar un arancel externo común que elimine la necesidad de reglas de origen y facilite más la integración y el mejor uso de escasos recursos.

5.- Otra medida que ha de ser tomada por los gobiernos miembros del TLCAN, es revisar los sectores del TLCAN que quedaron excluidos, y los aspectos que no se han aplicado por completo. Cada una de las tres naciones decidió excluir unilateralmente del TLCAN ciertos sectores y asuntos; algunos siguen siendo temas delicados; otros pueden estar listos para revisión. Además, varios elementos no se han aplicado en la forma prevista. Algunos cambios, por ejemplo, la negociación de un acuerdo sanitario para promover el comercio agrícola, o expandir el acuerdo de servicios del TLCAN para incluir el cabotaje, serían útiles, pero también difíciles. Se podría efectuar una revisión de alto nivel para examinar todos estos temas y formular recomendaciones sobre la manera de ampliar la cobertura del TLCAN.

6.- Definitivamente se debe atender la urgencia de establecer un tribunal permanente para la solución de controversias en América del Norte. El actual proceso de solución de controversias en el TLCAN está basado en paneles *ad hoc* que no son capaces de construir memoria institucional ni de sentar precedentes, que pueden estar sujetos a conflictos de interés, y que son designados por autoridades que pudieran tener un incentivo para demorar determinado procedimiento. Es muy probable que un tribunal permanente aliente una resolución más expedita, consistente y predecible de controversias. Además, habría que revisar los fallos de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN para darles mayor eficiencia, transparencia y eficacia.

7.- Aunque al respecto no se trató mucho en el trabajo que se concluye, no hay que olvidar la imperiosa necesidad de instaurar un enfoque conjunto sobre

prácticas desleales de comercio. El empleo de derechos compensatorios y de antidumping por una nación de América del Norte contra otra ha generado mala voluntad, aunque ha habido un constante descenso en el uso de estos remedios comerciales; han surgido algunos casos nuevos en los sectores industriales, y los casos más difíciles se limitan actualmente al comercio de recursos naturales y agrícolas. Sería el momento de adoptar un enfoque unificado para hacer frente al reto interno y externo de prácticas desleales de comercio, comenzando por suspensiones por etapas en sectores de leyes que gobiernan dichas prácticas.

8.- Bajo la misma tesitura, el establecimiento de una comisión trinacional de competencia, una especie de entidad continental de competencia, que haga frente a prácticas nocivas de subsidios, promueva la sana competencia y proteja contra la fijación depredadora de precios.

Al mismo tiempo deberían desarrollar normas compartidas para identificar y responder en forma colectiva a las prácticas desleales de comercio de fuentes externas a América del Norte.

9.- Otro obstáculo difícil de superar, para llegar a una integración mas profunda, es la falta de una regulación común en América del Norte. Subsisten importantes diferencias en materia regulatoria dentro del espacio económico de dicha subregión, y a medida que en el resto del mundo se derrumban otras barreras al comercio, como los aranceles, la eficiencia regulatoria cobra cada vez mayor importancia como fuente de ventaja competitiva.

México, Canadá y Estados Unidos han desarrollado, cada uno por su parte, reglas para proteger su medio ambiente y el bienestar de sus ciudadanos. Los tres comparten los mismos objetivos generales, pero en la práctica sus reglas han evolucionado en gran parte de manera aislada. En muchos casos, el resultado es lo que se ha denominado “la tiranía de pequeñas diferencias”, la cual impone altos costos económicos aun cuando los objetivos, procesos, normas y resultados regulatorios pueden ser muy similares.

Los costos más obvios de las diferencias regulatorias innecesarias, se cargan a las empresas y a los consumidores. Las reglas que fragmentan el mercado de América del Norte reducen las economías de escala y desalientan la especialización, la competencia y la innovación. Una conjunción de reglas crearía de hecho un mercado más grande, el cual conduciría a exportaciones más competitivas y a precios más bajos al consumidor en toda América del Norte.

Además, otra desventaja sería que la regulación fragmentada incrementa los costos administrativos para gobiernos y contribuyentes. Los mecanismos reguladores de Canadá y México deberían tratar de lograr los mismos resultados que sus contrapartes en Estados Unidos, aunque sólo sea con una fracción de los recursos con que éstos cuentan. Por otro lado, como mucho del trabajo administrativo resultante se lleva a cabo en puntos fronterizos, las diferencias regulatorias tienen un impacto particularmente dañino en demoras y congestiones en la frontera, pues el volumen de comercio dentro de América del Norte rebasa la capacidad de su infraestructura fronteriza.

Un enfoque de colaboración en la reforma regulatoria ayudaría a los tres países a expandir las oportunidades económicas en la región y a fortalecer la protección del ambiente, la salud y la seguridad, así como otros objetivos compartidos de política regulatoria. Si bien cada país debe conservar el derecho a imponer y mantener normas individuales en consonancia con sus prioridades nacionales y nivel de ingreso, los tres países deberían llevar a cabo un esfuerzo concertado para alentar la convergencia regulatoria.

10.- Un tema complicado de tratar, sobretodo por la política antiterrorista de los EUA, es el de la apertura de los cielos y caminos. No obstante, la eficiencia de la red de transporte es decisiva para hacer de América del Norte un lugar más competitivo, para invertir y producir, y para extender los beneficios del crecimiento económico a todos los rincones del continente. Los gobiernos deberían considerar los beneficios de permitir a firmas transportistas de los tres países acceso ilimitado al territorio de los demás, con inclusión de una

autorización de cabotaje total (comercio entre dos puntos dentro de un país) de aerolíneas y transportistas terrestres.

11.- Convertir las normas de América del Norte en el enfoque de preferencia para adoptar nuevas reglas nacionales es otro reto para los tres países. Ante esto, es importante que los reguladores consideren la dimensión norteamericana al elaborar nuevas reglas, para establecer un nuevo mecanismo que permita mayor colaboración y consulta entre los tres países, en todos los niveles de gobierno, al desarrollar y adoptar nuevas normas. Cada jurisdicción retendría el derecho soberano a elaborar reglas dentro de sus fronteras, pero como principio, normas individuales de aplicación nacional sólo se adoptarían cuando no exista un enfoque internacional o continental, cuando no concurren circunstancias o prioridades únicas nacionales, o cuando se abrigue una bien fundada falta de confianza en las prácticas regulatorias de los otros socios.

12.- Incrementar la movilidad laboral dentro de América del Norte; bienes y servicios cruzan las fronteras con facilidad; asegurar el tránsito legal de los trabajadores en América del Norte es más difícil, sin embargo, la experiencia con el sistema de visado del TLCAN indica que es necesario simplificar sus procedimientos, y tales visados deben ponerse a disposición de una gama más amplia de ocupaciones y de categorías adicionales de individuos, como estudiantes, profesores, legítimos visitantes frecuentes, y jubilados.

Para obtener el mayor provecho de la impresionante reserva de destreza y talento que existe en América del Norte, los tres países deberían poner la mira más allá del sistema de visado del TLCAN. El gran volumen de inmigrantes indocumentados de México a Estados Unidos es un asunto urgente que esos dos países deben atender. Un objetivo de largo plazo sería crear una “preferencia norteamericana”: nuevas reglas que dieran muchas mayores facilidades de desplazamiento a empleados, y a los empleadores para reclutar personal a través de fronteras nacionales dentro del continente. Esto incrementaría la competitividad de América del Norte, elevaría la productividad,

contribuiría al desarrollo de México y atendería uno de los principales temas de la agenda bilateral México-Estados Unidos.

Canadá y Estados Unidos deberían considerar eliminar por completo las restricciones a la movilidad laboral entre sí y trabajar en soluciones que a la larga puedan permitir la extensión de la plena movilidad laboral también hacia México.

13.- Como consecuencia de lo anterior, es vital expandir los programas de trabajadores temporales de Canadá y Estados Unidos a la contratación de trabajadores temporales mexicanos.

14.- Finalmente, es dable señalar que desde una perspectiva de la integración económica regional, es posible considerar un éxito al TLCAN puesto que el comercio entre los tres países aumentó considerablemente gracias al tratado. Sin embargo, el TLCAN ha provocado algunos problemas. En México, muchas empresas pequeñas y medianas han quebrado por la fuerte competencia de los productos estadounidenses; además, el sector más afectado en México ha sido el campo.

En la actualidad, nuestro país tiene que importar de Estados Unidos granos básicos, como son el maíz y el frijol a precios muy altos. Para rematar, el TLCAN no ha cumplido del todo con la promesa de aumentar las fuentes de empleo para los mexicanos.

Debido a que Estados Unidos tiene otros intereses, hoy día es difícil que el tratado comercial en comento se profundice y llegue a ser una Unión como la europea. En este sentido, es poco probable que las instituciones del TLCAN se modifiquen en un futuro inmediato, pues la estructura institucional está acorde a los objetivos del tratado y al contexto en el que se negoció. Mientras los objetivos no cambien sustancialmente y el contexto no lo favorezca, la posibilidad de una Unión Aduanera de América del Norte es remota. Pero si en algún momento cambian, entonces habrá que crear nuevas instituciones acordes a los nuevos objetivos y al nuevo contexto.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Barradas, Rey. Los Desafíos de la Globalización en México: Una perspectiva regional, 1ª ed., Editorial Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., 2005

ADRIÁN Arnaiz, Antonio J., et. al., La integración económica europea: curso básico, coordinado por Isabel Vega Mococho, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1998

ADRIÁN Arnaiz, Antonio J., et. al., MERCOSUR y la Unión Europea: dos modelos de integración económica, coordinado por Luis Antonio Velasco San Pedro

ARBUET Vignali, Heber, Claves Jurídicas de la integración: en los sistemas del MERCOSUR y la Unión Europea, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004

BAILEY, Jonh, Impactos del TLC en México y Estados Unidos: efectos subregionales del comercio y la integración económica, FLACSU, México, 2003

BALASSA Bela, A., Teoría de la Integración Económica, tr. por Jorge Laris Casilla, Uteha, México, 1964

BASAVE, Jorge, Alejandro Dabat, Carlos Morera, et. al. Globalización y Alternativas incluyentes para el Siglo XXI, 1ª ed., Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor, Colección Silva-Herzog, México, 2002

BAYÁ Claros, María de la Cruz. El Sistema Jurídico de la Integración, Antecedentes y Órganos, Artes Gráficas Sagitario, Bolivia, 2006

CACERES, Luis René, Integración Económica y subdesarrollo en Centroamérica, tr. de Roberto Ramón Mazzoni, Fondo de Cultura Económica, México, 1980

CARVAJAL Contreras, Máximo, Derecho aduanero, Porrúa, México, 2004

CAVALLO Domingo, Declaración en la Cumbre de las Leñas. Las Leñas. Matutino La Nación. Agosto de 1992

CEVALLOS, Gonzalo, La integración económica de América latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1971

CORDERO, María Elena et. al. Qué ganamos y qué perdemos con el TLC, 2ª ed., Siglo XXI Editores, UNAM, México, 2003

De la Raza, Germán, et. al. Más allá del TLCAN, Competitividad y diversificación de mercados, Plaza y Valdés, UAM, México, 2004

DIEZ-Moreno, Fernando, Manual de Derecho de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 2005

DÁVILA Aldás, Francisco R. Globalización-Integración, América Latina, Norteamérica y Europa, 2001, Distribuciones Fontamara, México, 2002

ESTEFANÍA, Joaquín. La Nueva Economía. La Globalización, 4ª ed., Editorial Debate, España, 2000

FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. El Sistema del Comercio Internacional, Civitas, España, 2001

JAGUARIBE, Helio, "Novo Escenario internacional. Conjunto de Estudios" Río de Janeiro. Editorial Guanabara. 1ª Edición, 1986

LAVIÑA, Félix. Organización del Comercio Internacional, Ediciones Dépalma, Buenos Aires, Argentina, 1993

LIZANO Fait, Eduardo, La integración económica centroamericana, Fondo de Cultura Económica, 1975-1999

KONIG, Wolfgang, México y la integración económica de América Latina, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1973

MATHIS Ferdinand, John, Integración económica en América Latina: El progreso y los problemas de la ALALC, Diana, México, 1971

Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2002, Washington, D.C.

PACHECO Martínez, Filiberto, Derecho de la Integración Económica: implicaciones jurídicas en México, Porrúa, México, 2002

PÉREZ-Bustamante y Rogelio González De la Vega, Cronología de la Unión Europea 1914-2004, Editorial Universitaria Ramón A., Madrid, 2004

QUINTANILLA Graciela, Procesos de Integración. La Paz Instituto Internacional de Integración (III) 1ª Edición. 1992

SERRA Puche, Jaime. Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Editorial Porrúa, México, 1999, SECOFI

TAMAYO Contreras, Porfirio, Las reglas de origen: decisión 2/200 de la Comunidad Europea y TLCAN, Pac Universidad de Guanajuato, México, 2004

VEGA Cárdenas, Gustavo, et. al., México, Estados Unidos y el Canadá: resolución de controversias en la era post-TLCAN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, México, 2004

WITKER Velásquez, Jorge, Derecho de la Competencia Económica en el TLCAN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2003

Legislación Consultada

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

http://www.sice.oas.org/trade/ronda_ur/58.asp

<http://www.gatt.org/>

Carta de la ONU

<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>

Pacto Andino o de Cartagena

<http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc114.htm>

Tratado de Chamaraguas

Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela G-3

http://www.usergioarboleda.edu.co/tlc/tlc_G3/index.htm

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Texto oficial, Editorial Porrúa, SECOFI, México, 1993

Tratado de Montevideo de 1960

http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado_de_montevideo.htm

Tratado de Montevideo de 1980

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat15071.htm>

Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana

http://www.sieca.org.gt/publico/Marco_legal/tratados/TRATADO3.HTM

Tratado de París

<http://www.dip-badajoz.es/eurolocal/estxt/eu/origenes/tceca.htm>

Fuentes de Información

www.mercosur.org/estructura/html

<http://www.edomex.gob.mx/tlcs/grupo3.htm>

www.comunidadandina.org/consejopresidencial/html.

www.comunidadandina.org/estructura/html

http://europa.eu/index_es.htm

www.aladi.org

www.comunidadandina.org