

23601/005

1887



01244
0320
012450
0244

Consejo Federal de Inversiones

INTEGRACION LATINOAMERICANA

Informe Base

DIRECCIÓN DE PROYECTOS

Directora: Marta Velazquez Cao

Coordinación: Graciela Gúidi

Equipo Técnico:

Héctor Capraro

Cristina Dirie

Lidia Sejas

Pablo Sierra

Alberto Sosa

ISBN - 950-9899-58-5

JULIO 1991

INDICE

Introducción

PARTE PRIMERA

CAPITULO I

Definiciones previas — El concepto de Integración.

Por Héctor Mario Capraro

5

1. El concepto de integración.
2. Modalidades de cooperación e integración.
 - 2.1. Área de preferencia arancelaria.
 - 2.2. Zonas de libre comercio.
 - 2.3. Unión Aduanera.
 - 2.4. Mercado Común.
 - 2.5. Unión Económica.
3. Modalidades de integración y coordinación de políticas.



CAPITULO II

La Integración como estrategia frente a la crisis.

Por Pablo Horacio Sierra

11

1. El ajuste macroeconómico en los países de AL y su influencia en la estrategias integracionistas.
 - 1.1 Datos sobre la crisis de los '80 en América Latina.
- 2 La integración en América Latina y en los países industrializados.
 - 2.1 Nuevas tendencias del proceso asociativo.
3. Multilateralidad y "Nuevo Regionalismo".
4. A modo de síntesis.

CAPITULO III

Las Iniciativas comerciales de EEUU y la CEE en la actualidad.

Por Pablo Horacio Sierra

21

1. Naturaleza del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT)
2. La regionalización de las economías.
 - 2.1. El Mercado Común Europeo en 1992.
 - 2.2. La Iniciativa para las Américas.
 - 2.2.1. Razones estratégicas de la IPLA.

CAPITULO IV

esicilimil ezeisq y snitneq

Algunas dificultades en el proceso de Integración: El caso de la CEE.

Por Héctor Mario Capraro

29

1. Comunidad Económica y Mercado Común.
2. Algunos problemas de la integración europea.
 - 2.1. Sociedades comerciales.
 - 2.2. Diferentes regímenes tributarios.
 - 2.3. Barreras físicas.

- 2.4. Barreras técnicas.
- 2.5. Política regional.
3. Algunas conclusiones.

CAPITULO V

Análisis de los convenios internacionales firmados por la República Argentina con los países limítrofes, en el marco del proceso de cooperación e integración en marcha. 37
Por Alberto Sosa

1. Introducción.
2. Subregionalismo Latinoamericano.
3. Argentina y los países limítrofes.
 - 3.1. Argentina-Brasil.
 - 3.1.1. Programa de Cooperación e Integración.
 - 3.2. Argentina-Uruguay.
 - 3.3. Argentina-Paraguay.
 - 3.4. Argentina-Chile.
 - 3.5. Argentina-Bolivia.
4. Tratado de Asunción (MERCOSUR).
5. Interrogantes que atañen a la realización (o frustración) del MERCOSUR.

CAPITULO VI

Marco constitucional e integración. 49
Por Graciela Güidi

1. Transformación del concepto de soberanía.
2. Los tratados dentro del marco constitucional.
3. Cláusulas constitucionales comparadas en materia socioeconómica. Argentina y los países limítrofes:
 - Constitución de la República Federativa del Brasil.
 - Constitución de la República Oriental del Uruguay.
 - Constitución de la República de Chile.
 - Constitución de la República del Paraguay.
 - Constitución de la República de Bolivia.
 - Constitución de la República Argentina.

CAPITULO VII

Condicionantes territoriales en la integración fronteriza con los países limítrofes. 63
Por Lidia Sejas

1. Integración: espacios territoriales.
2. Evolución en la concepción política del término "frontera" en nuestro país.
3. Magnitudes físicas.
4. Zonas de seguridad fronteriza: regímenes jurídicos vigentes en Argentina y países limítrofes.
5. Comités de frontera.
6. Interrogantes.

CAPITULO VIII

Las tendencias actuales del federalismo y la Integración.

Por Graciela Gúidi y Héctor Capraro

75

80

1. Distribución de competencias económicas y de negociaciones internacionales entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales.
2. La Región como clave de articulación.

PARTE SEGUNDA

CAPITULO I

Movilidad funcional y geográfica de la fuerza de trabajo y libre circulación de trabajadores en el cono sur de América Latina.

91

Por Cristina Diríé

1. Introducción.
2. Movilidad funcional y geográfica de la fuerza de trabajo.
3. Libre circulación de personas/trabajadores.
 - 3.1. Libre circulación de personas/trabajadores en la Comunidad Económica Europea.
 - 3.2. Circulación de trabajadores dentro de la Asociación Europea de Libre Comercio.
 - 3.3. Circulación de trabajadores dentro de la Zona de Libre Comercio EEUU-Canadá.
 - 3.4. Circulación de trabajadores al interior de la Zona de Libre Comercio EEUU-México.
 - 3.5. Circulación de trabajadores en la Iniciativa para las Américas.
4. Algunos interrogantes finales.

PARTE TERCERA

CONSIDERACIONES FINALES

103

ANEXO

EL PROCESO DE INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y BRASIL. Extracto de los estudios "La trayectoria del proceso de integración argentino-brasileño, tendencias e incertidumbres", *Chudnosvsky, D. y Porta, F.*; y "La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño en el Sector Bienes de Capital, *Fontanals, Jorge y Porta, Fernando.*

COORDINACIÓN: Dra. Graciela GÚIDI

INTRODUCCIÓN

La constitución de acuerdos regionales orientados a la integración entre Argentina y los países del continente, posee una larga historia en la que contrastan de manera apreciable los discursos y la magnitud de los objetivos fijados, con los instrumentos y las voluntades puestas de manifiesto para su consecución.

Suele interpretarse que el acotado alcance que han tenido los esfuerzos para lograr la integración de las economías de la zona, se debe a la falta de voluntad política, o a la falta de un sistema de instrumentos adecuados para constituirlos.

Los magros resultados obtenidos en las últimas décadas, en cambio, están fundamentalmente asociados al tipo de inserción pasiva que tuvieron los países de América Latina dentro de la economía mundial.

El advenimiento de gobiernos democráticos y los procesos de desregulación y liberalización de las economías de América Latina; el reacomodamiento de las hegemonías a nivel internacional y las nuevas jerarquías en el ámbito del comercio internacional han provocado una aceleración de los objetivos integradores. Procesos como el de la apertura son irrevocables. Frente a ello la disyuntiva es: abrirse de manera unilateral a un comercio internacional cada vez más concentrado entre las economías industrializadas, o generar una apertura entre socios, con algún grado de discriminación hacia terceros países.

Sin embargo, en las economías de América Latina se han hecho efectivas estructuras económicas que no se compatibilizan con las estrategias de crecimiento que han de surgir de la conformación y pertenencia a un mercado ampliado. Parte de este condicionamiento se generó a partir del problema del endeudamiento que condujo a consagrar modelos de ajuste en los que la consecución de objetivos de corto plazo hegemonizaron la política económica.

La potencial formación de un nuevo espacio económico que han planteado las nuevas conducciones políticas de los Gobiernos de la Región del Cono Sur abre insospechadas posibilidades para generar una dinámica de crecimiento estable y equitativo en los respectivos países, a partir del aprovechamiento de las economías de escala.

Siendo éste el horizonte a mediano y largo plazo, el Consejo Federal de Inversiones encara el tema de la Integración Regional desde un punto de vista subregional, partiendo del perfil económico y social de las provincias, con el objetivo de que éstas participen de manera activa en este proceso.

En tal sentido el Programa sobre Integración Latinoamericana que ha iniciado pretende:

- la identificación de problemas y oportunidades de las economías regionales en relación al proceso de integración y cooperación en curso en el Cono Sur;
- el análisis de la vinculación espacial-funcional fronteriza como factor de integración binacional con los países limítrofes;
- la identificación de los condicionantes psico-sociales y culturales, actitudes, aptitudes y expectativas del empresariado y trabajadores frente a los procesos de integración continental con el objeto de:
 - brindar asistencia y asesoramiento a los gobiernos provinciales, agentes económicos y fuerza laboral localizada en las provincias sobre políticas y mecanismos institucionales, económicos y normativos que derivan del proceso de integración y cooperación de Argentina con los países limítrofes y que tiendan a facilitar a las provincias el diseño de acciones concretas de integración;
 - promover la articulación institucional de las provincias y regiones del país en el proceso de integración y cooperación en curso a partir de la relación del Consejo Federal de Inversiones con las instituciones nacionales e internacionales encargadas de viabilizar los objetivos propuestos por las políticas de integración.

A tal efecto se ha elaborado este primer documento como punto de partida para el intercambio de ideas, proyectos, inquietudes y una discusión profundizada sobre los impactos socio-económicos de la integración sobre el espacio nacional. Para ello se promoverán reuniones regionales con agentes públicos y privados —en su carácter de protagonistas del proceso en marcha— que han de servir para detectar y articular acciones de posible encuadre en el marco de los convenios internacionales existentes.

El documento ha sido elaborado por un equipo interdisciplinario y consta de dos partes.

En la Primera parte se ofrece el panorama general de la problemática de la integración en sus aspectos macroeconómicos, territoriales y jurídicos (de derecho internacional público y de derecho público interno).

Dicha primera parte finaliza con una hipótesis de trabajo que —tanto en lo interno como en lo internacional— privilegia a lo regional como clave de articulación del proceso de integración; tal hipótesis conduce a plantear, desde una nueva óptica las actuales regiones de nuestro país y promueve la realización de estudios y futuras acciones en este sentido.

En la segunda parte, se adelanta un primer análisis de una de las problemáticas puntuales de la integración: la movilidad funcional y geográfica de la fuerza del trabajo como requerimiento de las nuevas formas de organización de la producción. Su inserción obedece a la necesidad de instalar —en forma orgánica— el debate sobre estos aspectos, que consideramos de gran trascendencia.

El programa pretende seguir profundizando dicho tema así como incorporar el análisis de distintos sectores de la actividad nacional, regionalmente considerados, desde el punto de vista microeconómico.

Finalmente, en la tercera parte se incorporan consideraciones generales, formuladas por el equipo integrante del Programa, de las cuales surgen propuestas de futuras acciones y trabajos.

El documento se completa con un Apéndice específicamente referido a algunos resultados que surgen del proceso de integración y cooperación entre Argentina y Brasil.

Se espera que la presente entrega se enriquezca con las críticas, propuestas e inquietudes que surjan de su debate en el seno de las reuniones regionales en las que se ha de presentar.

Secretario General
Ing. Juan José Ciacara

PARTE I

I. DEFINICIONES PREVIAS. EL CONCEPTO DE INTEGRACION.

por Héctor Mario Capraro

En un sentido clásico, las relaciones internacionales se caracterizan como un conjunto de interacciones entre distintos Estados.

Dichas interacciones pueden ser de conflicto o de cooperación. La integración se ubica como una interacción de cooperación.

La integración consiste, siguiendo los lineamientos de Zelada Castedo, en la identificación racional de áreas de cooperación entre Estados y en la elaboración de un interés común destinado a ser el soporte de acciones encaminadas a eliminar el conflicto o atenuar sus efectos.

En cambio, para Ramón Tamames, la integración económica es un proceso mediante el cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado de una dimensión más idónea.

A su vez, Bela Balassa conceptualiza la integración como proceso y situación. Como proceso, se trata de acciones dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes economías nacionales; vista como situación, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de formas de discriminación entre economías nacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede distinguir entre cooperación económica e integración. La cooperación entre países supone acciones dirigidas a reducir las barreras para el intercambio, mientras que la integración económica implica la supresión de tales barreras. La cooperación tiende a *disminuir* la discriminación económica, mientras que la integración procura *suprimir* formas económicas discriminatorias entre los países miembros.

Tanto los procesos de integración como los de cooperación están encaminados a la conformación de un espacio económico ampliado en donde exista libertad de movimiento de los factores de la producción¹. Desde este punto de vista los países involucrados, priorizan entre ellos relaciones especiales y establecen distintos grados de exclusión o discriminación respecto de terceros.

Pero a su vez, suponen diferencias. El proceso de integración implica la realización de una serie de acciones de acoplamiento de estructuras nacionales por las que se transfieren alícuotas de soberanía nacional a entidades comunitarias de carácter supranacional. En el proceso de cooperación no se adoptan decisiones que menoscaben la soberanía de los Estados miembros.

Las formas clásicas de integración y de cooperación se distinguen de acuerdo al grado de concertación de las políticas entre los miembros y por ende, al nivel de declinación de autonomía a favor de una estrategia de crecimiento e inserción conjunta. Estas adoptan las formas de: área de preferencia arancelaria; zona de libre comercio; unión aduanera; mercado común; y finalmente, unión económica.

En el caso del sistema arancelario preferencial, de la zona de libre comercio y de la unión aduanera, se trata de formas y procesos relativos a la *cooperación*, que podrán concluir (o no) en un proceso integrativo. En cambio el mercado común y la unión económica constituyen *procesos de integración*.

2. Modalidades de cooperación e integración.

2.1 Área de preferencia arancelaria.

En el Área de preferencia arancelaria, dos o más países gravan los productos comercializados entre ellos con tarifas inferiores a las que se aplican a los productos importados desde terceros países. En el Tratado de Montevideo de 1980, por ejemplo, se contempla dicho instrumento al establecerse en el art. 5 una preferencia arancelaria regional, otorgada recíprocamente, que se aplica sobre toda clase de pro-

¹ Salvo en el área de preferencia arancelaria.

ductos originarios en países del área, con referencia al nivel de aranceles que rija para terceros países². El Tratado de Montevideo define además otros dos instrumentos de la siguiente forma: Acuerdos de Alcance Regional (AAR), que son aquellos celebrados por todos los países miembros; y Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los estados miembros con el objetivo de crear las condiciones propicias para profundizar el proceso de integración mediante la progresiva multilateralización (arts. 6 y 7).

2.2 Zonas de libre comercio (ZLC).

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) establece dos principios básicos de las relaciones comerciales internacionales: la no discriminación y la obligatoriedad de la cláusula de la nación más favorecida. La excepción a esta regla es el art. XXIV en donde se caracterizan la Unión Aduanera y la Zona de Libre Comercio.

El art. XXIV del GATT³ concibe a la ZLC como un espacio territorial y económico en donde se eliminan restricciones arancelarias y paraarancelarias al comercio entre los miembros. El concepto apunta en dos direcciones: a los países miembros asociados y a los terceros países. En un sistema internacional cada vez más interdependiente y global, ambas dimensiones resultan importantes. Sin embargo la política arancelaria y paraarancelaria hacia terceros países, en una ZLC, sigue subordinada a decisiones nacionales, dado que no existe un arancel externo único.

En teoría ambos movimientos son conceptualizados como "creación y desviación del comercio". Este último concepto tenía relativa importancia cuando las únicas restricciones eran arancelarias. En la actualidad existen otro tipo de restricciones no arancelarias que relativizan aún más el concepto de desviación del comercio.

2.3. Unión Aduanera.

El GATT define como unión aduanera (UA) a la "sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero de manera: 1) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, sean eliminadas 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 2) que 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 de comercio que, en sustancia, sean idénticos."

De la definición se desprende que la UA es una ZLC con arancel externo común, diferenciándose básicamente, en los gravámenes que se aplica a la importación de terceros países. En la práctica la UA extiende la protección al fijar un arancel externo común que nunca será inferior al arancel aplicado en las relaciones entre los miembros. Lo que anteriormente se importaba de terceros países, será posiblemente desplazado por productos de los países de la unión, a través de un doble mecanismo: a) el tratamiento arancelario entre los socios y b) el arancel externo común.

2.4. Mercado Común.

Los procesos de integración regional y en particular la generación de un mercado común, implican dentro de un contexto de supranacionalidad, la realización de una serie de acciones tendientes a lograr la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas; y finalmente la armonización de sus regímenes jurídicos. De esta manera

² Sin embargo Zelada Castedo, afirma que el Tratado de Montevideo no responde a la tipología enunciada anteriormente e introduce la categoría de zona de preferencia económica. Explica que al sostenerse en el art. 4 que "para el cumplimiento de las funciones básicas de la Asociación (...) los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance parcial y por acuerdos de alcance regional", se amplían las metas y los objetivos buscados a través de la integración. En la zona de preferencias arancelarias sólo se trata el intercambio de bienes, en la de preferencias económicas se incluyen además, regulaciones sobre todo tipo de transacciones (bienes y servicios) y regulaciones sobre circulación de personas y capitales.

La naturaleza del Tratado hace difícil su conceptualización —zona de preferencia arancelaria versus zona de libre comercio— problematizando además, el ámbito material de validez de las normas de la ALADI.

³ Existe una ZLC cuando en "...dos o más territorios aduaneros (...) se eliminan los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos...". Esta modalidad no incluye el arancel externo común, se trata de concesiones recíprocas que no implican una política común hacia productos externos.

la conformación de un Mercado Común además de reorientar la política económica de cada Estado miembro, supone la decisión de trasladar parte de la propia soberanía en función de los objetivos comunitarios.

2.5. Unión Económica

La unión económica es el estadio superior de un proceso de integración, dado que además de los contenidos propios de un mercado común supone el establecimiento de una unión monetaria y económica. Es decir, la creación de una moneda común, políticas comunes en el dominio de lo agrícola, industrial, científico-tecnológico, energético, así como el funcionamiento de una política de protección social que implique un umbral mínimo en materia de salarios, pensiones, seguridad social y condiciones laborales.

En el Mercado Común se trata de la compatibilización y armonización de variables macroeconómicas y jurídicas, mientras que en la unión económica se estipulan políticas comunes para los Estados miembros. En este sentido la unión económica, significa una mayor pérdida de atributos soberanos del Estado-Nación y un correlativo fortalecimiento de las instancias supranacionales.

3. Modalidad de Integración y coordinación de políticas.

La coordinación de políticas en el proceso de integración está íntimamente relacionada con las formas que adopta dicho proceso y con la delegación de soberanía. La delegación de soberanía debe ser entendida como el progresivo debilitamiento de la capacidad de regulación de la actividad económica del Estado dentro del espacio nacional. Significa una regulación económica supranacional de los factores de la producción y en este sentido es una manifestación concreta de la internacionalización del Estado.

Por lo tanto, no es la desaparición del concepto de soberanía sino una nueva modalidad del mismo, ya que la capacidad reguladora del Estado (garantía de los contratos o intervención compensadora en el mercado) adquiere una dimensión transnacional.

Si se trata de un Área de Preferencia Arancelaria la coordinación de políticas estará limitada a la reducción recíproca de aranceles y por ende, la delegación de soberanía se limitará a ese espacio específico de la política comercial. Si se avanza hacia una Unión Aduanera, la coordinación será igual a la del Área de Preferencia más la fijación del arancel externo común. En este caso, la coordinación supone avanzar sobre la política industrial y de exportaciones, en la medida en que el arancel externo común modifica las cuotas del universo arancelario, redefine los niveles de protección de la industria instalada y en cierta medida, afecta la estructura de costo preexistente. La coordinación es superior en el caso de un mercado común ya que se apoya en la libre circulación de los factores. La regulación supranacional será más fuerte y por lo tanto, mayor la delegación de soberanía. No sólo indirectamente se afectarán políticas nacionales (industrial y exportaciones como en el caso de la Unión Aduanera), sino que la naturaleza misma del emprendimiento significa coordinar políticas nacionales (agrícola, industrial, de promoción, científico-tecnológica, etc).

Toda propuesta de integración para transformarse en un proceso viable debe sobre todo en los países inestables y con desequilibrios internos y externos partir de una armonización de la política cambiaria a fin de evitar que los bruscos movimientos del tipo de cambio operen regresivamente sobre la estructura de los intercambios. En este sentido, si bien el proceso de integración puede iniciarse con acuerdos en torno a la política comercial (rebaja generalizada, lineal y progresiva de los aranceles) nunca podrá ser ésta la única dimensión del mismo. Si ello es así, deberán estructurarse sistemas de compensaciones fronterizas que tiendan a minimizar el riesgo de las variaciones del tipo de cambio.

Por otra parte, se requieren acuerdos sobre los sistemas de promoción económica y de exportaciones a fin de compatibilizar su existencia con las necesidades impuestas por el proceso de integración. Ello es así, en la medida en que estas funciones estatales están relacionadas con los estilos de desarrollo nacionales y asociadas directamente con la política cambiaria. Los avances en la integración estarán relacionados con la progresiva resolución de las tensiones entre las funciones estatales delegadas y las funciones regulatorias nacionales no delegadas, estando éstas en el largo plazo subordinadas a aquellas.

La atención del análisis sobre el proceso integracionista en curso no debe por tanto, focalizarse sobre las facetas comerciales del mismo (importantes en el estadio actual), sino sobre las cuestiones sustanciales que hacen a la función de regulación estatal. Esta introducción conceptual, es una aproximación a la problemática de la integración cuya comprensión plena requiere el abordaje de la realidad, desde el marco internacional dentro del cual se inscribe, así como el conocimiento de las experiencias

existentes relativas a la cooperación entre Estados, tanto desde el punto de vista económico como jurídico (derecho público internacional e interno), temas que han de tratarse en los siguientes capítulos de este documento.

Bibliografía

- BALASSA, B. (1984): Teoría de la integración económica. UTHEA, México
- REYES CHAVEZ, M. (1988): La cooperación económica bilateral en América Latina y su relación e influencia en la consecución del proceso de integración regional, en Integración Latinoamericana, núm. 136-137
- TAMAMES, R. (1984): Estructura económica internacional, Alianza E, Madrid
- ZELADA CASTELO, A. (1989): Derecho de la integración económica regional, BID/INTAL, Depalma, Buenos Aires.

II LA INTEGRACION COMO ESTRATEGIA FRENTE A LA CRISIS

por Pablo Horacio Sierra

Introducción

Después de muchos años de ensayos de integración subregional, puede decirse que los resultados obtenidos en el objetivo de lograr una coordinación estratégica de las economías de la Región para enfrentar los tradicionales desequilibrios fueron escasos y que, inclusive, el proceso integracionista tampoco cubrió las expectativas como instrumento para facilitar la sustitución de importaciones, como era su propósito original.

Los países de América Latina (AL) en los años 80', sufrieron un retroceso simultáneo, tanto en lo que hace a su inserción en la economía internacional como en el mantenimiento del grado de interdependencia económica subregional y Regional.

Buena parte de la explicación sobre este fenómeno, reside en el tipo de salida económica implementada, de manera bastante homogénea, a las diversas situaciones Regionales. El pago de la deuda externa combinado con una creciente necesidad de financiamiento, oficia de unificador de las políticas.

Mientras en las economías industrializadas el tema de la *competitividad internacional* ocupa un sitio de relevancia en la orientación de las estrategias económicas y en la discusión académica, en los países de AL se tendió a desplazar la importancia de la política industrial y a la potencial salida integracionista asociada a esta, frente a los apremios del corto plazo.

La tendencia a la apertura de las economías como fenómeno difundido de la economía mundial, trajo aparejada la necesidad de definir una estrategia frente al mundo —en particular en el ámbito comercial— que reactivó los esfuerzos puestos sobre el proceso de integración.

Frente a esto, es importante analizar las características que asume el proceso en la actualidad, partiendo del tipo de condicionamientos que anteriormente frustraron los intentos para concertar las políticas. En este sentido, la integración como estrategia frente a la crisis no debe ser enfocada como un tema estrictamente comercial. Téngase en cuenta que el proceso de integración orientado a conformar un mercado común, posee una dimensión interna que atañe a la reestructuración de los aparatos productivos, y una dimensión subregional de la que surgirá una nueva gama de interdependencias entre el poder nacional y los provinciales. En este trabajo se abordará, específicamente, la vinculación entre los procesos de integración y los de reestructuración de la economía.

1 El ajuste macroeconómico en los países de AL y su influencia en la estrategias integracionistas.

Desde principios de la década de los 80' los países de América Latina llevan adelante programas económicos destinados a combatir la inflación y reducir los niveles del déficit, en el marco de un proceso de reversión de los flujos financieros provocado por la crisis de la deuda externa. Estos programas de ajuste dieron como resultado una fuerte y prolongada recesión en estas economías, a la vez que persistieron los problemas inflacionarios y la región se convierte en una exportadora neta de capitales.

La generación de fuertes superávits comerciales generados en esta época —objetivo primordial de estas políticas— no es producto de un proceso de crecimiento ni del desarrollo de una estrategia estable de inserción exportadora. En muchos de estos países, el crecimiento del saldo comercial se generó a partir de una gran disminución de las importaciones, que nada tiene que ver con la estrategia de sustitución de la época anterior. Al contrario en este período prevalece un deterioro de la inversión, que cayó de casi el 23% del PBI para el promedio de los países en 1980 a 16.5% en 1988 (Gráfico 1).

En la mayoría de estas economías, se produjo un achicamiento de la actividad económica a partir de ajustes en los niveles de la oferta, por la vía de los precios, sobredevaluaciones de la moneda y depresión en la tasa de los salarios.

Paradójicamente, estos factores configuran un esquema en el que la recesión, el estancamiento y la descapitalización, conviven con mayores niveles de exportación neta de capitales.

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
CRECIMIENTO INFLACION Y DESEQUILIBRIO
EXTERNO 1950-1988.**

(Promedios anuales por periodo)

	1950 1954	1955 1959	1960 1964	1965 1969	1970 1974	1975 1979	1980 1981	1982 1988
1. Tasa anual de crecimiento del PBI/habitante	2	19	2.8	2.7	4.3	3.1	1	-0.8
2. Tasa anual de inflación*	13	17	25	19	23	50	57	240
3. Déficit en cuenta corriente/ PBI	0.3	0.7	0.6	0.8	1.5	3.2	4.6	1.2
4. Entrada neta de capitales	0.4	0.7	0.5	1	2.3	4.4	4.5	1.4
5. Transferencia neta de recursos/PBI**	-0.3	-0.1	-0.2	-0.3	0.3	1.4	1.5	-4

* Promedio de las tasas nacionales de inflación, ponderadas por la población de cada país

** El signo (+) significa transferencia hacia America Latina; el (-), hacia el exterior.

FUENTE: Cepal 1990.

Adicionalmente, existe un proceso de disminución del valor agregado en las exportaciones que se realizan desde la región, debido al predominio de productos con escasa elaboración que poseen una ventaja natural en su costo¹.

Es de destacarse que en la discusión sobre las causas de la crisis, en esta época se instaló como verdadera —dominando el debate industrialista— una contradicción falsa: la que opone la expansión del mercado interno a las estrategias exportadoras (PORTA 1990). Para este autor, la concepción liberalizante de la política económica y el patrón de comercio asociado a ésta, responde a la necesidad de un "ajuste positivo" que reclaman los acreedores privados, y de un "ajuste estructural" solicitado por los grandes bancos, los gobiernos de los países industrializados y el Banco Mundial como operador², destinado a poner a la generación de altos saldos comerciales (aumento de las exportaciones y disminución de las importaciones) como centro de la política económica³. De esta manera, ganó terreno una lógica de naturaleza mercantilista, en la que aumentar el nivel de los saldos comerciales hegemoniza la política económica, y soslaya la forma en que ésta se logra y se mantiene en el tiempo.

La ausencia de una estrategia de política industrial y tecnológica, en efecto, excluyó una potencial reproducción del círculo virtuoso que es propio de las experiencias más exitosas del dinamismo industrial: **el que genera una participación creciente en los mercados Internacionales, a partir de un crecimiento autosostenido del grado de industrialización, de los niveles de productividad, de los ingresos reales y de la demanda interna.**

En rigor, el desempeño exportador de los países de la Región, depende de una serie de factores que tienden a deprimir la demanda doméstica, porque la base de su competitividad descansa mucho más en un esquema de subsidios directos o implícitos que en un incremento genuino de la productividad. Así, el mercado interno subsidia al sector industrial exportador a través de bajos salarios, incentivos fiscales, precios deprimidos de sectores eslabonados, exenciones arancelarias sobre importaciones y sobredevaluación del tipo de cambio (PORTA 1990).

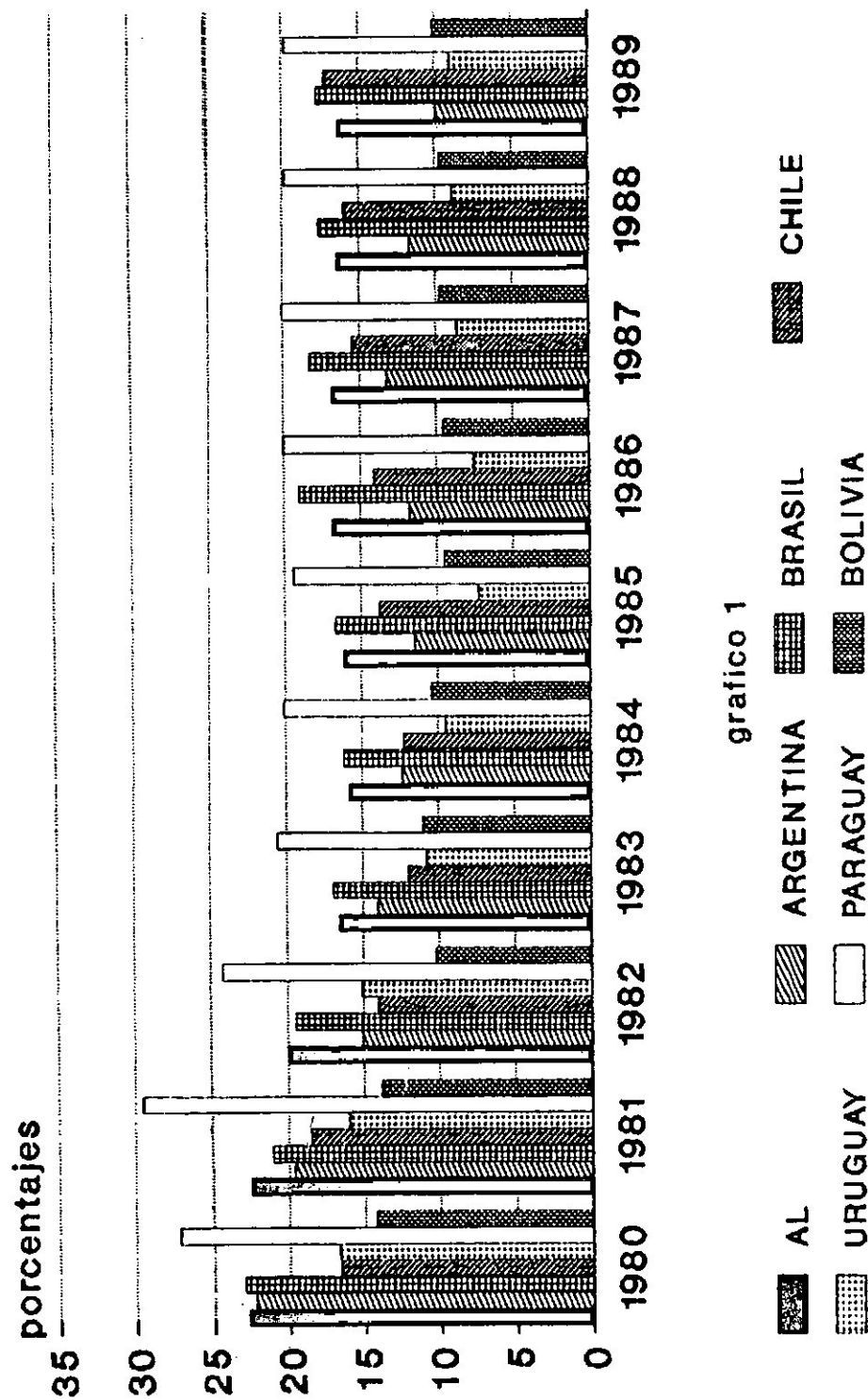
¹ El caso del gran desempeño exportador de la economía Mexicana, se asocia en gran medida a la expansión de su industria maquiladora basada en el bajo costo de su mano de obra. Para Brasil una parte importante en su desempeño exportador, lo explica la sobredevaluación del tipo de cambio y un esquema de fuertes subsidios.

² La banca privada no presenta un universo homogéneo. Para algunos bancos lo prioritario es el cobro sin dilaciones de lo adeudado (ajuste positivo), para otros en cambio, el cobro de los compromisos está asociado también a una participación en el proceso de reordenamiento productivo y de reforma del Estado (ajuste estructural).

³ Por ejemplo, el saldo comercial record de 1990 en la Argentina, fue acompañado de un importante achicamiento en especial de la actividad industrial, y de la economía en general.

COEFICIENTE DE INVERSION

Porcentaje de la IBF en el PBI



FUENTE: Elaborado en base a CEPAL 1990

Estas reformas son parte esencial de una estrategia que se ha generalizado en la mayoría de las naciones latinoamericanas (y que está en línea con el llamado *Washington Consensus*⁴), consistente en un progresivo retiro del Estado de la esfera económica, a favor de un creciente rol de la iniciativa privada y las fuerzas del mercado. Esto se combina por lo general, con un mayor énfasis en los mercados externos como fuente principal del dinamismo económico.

Ciertamente, los primeros años de la década de los 80', coinciden con el auge de la **desregulación a escala internacional**⁵. El predominio de las políticas fiscales y monetarias restrictivas, tendientes a eliminar las tensiones inflacionarias persistentes, es un fenómeno que tiene epicentro en las economías centrales⁶.

La consecuencia inmediata de estas políticas fue un agravamiento de la recesión debido al estancamiento de la demanda doméstica. Esto, en un contexto internacional "nuevo", llevó a la conformación de un "círculo vicioso" de internacionalización-austeridad (Lipietz, 1985). En lo que hace a la organización de la política comercial de la economía norteamericana y de las europeas, la lucha por los mercados externos marcó el rumbo a seguir.

La recesión en los mercados domésticos de los países industrializados también condujo a estos países a buscar mayores exportaciones para compensar la baja tasa de crecimiento de la demanda interna. De esta manera en estos años se fortalece la hipótesis de una mayor importancia de lo "exterior" como palanca de recuperación de los mecanismos de acumulación.

Este proceso, sin embargo, supuso para los países desarrollados una expansión de los flujos comerciales acompañada por el crecimiento acelerado de las corrientes de inversión directa en el exterior⁷. Paralelamente, se intensifica el proceso de reconversión-racionalización industrial, en búsqueda de mayores niveles de productividad.

El tema de la *competitividad internacional* ocupará por lo tanto, un lugar principal ya sea en las estrategias económicas como en la discusión académica en estos países. La disminución de los niveles de protección en los mercados, se realiza de forma selectiva y asociada a una estrategia de inserción diferente según sea el país o región de la que se trate.

En tanto, en el caso de los países menos desarrollados y con altos niveles de endeudamiento, la "importancia de lo exterior", trajo aparejada fundamentalmente una batería de restricciones que soslayaron el objetivo de mejorar la competitividad internacional a través de las ganancias de productividad.

1.1. Datos sobre la crisis de los 80' en América Latina.

Para los países de América Latina la década de los 80' fue una década perdida en lo que hace al desarrollo económico regional, según los análisis que tradicionalmente realiza la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La recuperación de las democracias aportó, sin dudas, el dato más positivo de este período.

El apelativo de "década perdida" se expresa, de modo general, en la disminución del producto bruto interno per cápita, que al final de 1989 era inferior en un 8% al registrado en 1980 y equivalente al de 1977 (Gráfico 2); en particular, este deterioro tuvo un sesgo marcadamente regresivo en relación con el nivel de vida de gran parte de la población latinoamericana.

Aunque con importantes diferencias en cuanto a grado y forma, en general hubo un fuerte deterioro —en algunos casos agotamiento— de los factores que durante tres décadas impulsaron el crecimiento: un sector exportador expansivo, pero dependiente de productos primarios, una industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna, y un sostenido crecimiento de la inversión pública a partir del endeudamiento del sector estatal. En cuanto al sector exportador existió un deterioro en los precios de más del 25%, en los principales productos que exporta la zona, entre 1980 y 1989, motivada por una creciente desarticulación entre la demanda internacional y una producción y tecnología —existente a nivel regional— poco capaces de atenderla.

La intensificación de las innovaciones y su difusión a las formas de la producción y de los productos que tiene origen en los países industrializados, fue ampliando la brecha tradicionalmente existente. Esto

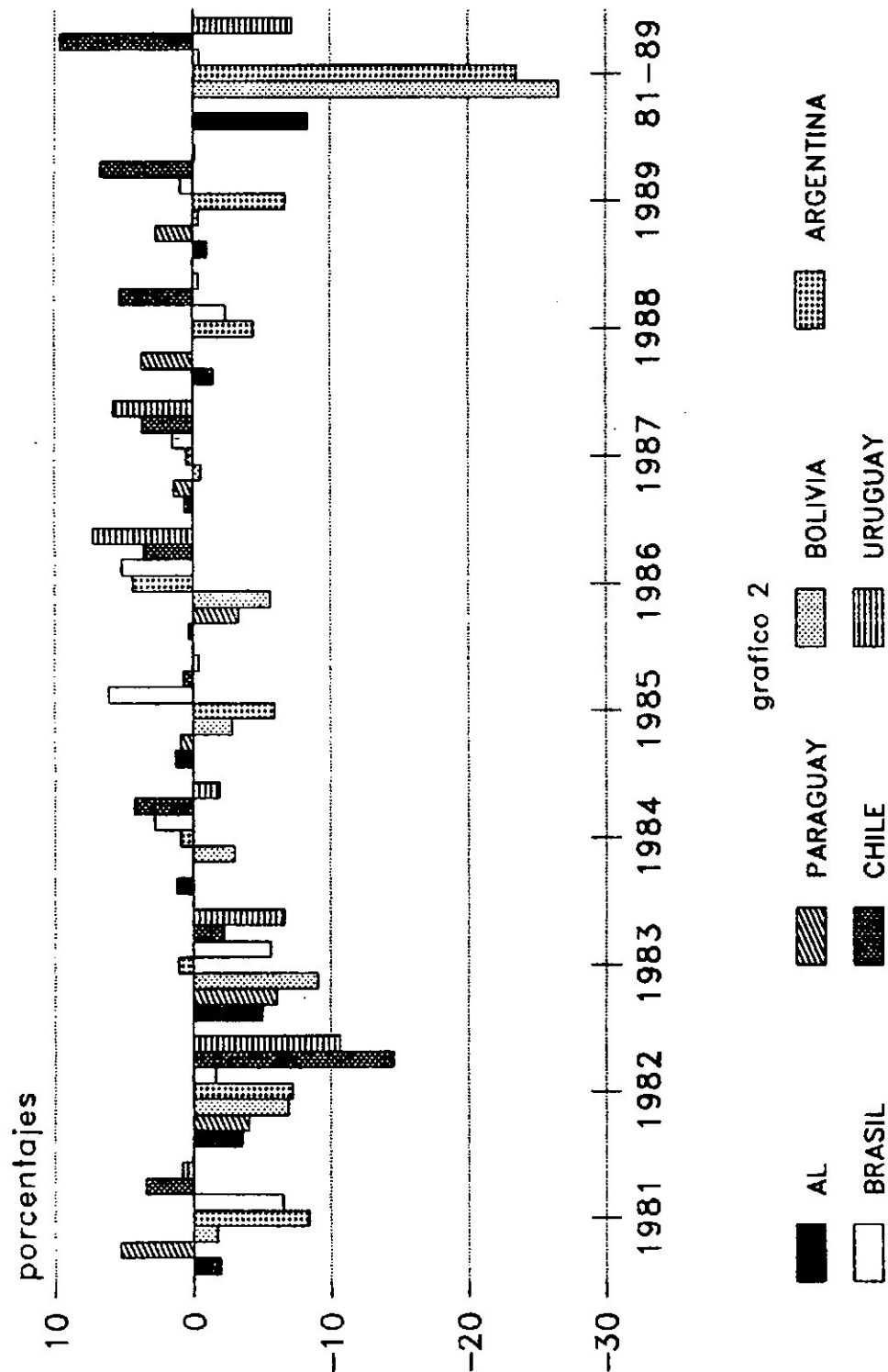
⁴ Con este término se hace referencia a las políticas que recomiendan los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) junto con las autoridades estadounidenses.

⁵ Cabe destacar que la referencia es válida sólo para las economías capitalistas.

⁶ Cabe señalar que en la práctica la restricción fiscal en los EEUU se limitó al recorte de los gastos sociales, no así a otros rubros del gasto estatal (por caso en esta época comienza el programa de la Iniciativa de Defensa Estratégica).

⁷ Es importante destacar que este proceso no ocurre de manera homogénea en todos los países desarrollados. EEUU juega un papel diferencial en este proceso en virtud de su rol de "locomotora" de la economía mundial, expresión que apunta a destacar entre otras cuestiones, la importancia nodal del mercado norteamericano como lugar de destino de las exportaciones del resto de los países desarrollados. Para un análisis a este respecto ver *¿LA GUERRA DE LOS MUNDOS?* de Andrés López en Realidad económica N II.

PBI PER CAPITA EN AMERICA LATINA



FUENTE: Elaborado en base a CEPAL 1990

mismo tiene como efecto una importante pérdida de posición en la participación de la zona en el comercio mundial, que pasa de 7.7% en 1960, a 5.5% en 1980 y a 3.9% para 1988 (CEPAL, 1990).

La industrialización medida en términos de valor agregado, creció a ritmos mayores que el producto en periodos de expansión, pero a su vez, su contracción en periodos recesivos también superó al producto. En el conjunto de la región, el valor agregado industrial entre 1980 y 1989 apenas aumentó un 0.5% por lo que el grado de industrialización en promedio bajó de 25.2% a 23.8% (CEPAL, 1990).

La depresión de los mercados internos proporciona una clara idea del sesgo que infligió a la economía el ajuste macroeconómico correspondiente a esta década. Esto explica en gran medida, que en el marco de la recesión, una de las pocas tasas que aumenta sea la que mide la proporción de las ventas al exterior en relación al producto bruto generado. En efecto, el coeficiente de exportaciones pasa de representar un 8% en 1980, a 11% en 1989.

Existe al mismo tiempo un agotamiento de la inversión pública, al que confluyen básicamente dos elementos: la restricción externa por el lado de la crisis del endeudamiento, y la interna que deviene de una merma de la recaudación fiscal como consecuencia de la recesión en general y de la caída en el consumo y la evasión en particular.

Esta situación, más allá de las especificidades correspondientes a cada país, caracteriza el camino por el que han transitado los países de AL. Existe una lógica del ajuste macroeconómico que se impone a las características especiales de cada economía, y de su mecánica se derivan muchas cuestiones centrales a la hora de considerar el crecimiento económico según la perspectiva de la integración regional.

2 La integración en AL y en los países industrializados.

(2) Frente a este panorama, las estrategias de crecimiento que tenían como elemento dinámico la creación de un mercado Regional entre los países de AL, se vieron seriamente dañadas: **la crisis exaltó la inoperancia de los mecanismos integracionistas tradicionales**⁹. Incluso, en algún sentido, los países endeudados de la región, venían a constituirse en los peores socios si lo que se intentaba era vender más para conseguir más divisas. La predominancia de instrumentos puramente comerciales y la falta de aplicación de programas de complementación productiva, signaron el escaso alcance de los procesos de cooperación e integración, corporizados en la experiencia de ALALC y ALADI¹⁰.

Por otra parte, la generación de altos saldos comerciales no se vinculó a un crecimiento del mercado interno que le sirviera de base para mantener dicha dinámica en el tiempo.

Además de los efectos medidos en términos del bajo nivel de intercambio entre los países de la región, se provocó una concentración de los flujos comerciales con los países industrializados y un mayor predominio de los intercambios *intersectoriales* en el patrón de comercio. La estrategia de segmentación de mercados a escala regional que impulsaron las empresas transnacionales (ET) en el marco de un esquema de intercambios filial-casa matriz, en lugar de filial-filial, y la repetición en cada país de este tipo de estructuras industriales, tendió, adicionalmente, a consolidar los intercambios intrazonales en desmedro de una más profunda integración de los aparatos productivos (PORTA, 1990).

A diferencia de esta situación, en los países industrializados e incluso en los Nics asiáticos se nota un mayor dinamismo y estabilidad del comercio internacional a partir del intercambio *intraindustrial*. En estas economías, tendió a elevarse el grado de las interdependencias regionales, sea por la vía institucional como por efecto de la propia concentración de mercados a nivel comercial y productivo.

A nivel institucional, se destacan procesos formales como el de la Comunidad Económica Europea o menos formales al estilo de los compromisos adoptados en el G-7¹⁰. A nivel estrictamente económico, se intensifican los lazos que se establecen a nivel microeconómico entre agentes transnacionalizados, derivados, por ejemplo, de la expansión de la inversión extranjera directa (IED), la desregulación financiera internacional y el mantenimiento de un orden monetario basado en tipos de cambio flotantes. Es de destacarse que este proceso integrativo no es lineal, y está permeado de conflictos comerciales y de la propia inestabilidad financiera y monetaria.

⁹ El condicionamiento a los programas económicos derivado del endeudamiento, limita en extremo la programación de políticas destinadas al mediano o el largo plazo, y por ende a las estrategias de cooperación e integración. Cabe aclarar que no se trata "sólo" del flujo de divisas al que se renuncia, sino, y fundamentalmente, al condicionamiento de la política económica a esquemas de acumulación extremadamente regresivos.

¹⁰ Tanto ALADI como El Pacto Andino, se caracterizaban por el carácter laxo de los compromisos asumidos entre los países miembros, en torno a los plazos del desarme arancelario y la asignación de recursos destinados a proyectos o inversiones. Paradójicamente, la defensa de la autonomía de cada Estado miembro en relación al manejo de su política económica de manera independiente del resto, era señalada como una virtud del perfil asociativo de estos tratados.

¹¹ El G-7 es un grupo de consulta y coordinación de políticas formado por EEUU, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Italia y Canadá.

(3) 2.1 Nuevas tendencias del proceso asociativo.

No obstante estas tendencias generales que caracterizan al escaso dinamismo de las políticas integracionista en los países de AL, hacia mediados de ese período se esboza lo que sería un modelo de acción contracíclica frente a la crisis, en el que se abandona el globalismo de ALALC-ALADI y se privilegia la selección de socios a partir de acuerdos de integración graduales, flexibles y progresivos (protocolos). Este proceso a su vez, fue tendiendo en la actualidad, hacia un tipo de negociación más amplia en la que predomina un desarme arancelario, lineal, automático y generalizado. $\propto$

Su suerte por el momento parece estar librada a las políticas que se adopten en los ámbitos comercial e industrial¹¹ fundamentalmente, si bien el objetivo a que apunta la constitución del MERCOSUR, derivado del Tratado de Asunción, establece además la libre movilidad de las personas y de los capitales, e inclusive se propone llegar a compatibilizar los criterios para que circule una moneda común. Es decir que el actual proceso no se limita "sólo" a una rebaja arancelaria con fijación de un nivel de protección común hacia terceros países para los productos. Estamos por lo tanto, frente a un objetivo parecido al que ambaría la CEE... pero después de 30 años de funcionamiento.

La relación entre Argentina y Brasil, ya intensificada a partir de los protocolos, presenta quizá el centro más complejo de cuestiones a resolver dentro de la iniciativa planteada en el Tratado de Asunción. Cabe destacar que entre las dos economías más importantes del grupo existen importantes diferencias y que la experiencia derivada del programa ya iniciado¹², indica que se requiere una intensa negociación y una mayor coordinación políticas, si se pretende exceder el objetivo de incrementar los flujos comerciales y abocarse a generar efectos dinámicos al interior de cada una de las economías involucradas.

La generación de algunos efectos estructurales en las economías asociadas, puede ser sin embargo, planteada en el marco de una fase de avance preliminar del mercado común: es decir si "solo" se puede arribar a una zona de libre comercio con un grado razonable de coordinación y armonización de las políticas económicas entre los países.

La constitución de un mercado ampliado entre los países de la región, volvería entonces a vincular el crecimiento con la estrategia de integración, tal como se deriva de las formas actuales que adoptan los patrones de comercio y de producción en los países industrializados.

3 Multilateralidad y "Nuevo Regionalismo". (4)

La bilateralidad y la multilateralidad se asocian en tanto constituyen modalidades tendientes a la ampliación de los mercados nacionales a través de la cooperación y la integración. A su vez se diferencian, en la medida en que la noción de bilateralidad supone la discriminación de terceros países. La multilateralidad en cambio no admite —en teoría— la exclusión de terceros países, salvo la excepción del artículo XXIV del GATT.

Se conciertan acuerdos comerciales bilaterales cuando las cláusulas de los mismos tienen vigencia sólo para los dos países firmantes¹³. Por el contrario, el multilateralismo, representa el compromiso simultáneo de los países en torno a reglas comunes aplicables a los intercambios comerciales *urbe et orbi*.

Los acontecimientos económicos recientes muestran un panorama en donde las formas multilaterales de cooperación e integración están cediendo frente al bilateralismo, o en otros términos, ante el avance de un "nuevo regionalismo" en el que se desarrollan acuerdos tendientes a crear preferencias bilaterales o plurilaterales, o bloques comerciales, cuyos objetivos inmediatos pueden identificarse a partir del incremento del intercambio entre las partes intervinientes.

El "nuevo regionalismo" presenta una forma de cooperación e integración que puede ser bilateral o plurilateral y que tiende a conformar "bloques de competencia económica" en el mercado internacional. La creación de "bloques de competencia" descansa en la discriminación, es decir, existe simultáneamente una creación y un desvío de comercio.

Las nuevas formas de la competencia en el mercado internacional, se asientan sobre una política comercial "activa y estratégica", que promueve acuerdos conjuntos entre determinadas firmas o industrias de alta intensidad en I&D de diversos países, con el objetivo de maximizar la capacidad productiva e innovadora. En este proceso el Estado juega un rol activo dentro la estrategia de inserción en el mercado internacional, apuntalando la capacidad competitiva de algunas de sus industrias¹⁴.

¹¹ En menor medida

¹² Acta de Cooperación e Integración de 1986, y Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo de 1988.

¹³ Un ejemplo de esta modalidad lo constituye el Acuerdo de Libre Comercio EUA-Canadá de 1988, por el cual ambos avanzan en la liberalización comercial por medio de la creación de un espacio económico común de libre flujo de mercancías y servicios.

¹⁴ Para profundizar aspectos sobre esta teoría que exalta la importancia que tienen los Estados nacionales en la configuración de la estrategia de competitividad internacional de sus empresas, puede consultarse Krugman (1986, 1987)

Numerosos modelos sobre el comercio internacional¹⁵, sugieren que una gran parte del comercio mundial, que se realiza entre países desarrollados (PD) que poseen estructuras económicas crecientemente convergentes, es predominantemente *intraindustrial* (intercambios dentro de una misma rama industrial). De esta manera, los nuevos enfoques teóricos que analizan las tendencias del comercio internacional, ponen entre paréntesis el axioma tradicional que plantea que los países se especializan en distintas ramas de acuerdo a sus ventajas comparativas de costo, a la vez que propone que dichos países producen una gama muy diversa de bienes en casi la totalidad del espectro industrial.

Estas tendencias observadas en los patrones de comercio y producción de los países industrializados (sobre todo de la CEE), sumado al rol activo del Estado, se expresa en la orientación que los gobiernos dan a sus empresas: aprovechar las economías de escala y la especialización derivadas de la ampliación de los mercados, en el marco de los procesos de integración regional.

En este sentido, este "nuevo regionalismo" no tiene como objetivo del mediano plazo la liberalización comercial hacia el resto del mundo, ya que, en principio, fundamenta su constitución en la reducción de los costos que trae aparejada la disminución de los niveles de protección entre las partes intervinientes, la especialización en la faz productiva, y la promoción de desarrollos de alto grado de intensidad tecnológica.

Esta argumentación surge de las características del comercio en algunos países desarrollados, pero a su vez es *indicativa* del camino a recorrer por los países de AL embarcados en procesos de cooperación e integración. Para estos países, sin embargo se trata de comenzar un largo camino hacia la transformación de los actuales patrones de producción y comercio.

En este sentido, la constitución de un mercado ampliado podría constituir una base para:

*La obtención de economías de especialización haciendo que *dentro* del sector manufacturero cada país produzca aquellos bienes en los que dispone de ventajas relativas.

**La obtención de economías de escala que un mercado nacional no permite lograr.

***La ampliación en la gama y calidad de los productos, a través del aumento de las economías de escala y de la especialización.

4. A modo de síntesis:

La estrategia de integración, a partir de la ampliación del mercado y un mayor grado de discriminación hacia terceros, puede ser una opción válida para contrarrestar el carácter cíclico de la crisis en los países de América Latina, reduciendo los costos derivados de la apertura unilateral, no consensuada.

El punto crítico de este proceso es el tiempo necesario para concertar políticas comerciales y cambiarias, de forma tal que pueda aprovecharse el dinamismo potencial de algunos sectores, o la reconversión de algunas industrias de alto grado de vulnerabilidad a la apertura, que sin embargo poseen una gran importancia a nivel regional. Los criterios de armonización de las políticas comerciales, deben poseer su contrapartida en criterios activos y selectivos en materia de políticas industriales, tecnológicas y de fomento regional.

La integración como una estrategia de crecimiento posible, frente a la crisis, supone la programación y concertación de políticas tendientes a recrear nuevas formas de producción y comercio, compatibles con el tipo de competencia que actualmente caracteriza a los mercados internacionales.

En este sentido, en la tendencia hacia un nuevo regionalismo en los países industrializados, se destaca el rol activo por parte de esos Estados, en la función estratégica de la política comercial y en la combinación de especialidades productivas y tecnológicas entre las industrias y empresas de esos países.

En cambio, la especialización de la economía en función de la dotación relativa de factores que impulsaría un proceso de apertura generalizada, no se compadece con esa experiencia. Esta concepción llevada adelante por los organismos financieros que reclaman un ajuste estructural de la economía, condiciona en gran medida los intentos por concertar políticas económicas que requieren su tiempo de maduración. La consideración de la integración como una estrategia de crecimiento, estaría entre las de este tipo.

¹⁵ Dixit y Norman, 1980, Krugman, 1979-1980, Lancaster 1980 y Helpman 1980.

Bibliografía

- CEPAL, (1990): "Transformación productiva con equidad".
- DIXIT, A. Y NORMAN, V. (1980): "Theory of international trade". Cambridge.
- KRUGMAN, P. (1987): "Is free trade passe?" Economics Perspectives. Volume I, Number 2, Pg 131-144.
- KRUGMAN, P.: "Scale Economies, Product Differentiation, and the pattern of trade". American economic review N 70.
- KRUGMAN, P. (1986): "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados". Conferencia en memoria de Carlos Díaz-Alejandro, Helsinki, agosto de 1986.
- LANCASTER, K. (1980): "Intraindustry Trade under Perfect Monopolist competition" Journal of International economics N 10.
- LIPIETZ, A. (1985): "Mirages et miracles. Problemes de l'industrialisation dans le Tiers Monde." La découverte, París.
- LOPEZ, A. (1991): "¿LA GUERRA DE LOS MUNDOS?" en Realidad económica N 113.
- PORTA, F. (1990): "Política económica e integración en América Latina. Revisión de las tendencias actuales." Trabajo preparado para la Secretaría Permanente del sistema Económico Latinoamericano (SELA) en julio de 1990.

III. LAS INICIATIVAS COMERCIALES DE EEUU Y LA CEE EN LA ACTUALIDAD

por Pablo Horacio Sierra

1 Naturaleza del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT)

En 1947 se crea el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), como un foro de negociación que tendría el objetivo básico de promover la liberalización comercial. Este foro sería utilizado para arribar a convenios mutuamente ventajosos, cuyo principio básico es la promoción del libre comercio basado en la no discriminación, y que formalmente se encarna en la cláusula de "nación más favorecida". El objetivo era, entonces, arribar a una liberalización multilateral del comercio mundial.

La evolución del patrón de comercio durante la posguerra no se desarrolló hasta sus últimas consecuencias como lo predijo la teoría ortodoxa, base de los pilares sobre los que se asentó el GATT¹. Convivió con una diversidad de formas asociativas tendientes a la regionalización de las relaciones comerciales, cuyas prácticas cuestionan la difusión del libre comercio a escala mundial. De esta manera la liberalización multilateral del comercio internacional se cumplió de manera parcializada y diferencial en tanto solo sirvió de fundamento a los esquemas formales de reorganización del comercio internacional.

La divergencia entre la evolución real del sistema de comercio internacional y el patrón previsto al momento de la constitución del GATT, derivó en una multilateralización parcial del sistema de relaciones económicas internacionales. Desde fines de la década de los setenta se produce un freno a la expansión de los acuerdos multilaterales, que no se corresponde con el deterioro del comercio internacional. Por el contrario, éste crece en forma sostenida. Esta contradicción entre los flujos de comercio internacional y los acuerdos multilaterales, expresan, en cierta forma, una dificultad para armonizar colectivamente políticas que tienen como base estructuras económicas e institucionales disímiles, y por ello, intereses opuestos.

La liberalización y la expansión del comercio se dio en aquellos sectores y países donde las firmas dejaron de ser tomadoras de precios y otras fueron la formas de competencia prevalentes. Es allí donde las negociaciones del GATT han tenido éxito. Por el contrario, cuando ha prevalecido la competencia de precios, se presenta la necesidad de frenar y regular el comercio de manera tal que la participación respectiva de las firmas locales y extranjeras no sea alterada. En estas condiciones, ha sido frecuente la búsqueda de "acuerdos de organización de mercados" o "acuerdos de limitación voluntaria" de exportaciones que aspiran a brindar el orden faltante al momento de comerciar².

Con el correr de los años, ha disminuido la importancia de los aranceles como medidas de protección (los cuáles eran el original objeto de atención para el GATT), creándose un conjunto de mecanismos limitantes del acceso a productos extranjeros; dichos mecanismos constituyen lo que ha dado en llamarse "neoproteccionismo".

El neoproteccionismo podría caracterizarse en función de cuatro cuestiones que son las siguientes³:

- a) Son medidas adoptadas en su mayor parte por los países industrializados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- b) En general revisten formas no arancelarias.
- c) No obedecen a una sistemática en su planteamiento sino a la necesidad de respuesta a problemas concretos de los sectores que sufren una crisis como consecuencia de la pérdida de competitividad interna o externa.

¹ Ella establece que cualquier ventaja, favor o privilegio garantizado por alguna parte contratante a cualquier producto con origen o destino en cualquier otro país, será acordada inmediata e incondicionalmente a los productos similares con origen o destino en los territorios de las demás partes contratantes.

² Para la teoría tradicional del comercio internacional, la especialización se da de acuerdo a ventajas comparativas dictadas por las distintas dotaciones de recursos, competencia por precios y comercio inter-rama.

³ El caso de la agricultura es uno de los más conflictivos en orden a la liberalización del comercio: los PD han elegido subsidiar sus producciones internas, por ejemplo, pagando a los productores por encima de los precios obtenidos en el mercado.

⁴ Se han detectado más de 800 tipos de medidas administrativas tendientes a proteger la producción doméstica o estimular las exportaciones (prohibiciones, cupos, autorización previa, licencias, control de precios, requisitos técnicos, comerciantes autorizados, tipos de interés diferenciales, medidas fiscales, control de divisas, etc.). Adicionalmente, existen algunos mecanismos que no son de tipo administrativo, tales como los acuerdos voluntarios de exportación y los acuerdos de ordenación de mercados.

d) Buena parte de las medidas son tomadas por los nuevos actores de la escena económica (acuerdos interempresariales).

Los países industrializados tienen al libre comercio, como una práctica interna a los esquemas de restricción del comercio. El "neoproteccionismo" se consagra en la formación de espacios económicos regionales en los que la apertura no se extiende al resto del mundo. En esta perspectiva, se explican las dificultades encontradas para avanzar en las negociaciones dentro del GATT (Ronda Uruguay (1986-1990))⁵.

Las desavenencias entre los países miembros reflejan sus diferentes posicionamientos dentro de la compleja estructura de las relaciones internacionales. Así, para los EEUU el tema central pasa por la liberalización del comercio de servicios (hasta ahora excluido del GATT), la imposición del "tratamiento nacional" para las inversiones extranjeras (garantizar a las firmas extranjeras un trato no menos favorable que el recibido por las empresas locales) y la protección de la propiedad intelectual. Esto se corresponde con una estructura productiva que conserva competitividad en los llamados "sectores de punta" —"tecnológico-intensivos"— y en la provisión de servicios conexos, tanto en forma directa (informática) como indirecta (actividades financieras). En estos temas, cuenta, en general, con el apoyo de la CEE y el Japón (que, sin embargo, hasta el momento no garantizan un trato nacional a las inversiones extranjeras). En cambio, tiene un área de divergencia muy importante con estos, en lo que hace al comercio agrícola; ante la falta de acuerdos en este campo, lo que existe es una guerra de subsidios. La posición norteamericana de reducirlos, es apoyada por algunos PMD que actúan en el llamado Grupo Cairns⁶.

Muchas veces, los intereses de los países de la región entran en contradicción con los de los PD. Estos últimos, por su parte, no se privan de proteger algunos sectores en los que ha perdido competitividad, enfrentando las demandas de los PMD, que pretenden incluirlos en la disciplina del GATT (es el caso del sector textil, regulado por el Acuerdo Multifibras).

Aquí se comprueba que uno de los aspectos de la selectividad en las liberalizaciones comerciales ha sido la discriminación en contra de los PMD, como defensa por parte de los PD frente al incremento de la competitividad de aquéllos en ciertas industrias.

Para resumir el argumento, en palabras de Tussie y Casaburi (1990) "el desarrollo del sistema internacional de comercio ha presentado en los últimos años ciertas características que parecen revertir las tendencias liberalizadoras de la posguerra." Esto es lo que se ha dado en llamar el "nuevo proteccionismo" o "proteccionismo selectivo". A la vez, "el sistema económico internacional ha permanecido altamente integrado y, por el contrario, ha comenzado a dar signos de avance hacia un mayor grado de integración productiva y financiera". Ambas tendencias no son necesariamente contradictorias. "Los cambios que están ocurriendo en el sistema productivo a nivel internacional han promovido, por un lado, una creciente selectividad en las medidas de restricción comercial para hacer frente a los bruscos cambios en las competitividades relativas y la volatilidad de los tipos de cambio. Por otro lado, se observa también un movimiento hacia una mayor liberalización e integración productiva entre países altamente homogéneos que deciden aunar sus esfuerzos frente al incremento de la competitividad que las actuales condiciones políticas y tecnológicas imponen en el sistema económico internacional".

De aquí, las posibilidades de avance que algunos asignan a la tendencia a la formación de pactos regionales como fenómeno dominante en el esquema de relaciones económicas internacionales.

2 La regionalización de las economías.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se han creado diversos esquemas cooperativos e integrativos con el objetivo de articular más estrechamente (a través de distintos caminos en cada caso) las economías de los países miembros. En general, dichas asociaciones tuvieron como meta explícita la formación de un área de libre comercio o mercado común regional.

En este sentido, puede señalarse a la Comunidad Económica Europea (CEE, 1958), el Mercado Común Centroamericano (CACM, 1960), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1961), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980), la Comunidad del Este de África (EAC, 1967), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, 1967), el Pacto Andino (1969), entre otros. En el área de las naciones socialistas debe mencionarse al Consejo Económico de Ayuda Mutua (CAME, 1949).

⁵ Durante el corriente año se está desarrollando la última fase de dicha Ronda, donde se discuten a nivel multilateral una serie de temas vinculados con la liberalización del comercio en distintas áreas: la propiedad intelectual, el comercio de servicios, los subsidios agrícolas y las inversiones extranjeras, entre otras cuestiones.

⁶ En dicho grupo conviven además algunas naciones desarrolladas. Sus miembros son Argentina, Canadá, Australia, Brasil, Colombia, Uruguay, Chile, Tailandia, Malasia, Fidji, Hungría, Filipinas e Indonesia.

La mayoría de estas asociaciones no pasaron de ser meras siglas y los propósitos que animaron su creación rara vez fueron cumplidos, salvo en el caso de la CEE.

En la actualidad existe sin embargo una tendencia más firme hacia la constitución de acuerdos económicos supranacionales, que no reconoce antecedentes en otras iniciativas que pudieron haber sido formalmente similares.

El ejemplo más resonante de esta tendencia actual es el llamado Proyecto Europa 92, en el que se programa a través de 300 directivas la profundización del proceso de unificación europea. Asimismo, deben señalarse el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (1989), los acuerdos de Estados Unidos con México e Israel y, en la escala latinoamericana, el proceso de integración entre Argentina y Brasil (al que ya se han sumado Paraguay y Uruguay), entre otras iniciativas.

Adicionalmente, la desaparición de los regímenes comunistas en Europa Oriental, la reunificación alemana y las reformas en la República Popular China y en la Unión Soviética (estas dos últimas hoy en estado incierto), le prestan un mayor interés aún a la dinámica de integración de la economía mundial.

La URSS, más allá del rumbo que tome su evolución política interna, es otro candidato a formar parte del espacio comunitario (al menos ciertas partes de ella). Por último, los países del África mediterránea podrían integrar también este bloque, bien que, seguramente, en condiciones especiales por su menor nivel de desarrollo económico; ya existen programas especiales previstos por la CEE para esta área.

Finalmente, el bloque asiático es el de menor nivel de concreción, en lo que hace a la existencia de acuerdos formales, pero no en relación a las cifras de comercio e inversión intrarregional. La gran actividad comercial, al interior de esta subregión, se compadece con la potencial creación de un "área del Pacífico". Dichas tendencias serían, por un lado, la formación de una división del trabajo intrarregional, con vértice en Japón y con una jerarquía descendente de países que cumplirían distintas funciones de acuerdo a sus características particulares. Por otra parte, desde organismos japoneses se están promoviendo planes en este sentido, con partidas de ayuda y programas orientativos elaborados por instituciones japonesas. En suma, la formación de un bloque asiático posee una perspectiva que no puede ser descartada.

2.1 El mercado común europeo en 1992.

El proyecto europeo del 92, tiene su referencia directa en los primeros años de los ochenta, cuando se comienza a tomar conciencia de lo que se caracterizó como una Europa esclerotizada. Se hacía referencia, con esta expresión, a la brecha existente entre la potencialidad de la industria europea y la estadounidense o la japonesa. Brecha o retraso que, a no olvidar, hoy sigue existiendo y hasta llena de sentido esta especie de repliegue sobre sí mismo del viejo continente.

El proyecto está íntimamente ligado a transformar los esquemas productivos de los países miembros, apuntando en especial a las elevadas estructuras de costo en los países comunitarios, vinculadas a las trabas que entorpecen la libre circulación de mercancías entre ellos; la incapacidad de incorporar ágilmente las innovaciones en los productos y procesos, rigideces estructurales, falta de coordinación de políticas etc. El objetivo global fue entonces flexibilizar las trabas entre los países miembros e intentar capturar nuevas ventajas comparativas en un marco económico más flexible.

En búsqueda de una solución y guiados por el instinto de supervivencia, los diez países miembros discutían la forma que tendría el acuerdo. Para junio de 1985 el consejo europeo reunido en Milán adopta un documento conocido como "La Consecución del Mercado Interior", que fue difundido luego como Libro Blanco sobre el Mercado Interior y que contiene una serie de reglamentos y recomendaciones orientadas a suprimir las barreras técnicas y las fronteras fiscales, en vistas a una nueva Europa en 1993.

El proceso que culmina con la unificación del mercado en 1992, si bien dinámico en cuanto a los niveles de acuerdo, está en una primera fase de su puesta en marcha⁷. La confianza existente en la recuperación de los niveles de competitividad y particularmente en el reposicionamiento del continente dentro del esquema de hegemonías mundiales deriva, sin embargo, del peso que hoy se le asigna a la creación de un espacio de cooperación y coordinación de políticas.

Es lógico por ende, suponer que la profundidad de los cambios que enfrentan los países de Europa a partir de su proyecto de Mercado Interior, va a generar una gran repercusión en el régimen de competencia de esos países (y lo trascenderá), pero, a su vez, va a proporcionarles una estructura más robusta en lo que hace a sus posibilidades económicas frente al resto del mundo.

⁷ Se estima que al día de hoy, solo hay acordadas un 40% de las disposiciones de apertura y liberalización que propone el Libro Blanco, siendo particularmente más difícil de encarar la supresión de las barreras físicas (por ejemplo los controles fitosanitarios y veterinarios). Resta por otra parte resolver una serie de problemas de distinto orden: a) de compatibilización de normas y regímenes industriales; b) compatibilización del sistema fiscal; c) compatibilización en el terreno monetario.

Consecuentemente, el proyecto '92 ha despertado temores sobre la posibilidad de una Europa más cerrada al comercio y con un trato discriminatorio para las inversiones extranjeras. Existen, algunos elementos que parecen indicar una voluntad política que puede resumirse en el siguiente lema: "neoliberalismo al interior de la CEE y neo-mercantilismo hacia el exterior".

La integración de los países del ex-bloque socialista o del Norte de África, e incluso la participación de naciones de menor desarrollo relativo como Portugal, Grecia y aún España, dan la posibilidad de formular una jerarquía de naciones al interior del bloque europeo, donde puede pensarse en una división intracomunitaria del trabajo en función de los niveles salariales, las calificaciones de la mano de obra, la disponibilidad de recursos, el grado de industrialización y las formas de inserción en el mercado internacional. El mantenimiento de diferenciales en estos rubros favorecerá una mayor competitividad de las empresas europeas que puedan desplegar estrategias de redespliegue al interior del nuevo espacio comunitario.

2.2. La Iniciativa para las Américas.

La *Iniciativa para las Américas* (IPLA) es consecuencia de los esfuerzos que se realizan para aliviar las tensiones en el campo de la deuda, las inversiones y el comercio que mantienen los EEUU con los países de la región.

Sin embargo la propuesta que el Presidente Bush esboza en junio de 1990, orientada a crear un espacio de libre comercio a nivel continental, es antes que nada un mecanismo para acelerar las reformas económicas en curso en los países de la región, cuyos elementos principales han sido promovidos desde los organismos financieros multilaterales, con el apoyo del gobierno norteamericano.

La iniciativa, que posee aún un carácter muy incipiente, plantea importantes problemas técnicos y jurídicos. En principio, existen dos temas de importancia. Por un lado se trata de cierto distanciamiento que tiende a profundizarse en relación a las reglas del GATT orientadas a la liberalización del comercio internacional; y, por otro lado, se trata de ver de que forma se articularía una propuesta como ésta con las que EEUU tiene iniciadas con Canadá y próximamente México, o con los países de la cuenca del Caribe. Ocurre que las estructuras legales de estos acuerdos tienen cláusulas que naturalmente privilegian las relaciones recíprocas al interior de sus respectivos mecanismos y dificultan la relación con terceros países.

En los hechos es posible que coexistan arreglos preferenciales en los que un país participe de forma simultánea en más de un acuerdo, siendo ese el caso de la participación de un estado en varias ZLC como ocurre en este momento con los EEUU en relación a Canadá, México, Israel y, en breve, a algunos países de América como Chile. En cambio, no sería racional la participación simultánea de un país en dos uniones aduaneras o mercados comunes, por la naturaleza de la integración y sus exigencias técnico-jurídicas.

Es por eso que un problema que puede originarse, sea que las modalidades de Integración mercantil con centro en los mercados de EEUU, tiendan a resentir la potencialidad de los acuerdos de Integración regionales en marcha, debido al carácter de sus normativas.

El punto focal de la IPLA es la economía norteamericana, que tendría vínculos radiales con los países de la región, ya sea de forma grupal o individual. De esta manera no es claro de que forma se relacionarían entre sí las distintas ZLC en las que participarían los EEUU, sin incurrir en discriminaciones contrarias al espíritu de la iniciativa.

Históricamente ante este tipo de situaciones, la solución lógica fue que los países participantes de una ZLC_A, concedieran similares ventajas a países indirectamente asociados en otra ZLC_B por medio de un partenaire común, a la vez que las ventajas de la ZLC_B se transmiten a la ZLC_A. Este fue el caso por ejemplo, de lo que ocurrió con los acuerdos preferenciales que tenía Francia con las colonias africanas, una vez creada la CEE de los Seis en 1958. El convenio de asociación entre la CEE y los Estados Africanos Asociados, en 1962, consolidó un régimen de intercambio libre con la unión aduanera de los Seis que dio lugar a 18 ZLC. **Es decir que la no discriminación con respecto a países beneficiarios, es una regla principal en este tipo de sistemas.**

Ahora, es lógico suponer que tanto los EEUU como Canadá tendrán mucho cuidado en no entorpecer un acuerdo al que se considera el más importante del mundo a nivel bilateral, y en este sentido lo más probable es que respecto de la IPLA, se tienda a generar mecanismos de discriminación.

En rigor, el acuerdo EEUU-Canadá, no inhibe a los signatarios a pactar ZLC similares. Solo rige el compromiso de no otorgar mayores beneficios que los que se conceden en ese marco.

Téngase en cuenta que para Canadá se trata de más de cien años de esfuerzos por conseguir acceso totalmente libre al mercado estadounidense en donde, actualmente, realiza la mayor parte de su comercio exterior, y que las economías latinoamericanas de mayor envergadura están capacitadas para

disputarle muchos rubros, tanto en ese mercado como en el canadiense, de prosperar una extensión del régimen de libre comercio.

Esta problemática tiene como substrato, la interpretación y la práctica que en el futuro se haga sobre la Cláusula de la Nación más Favorecida, la que históricamente reconoce dos formas: una en la que no se discrimina y las concesiones de un país con otro se transmiten de forma incondicional a terceros que mantienen algún tipo de acuerdo con los países que están directamente involucrados, y otra en la que se espera un tratamiento recíproco de parte de quien recibe algún tipo de beneficio de manera indirecta.

Al analizar la normativa de ALADI, Gustavo Magariños destaca que "... el proyectado acuerdo entre México y EEUU, y más aún, un eventual mercado común norteamericano, no estarían amparados por las normas legales de ALADI pues un país miembro formaría parte de un sistema con dos socios desarrollados. Todo convenio de un país de la ALADI de tales características obligaría por imperio de la CNMF (art 44), a la extensión automática e incondicional de las concesiones otorgadas."

Es por ello que no debe descartarse que el país que suscriba un tratado de libre comercio con los EEUU se resista a extender los beneficios producto del acuerdo sin algún tipo de reciprocidad o condicionamiento, no previstos en el Tratado de Montevideo de 1980 (TM 80). Esto podría replantear los problemas ya suscitados en ALALC entre los principios de reciprocidad y de la Nación más Favorecida, lo cual generaría fuertes tensiones en el sistema de ALADI. La situación es compleja, puesto que lo más probable es que EEUU mantenga más de una ZLC con países del sistema generando diferentes ritmos de desgravación y por lo tanto una diversidad de situaciones de discriminación entre los países.

En los hechos ya existen problemas derivados de las negociaciones entre EEUU y México, en la medida en que se vulnera el mecanismo multilateral básico del TM 80: la preferencia arancelaria regional (PAR). El proyectado acuerdo con los EEUU, estipula que el margen de preferencia será establecido en relación al nivel arancelario más favorable otorgado a terceros países. De esta manera, podría darse el caso en el que el margen de preferencia de ALADI, podría desaparecer pues habría un país tercero que recibe mejor tratamiento que los propios miembros del sistema.

Villagrán Cramer apunta directamente al nudo de esta problemática cuando afirma que "desde el punto de vista de la teoría y de la práctica comercial internacional, un esquema de integración implica, por una parte un régimen preferencial entre un grupo de países, con exclusión de terceros estados, y la consiguientes limitaciones al derecho de los miembros del grupo —individualmente considerados— a concertar acuerdos con otros estados cuando los mismos afectan las relaciones comerciales fiscales, aduanales, monetarias, etc, del grupo mismo."

Para finalizar, la IPLA tiene como propuesta, en cuanto al tema del endeudamiento, la condonación parcial de la deuda que los gobiernos de ALC mantienen con los EEUU, excluyendo así la problemática de la mayor parte del endeudamiento contraído con la banca privada. En lo que concierne a la inversión, EEUU exige su liberalización a fin de canalizar por vía de la cooperación empresarial privada, fondos con este destino. En ese sentido, las políticas de fomento a la inversión en infraestructura social, característica de los programas como el de la Alianza Para el Progreso, quedan descartadas.

2.2.1 Razones estratégicas de la IPLA.

La propuesta de Bush por ahora no se plasma en un acuerdo concreto, y sus imprecisiones dan lugar a todo tipo de debate en torno a estos temas. Sin embargo permite percibir cierta toma de conciencia respecto de la tendencia a la regionalización del comercio a nivel internacional. Por otra parte, los EEUU deben reducir drásticamente el desequilibrio de sus intercambios internacionales, aumentando su nivel de exportaciones, a la vez que retomando segmentos de su mercado interno abastecidos últimamente por proveedores extranjeros. Cuenta en parte con aumentar su política proteccionista (y de hecho recurre a ello) pero el marco actual de su política de intercambios trilaterales con la CEE y Japón, y en menor medida la necesidad de impulsar el librecomercio en los países menos desarrollados imponen un límite a este tipo de mecanismo. Como vimos el desarrollo de la Ronda Uruguay del Gatt —sobre la que los EEUU tenían grandes expectativas— mostraron el escaso valor de la multilateralidad en la práctica.

Es por eso que la estrategia alternativa que parece imponerse es la del bilateralismo o regionalismo, en donde vuelve a escena la condicionalidad en el tratamiento de la nación más favorecida, consistente, como dijimos antes, en ejercer la reciprocidad vis a vis los distintos socios comerciales. De hecho los procedimientos de protección de las producciones nacionales en la CEE no se concilian con el concepto de no discriminación del artículo I del Gatt. Ya en 1965 las concesiones pactadas entre los EEUU y Canadá en ambas direcciones, solo podrían ser extendidas a terceros países mediante acuerdos en términos similares. Lo mismo por supuesto podría decirse del acuerdo multifibras, que en esencia dis-

crimina contra los países en desarrollo, o los acuerdos voluntarios de limitación de exportaciones impuestos por los países industrializados⁸.

La tendencia a la consolidación de bloques comerciales multinacionales, y el carácter conflictivo de las relaciones comerciales en el mundo, convalidan este tipo de estrategias. La IPLA es, en este sentido, una expresión de la puja política entre los EEUU y el bloque comunitario, sin embargo las opciones regionales para los países de AL involucrados suponen a primera vista, una serie de mecanismos técnicos y jurídicos que se contraponen con las características a que apunta la regionalización de los mercados de América del Sur.

⁸ De alguna manera, la llamada "teoría del comercio estratégico" se basa en el carácter positivo que pueden tener los procedimientos discriminatorios y la administración más racional de los intercambios. Brander y Spencer en una serie de ensayos (1983, 1984, 1985), sugieren que la política gubernamental puede desempeñar en la competencia internacional el mismo papel que movimientos estratégicos como la inversión en capacidad excedente en la competencia interna: subsidiando las exportaciones un país podría lograr que las empresas nacionales amenazaran de manera creíble la competencia de empresas extranjeras. La idea en última instancia es trasladar parte de la renta monopólica de las empresas extranjeras a las nacionales, de forma de elevar el ingreso nacional a expensas de otros países. Es el caso de las empresas que compiten por el mercado mundial. Ej. Boeing-Airbus, Caterpillar-Komatsu.

Bibliografía

MAGARIÑOS, G.: "La Cláusula De La Nación Más Favorecida y el Principio de Reciprocidad en el Sistema de la ALALC." Pub. conjunta ALALC-INTAL, junio 1973.

MAGARIÑOS, G. (1990): "La Inicialiva Para Las Américas y La Integración Latinoamericana" BID-INTAL/PA/90.

SIERRA, P. (1990): "El ingreso de España a la CEE" documento en mimeo Programa de asistencia al sector público, SIC-PNUD AR-8601.

VILLAGRÁN CRAMER, F.: "La cláusula de la Nación Más Favorecida en los esquemas de integración Económica Centroamericana". En América Latina y la cláusula de la Nación Más Favorecida, Dotación Carnegie para la Paz Santiago de Chile, 1972.

ZELADA CASTEDO, A.: "Las reformas al acuerdo de Cartagena: la estructura institucional y el principio de no discriminación". En Integración Latinoamericana, INTAL, No 134, mayo de 1988.

IV. ALGUNAS DIFICULTADES EN EL PROCESO DE INTEGRACION: EL CASO DE LA CEE.

Por Héctor Mario Capraro

1. Comunidad Económica y Mercado Común

En el Tratado de Roma de 1957 se establece que "la Comunidad tendrá como misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran."

El Tratado de Roma es la pieza jurídica fundamental y fundacional de la unificación europea, representa el compromiso de los Estados nacionales de delegar progresivamente segmentos de soberanía a través de la generación de mecanismos de integración que tiendan a resolver positivamente las tensiones existentes entre la sobrevivencia temporal de los Estados nacionales y el objetivo de la unificación supranacional.

En principio los acuerdos estuvieron referidos a la necesidad de la constitución de un mercado común y al progresivo acercamiento de las políticas económicas. En la constitución del mercado común, los Estados miembros delegan a la Comunidad la formulación de los lineamientos políticos e instrumentales necesarios para el logro de dicho objetivo. En la aproximación de las políticas económicas, el Tratado prevé dos posibilidades: la introducción de una política común, con la delegación de la capacidad de regulación nacional en el caso específico acordado, o la coordinación de políticas nacionales en donde los Estados miembros mantienen cierta capacidad regulatoria.

La delegación de soberanía y competencia en la Comunidad requirió de una arquitectura institucional y de la conformación de una normativa comunitaria, supranacional, que permitiera no sólo la elaboración de políticas, sino también la resolución de conflictos.

La constitución del mercado común demandó, en primer lugar, la eliminación de los derechos de aduana entre los Estados miembros —fijándose un período de 12 años— y la constitución de un arancel externo común frente a terceros países. Posteriormente, se avanzó sobre las restricciones cuantitativas que por sus características específicas no han sido todavía eliminadas en su totalidad.

En realidad, no sólo sobreviven determinadas restricciones sino que la libre movilidad de los factores —componente sustancial del mercado común— se halla determinada, en parte, por una política impositiva que todavía sigue siendo nacional y por la permanencia en el tiempo de condiciones y requisitos técnicos nacionales diversos.

La definición del mercado común requiere aproximaciones sustanciales en la política económica, ya que para obtener la libre circulación de los factores en un espacio supranacional se necesita de una regulación jurídico-institucional conjunta, que no sólo garantice esa condición, sino también las relaciones jurídicas que son supuesto y resultado de esa libre movilidad. Para citar algunos ejemplos, son funcionales al mercado común todos aquellos aspectos referidos a: impuestos, subsidios, promociones económicas diversas, regulaciones a la actividad mercantil, patrones de medida y calidad, protecciones a los derechos intelectuales y patentes de invención, formas y modalidades de actuación legal de los agentes económicos, regulaciones de la fuerza de trabajo, etc. Estas son algunas de las tensiones y conflictos y el campo de la coordinación de las políticas.

La experiencia europea muestra que si bien es relativamente sencillo avanzar en los aspectos comerciales del proceso de integración (eliminación de aranceles, fijación de un arancel externo común), es más complejo el avance cuando se trata de aspectos sustanciales a dicho proceso. Es decir, cuando se procura coordinar políticas económicas que regulen la movilidad de los factores de la producción. Por ello, se puede afirmar que esta modalidad de integración es un proceso complejo que requiere un tiempo de maduración y que en el curso del mismo deberán desarrollarse numerosos acuerdos parciales que combinen cooperación e integración y que permitan la paulatina concreción de las metas propuestas.

2. Algunos problemas de la Integración europea

En cuanto a sus atributos, la Comunidad tiene facultades para la elaboración de la política agraria, la política de competencia, la política de transporte y la política comercial. La cooperación entre los países miembros generó el Sistema Monetario Europeo (SME), funcionando el ECU (European Currency Unit) como unidad de referencia de los tipos de cambio, unidad de cuenta en las operaciones de crédito e inversión y presupuesto comunitario, unidad de liquidación entre instituciones monetarias de la comunidad e indicador de variabilidad.

Los avances logrados en un sinnúmero de campos —energía, ciencia y tecnología, comunicación, medio ambiente y protección del consumidor, políticas regionales, etc— y la consolidación del proyecto comunitario desde 1957 a la fecha, permiten identificar áreas en donde la integración encuentra dificultades ciertas. El conocimiento de las mismas permite dimensionar el propio proceso encarado por los países del Cono Sur latinoamericano ya que éste tiene algunas similitudes con aquél. En el caso Argentina-Brasil, los acuerdos muestran una progresividad secuencial, que parte de la integración comercial para llegar al mercado común (rebaja paulatina de aranceles; arancel externo común; mercado común).

Los puntos que se desarrollan a continuación no agotan el universo de problemas; sólo se refieren a ciertos obstáculos a la constitución de un mercado común y pretenden ilustrar las dificultades que deben subsanar procesos de esta naturaleza.

Entre ellas pueden mencionarse las referidas a la sobrevivencia de legislaciones nacionales aplicables a distintas relaciones jurídicas, como por ejemplo:

1. referidas a las sociedades comerciales;
2. diferentes regímenes tributarios nacionales;
3. referidas a la libre circulación de las personas;
4. a la existencia de especificaciones técnicas diversas;
5. normas sanitarias y de seguridad diversas;
6. distintas normas de control de calidad;
7. distintas normativas de conservación del medio ambiente.

La existencia de estos obstáculos da lugar, a criterio de la Comunidad, a la elevación de los costos para las empresas, las familias y el gobierno. Expresándose ello en:

- elevados costos administrativos derivados de la necesidad de cumplir diferentes requisitos burocráticos nacionales;
- mayores costos de transporte ocasionados por las formalidades que deben cumplirse en las fronteras;
- aumento de los costos debido a la necesidad de aplicar diferentes normas nacionales, lo que obliga a producir series más cortas de productos;
- duplicación de los costos como consecuencia de la realización por separado de las tareas de investigación y desarrollo;
- costos elevados de actividades públicas no competitivas y fuertemente reguladas, como ilustran las políticas públicas nacionales de abastecimiento;
- costos elevados y menores posibilidades de elección para el consumidor limitado a su mercado nacional combinado con el costo de oportunidad que impide o al menos desalienta la actividad económica fuera de las fronteras nacionales para aprovechar todo el potencial del mercado." (CEE, 1988)

2.1. Sociedades comerciales

Si bien existen a nivel comunitario una serie de directivas referidas a las sociedades comerciales, las mismas todavía siguen sujetas a la legislación nacional. Este hecho crea inconvenientes que obstaculizan la actividad empresarial, más aún cuando se toma en consideración las múltiples relaciones que se derivan de la existencia de las sociedades comerciales, como por ejemplo, las relaciones entre socios, las relaciones con los trabajadores, las relaciones con el mercado (publicidad de los actos de las sociedades —constitución, disolución, etc—; lealtad comercial, etc.), las relaciones con otras sociedades, las relaciones derivadas del ámbito territorial de actividad —tendencia a la transfronterización—, relaciones con los acreedores y terceros, fusiones, concursos y quiebras, etc.

El principal obstáculo deriva, entonces, de la tensión entre las formas nacionales de regulación y la actividad comercial cada vez más transnacionalizada de las empresas, que implica en los hechos, la so-

breposición y contradicción de regulaciones nacionales, con efectos negativos sobre la dinámica de las empresas.

La primera directiva referida a las sociedades comerciales fue adoptada en 1968, once años después del Tratado de Roma, y está dirigida a la armonización de los sistema de publicidad societal. En este sentido, si bien el Tratado prevé en el art. 58 una normativa europea para las sociedades comerciales, las primeras directivas del Consejo comienzan a ser adoptadas cuando el proceso de integración tiende a consolidarse y las empresas a expandir sus actividades más allá de las fronteras nacionales.

Las sucesivas directivas del Consejo procurarán levantar los obstáculos existentes. Así se establece en 1978, que las las sociedades anónimas para su constitución deberán suscribir un capital social mínimo de 25000 ecus. Se establecen además, normas armonizadas referidas al balance de las empresas, a la evaluación de los activos y otras normas aplicables a las cuentas de ganancias y pérdidas de las empresas. Posteriormente, en 1983 se aprueba la directiva referida a las cuentas consolidadas de sociedades que forman grupo de empresas y en 1984 se aprueban las normas que delimitan las calificaciones de las personas que ejercen el control de los instrumentos contables de las empresas. Existen además, directivas que reglamentan las fusiones y escisiones de empresas aplicables a las sociedades de un mismo país comunitario.

Otros obstáculos todavía subsisten. La creación de sucursales, que expresa la libertad de establecimiento de las personas jurídicas, es regulada por el derecho nacional, existiendo por ello, normas contradictorias en el ámbito de la información de la gestión societaria. El régimen de sociedad de responsabilidad limitada de un único socio existe a nivel nacional no comunitario, con lo que la delimitación de la responsabilidad ante terceros no está todavía claramente definida para el caso. A otro nivel, las ofertas públicas de compra se regulan por el derecho nacional, aunque la Comisión ha transmitido al Consejo un proyecto de directiva destinado a darle mayor transparencia a esta modalidad de compra accionaria.

Por otra parte, los avances registrados están relacionados con las sociedades anónimas y las de responsabilidad limitada, no así con las sociedades de personas.

En 1985 se sancionó a nivel de la comunidad el estatuto de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE) para la cooperación transnacional y transfronteriza; es un mecanismo jurídico utilizable por cualquier tipo de empresas (grandes, medianas y pequeñas) y orientado a la cooperación empresarial.

Las AEIE llenan un vacío legislativo en el terreno de la cooperación empresarial transfronteriza. Las formas contractuales entre los asociados no está predeterminada en el reglamento, por lo tanto, puede adoptarse cualquier de las contempladas en las legislaciones nacionales. Toda entidad jurídica puede concurrir a la conformación de una AEIE, no pudiendo la misma absorber totalmente la actividad de los concurrentes. Se trata de un ente jurídico apto para la coordinación y cooperación entre empresas y su objetivo es distinto al holding empresarial.

La existencia jurídica de las AEIE está garantizada por el Derecho Comunitario y las formalidades requeridas están reguladas por él. El instrumento societario es el primero de elaboración comunitaria y representa un sustancial avance en el campo de la actividad empresarial.

2. 2. Diferentes regímenes tributarios

El Tratado de Roma sostiene (arts 95 a 100) la necesidad de una aproximación de las políticas tributarias de los distintos países miembros a fin de tender al mercado común. Las políticas tributarias constituyen un elemento clave para abordar las posibles distorsiones de competencia y las diferencias artificiales de precio que pueden obstaculizar la circulación de las mercancías.

Dentro del Tratado se distingue las acciones derivadas de la existencia de impuesto indirectos de aquellas propias para los impuestos directos. El avance en la armonización legislativa ha sido más profundo en el primer tipo de impuesto, representando un paso decisivo, la introducción del IVA.

La introducción del IVA con una base imponible uniforme (1977) deja subsistentes problemas como los tipos de IVA, los impuestos sobre consumos específicos y el régimen aplicable a las exportaciones intracomunitarias.

Estos problemas afectan en algunas circunstancias las estructuras presupuestarias nacionales por que significan una reducción de los ingresos estatales. En otros casos, los Estado nacionales pierden el control sobre las importaciones y sobre recursos originados en el comercio exterior. A fin de evitar los perjuicios derivados de la necesidad de una armonización o en menor escala de la aproximación tributaria, la Comisión ha propuesto:

- a) un régimen transitorio de imposición, que disuelva los conceptos de exportación e importación, distinguiendo entre una regla general —país de origen o compra del bien— y una regla particular —país de destino— aplicable a ciertos productos ;

- b) una cooperación administrativa, que aplicará controles ex-post;
- c) las obligaciones estadísticas de las empresas, que propende a la reducción de las obligaciones administrativas y a la simplificación de los trámites estadísticos.

Los impuestos sobre los consumos específicos se aplican sobre el consumo de determinadas mercancías en dos formas, ad-valorem —como porcentaje establecido sobre un valor— y específico —cuando se aplica sobre un volumen, cantidad o un peso determinado—. Los progresos realizados en este campo no son sustanciales, existiendo disparidades no sólo entre los distintos tipos sino también, en los sistemas de percepción y en los ámbitos de aplicación.

A diferencia del IVA, la Comisión propone aplicar la regla del país de destino, pero para llegar a ella se debe trabajar en la aproximación de los tipos, ya que varían de país en país, y en la armonización de los impuestos indirectos específicos mayores (tabaco, bebidas alcohólicas, derivados del petróleo, vino y cerveza), eliminando las tributaciones sobre los otros productos con una incidencia fiscal inferior.

Con respecto a los impuestos directos los trabajos de armonización han alcanzado menor envergadura y los acuerdos comunitarios están orientados hacia:

- un régimen fiscal común para las sociedades matrices y filiales con actuación en distintos estados miembros.

En este campo la discusión gira en torno:

- al tratamiento impositivo de los dividendos, sujeto a la jurisdicción impositiva del país de domicilio fiscal y las retenciones existentes en el país de origen de los dividendos.
- un régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones y aportes de activos entre sociedades de Estados distintos.
- un procedimiento de arbitraje tendiente a eliminar la doble imposición resultante de las correcciones de beneficios realizadas por una administración tributaria nacional.
- una deducción de las pérdidas ocasionadas en los establecimientos y filiales constituidas en otros países miembros.
- una eliminación de las retenciones en origen sobre intereses que se pagan a una sociedad por sociedades de un mismo grupo establecidas en otros países comunitarios.

Con respecto al tratamiento fiscal del capital, existen tres posiciones. La primera, afirma la necesidad del control directo del Estado nacional de las tributaciones sobre el capital. La segunda, es partidaria de la retención en origen evitando con ello, tanto la competencia interestatal por la captación del ahorro, como la evasión hacia terceros países.

Una tercera posición, sostiene que todo sistema de control es perjudicial a los intereses de la Comunidad. Ante estas divergencias en el tratamiento impositivo al capital, la Comisión propende lograr un sistema de cooperación horizontal entre las distintas administraciones fiscales y hacer más fluida la relación entre aquellas y el sistema bancario, con el fin de incrementar el control, reducir la evasión y evitar la doble tributación.

2. 3. Barreras físicas

Alcanzan a las personas y a las cosas, al tránsito de las personas y a la circulación de las mercancías. La existencia de estas barreras tiene razones económicas, fiscales, sanitarias, comerciales, estadísticas y policiales. El tránsito de las personas por frontera no es libre, más allá de los avances logrados en los últimos años. Los controles están basados en problemas migratorios y en los impuestos a abonar. Las propuestas giran en la flexibilización de los controles, en la documentación única y en la homogeneización de los procedimientos administrativos de control.

Con respecto a los bienes, muchos de los obstáculos debieron desaparecer cuando se sentaron las bases de la Unión Aduanera (1967) y se fijó el Arancel Aduanero Común (AAC). Pero aún subsisten inconvenientes como por ejemplo, la existencia de trámites administrativos nacionales por tránsito de mercancías. Este tipo de inconvenientes tiende a superarse con el Documento Administrativo Único.

En otro nivel, existen imposiciones y diferencias en frontera que deben ser atendidas. Si se toma la PAC, la misma ha eliminado importantes obstáculos y ha dejado otros indemnes. En frontera existe un sistema de montantes compensatorios monetarios (MCM), que son gravámenes de compensaciones monetarias derivados de los distintos precios de sostén a la tasa de conversión de los precios comunitarios en monedas nacionales. Subsisten además, diferentes normas sanitarias de control para animales y otros productos primarios.

sobre éste último arancel vigente. A los efectos de alcanzar el arancel 0%(31/12/1994), se acordó reducir las Listas de Excepciones, a la aplicación del cronograma de desgravación, a razón del 20% anual, hasta llegar a la eliminación total el 31/12/94

El cronograma de desgravación automática y la eliminación de restricciones para arancelarias, contribuye a que los agentes económicos diseñen estrategias de producción y comercialización que atiendan a la competencia y a los requerimientos del espacio económico binacional.

La República Federativa del Brasil fue, durante el lapso 1980-89, dentro de los limítrofes, el primer socio comercial de la Argentina, tanto por el monto del intercambio bilateral como por las importaciones que realiza desde éste país. Dicho intercambio mercantil fue superavitario para el Brasil, en la década citada, salvo en los años 1986 y 1989 que resultó favorable para Argentina. Durante el periodo de vigencia del Programa de Cooperación e Integración, Brasil se consolidó como uno de los principales socios comerciales de Argentina, por su porcentaje de participación en sus exportaciones e importaciones globales⁷

3.2 Argentina-Uruguay.

La República Oriental del Uruguay (ROU), anticipándose a la definitiva crisis de ALALC, suscribió con sus vecinos inmediatos el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE-1974) y el Programa de Expansión del Comercio (PEC-1975). El primero de ellos con la República Argentina y el segundo con Brasil. Ambos acuerdos posibilitaron un mayor intercambio comercial entre los Estados signatarios.

El restablecimiento de gobiernos democráticos, estimuló el acercamiento entre Argentina y la ROU y las políticas exteriores lograron un grado de coordinación y concierto inéditos⁸.

El Acta de Colonia (mayo 1985), pretendió renovar y profundizar la relación bilateral establecida en el CAUCE, abordando tres aspectos: 1) la cooperación industrial; 2) la integración física; y 3) la complementación agropecuaria.

Argentina se comprometió a permitir la importación de productos industriales uruguayos, libres de gravámenes, equivalentes al cinco por ciento (5%) de su producción doméstica, respecto de todo su universo arancelario industrial, salvo que el producto sea clasificado, por parte de Argentina, como sensible, en cuyo caso sólo se autoriza una cuota del dos y medio por ciento (2,5%).

Uruguay, por su parte, se obligó a liberar los derechos de importación de todos los bienes de capital, que no sean fabricados en el país, además de aquellos otros en los que se den las condiciones de industriales, producidos en Argentina y que tengan en la tarifa uruguaya un derecho de importación bajo (cfr. puntos 1.5 y 1.6 Acta de Colonia).

El Acta de Colonia estableció que los intercambios comerciales deben estar nivelados y que, en la hipótesis de desequilibrio, se compensen a través de la adquisición de bienes de capital o de bienes esenciales (alimentos y petróleo) (cfr. punto 1.14).

Los Estados Partes acordaron un marco bilateral que permita el procesamiento parcial o final de materias primas y productos semielaborados, bajo el régimen de fabricación industrial, facilitando la movilización de los productos involucrados, los que quedarán liberados de gravámenes y demás restricciones. Los movimientos cambiarios se circunscribirán al valor que se le añada en el país donde se realice el proceso industrial (cfr. punto 1.12, Acta cit.).

La Rep. Argentina observó, respecto de la ROU, un menor interés (desde 1987), a pesar de las expectativas que suscitó la firma del Acta de Colonia (y otras Actas sucesivas y complementarias). No sólo se incumplieron pautas establecidas en materia de cooperación industrial y de complementación agropecuaria, sino que se estancaron las negociaciones sobre integración física. (v.g. puente Colonia-Buenos Aires). Una excepción fue la cooperación fronteriza donde se registraron avances⁹.

El CAUCE y sus actas complementarias no se desvincularon del modelo de industrialización sustitutiva, dado que ambos países se concedieron, recíprocamente, segmentos de mercados cautivos. El régimen de cupos existente, en favor de la ROU, no se adjudica conforme a criterios de calidad o de tecnología incorporada, sino que responde a decisiones administrativas que se adoptan con indepen-

⁷ El intercambio comercial argentino-brasileño evidenció, durante el periodo de vigencia del Programa, (1986/87/88/89 y primer semestre de 1990) un aumento en el volumen de las transacciones y un relativo equilibrio en los flujos comerciales. (cfr. Hirst, M. "Continuidad y cambio del Programa de Integración Argentina-Brasil, FLACSO, Progr. Bs.As., dic. 1990, págs. 75/6.

⁸ cfr. Sosa, Alberto J. Aspectos de la política exterior del gobierno argentino (1983-88). Informe Preliminar. CFI, Bs.As., octubre 1988, pág. 60.

⁹ Se crearon tres Comités de Frontera.

dencia de los aumentos de productividad logrados¹⁰. La Rep. Argentina, dentro del contexto comercial bilateral, provee insumos industriales al mercado uruguayo, donde se les añade valor y reexporta al país de origen. Sin embargo, el alto costo de los insumos argentinos se convierten en un problema cuando, en cumplimiento de requerimientos de origen, la Rep. Argentina solicita que, a falta de insumos uruguayos, se utilicen los suyos en la fabricación de bienes a vender a través del CAUCE¹¹.

El monto del intercambio comercial bilateral, en el periodo 1980-89, si lo relacionamos con el que Argentina mantuvo con los demás limitrofes, se ubicó detrás del que sostuvo con Brasil, Bolivia y con Chile, pero fue superior al comercio argentino-paraguayo.

El volumen del comercio bilateral experimentó dos aumentos, desde 1974, el primero de ellos se produjo a posteriori de la firma del CAUCE y el segundo, luego de la vigencia del Acta de Colonia. Dicho intercambio fue superavitario para Argentina durante el periodo 1980-89, excepto en los años 1983 y 1984, en que fue favorable a la ROU.

El gobierno de la ROU, a partir del Acta de Iguazú, expresó su interés en el acercamiento argentino-brasileño, a través del seguimiento y participación puntual en el mismo. (cfr. Decisión Tripartita No.1, de abril 1988). Así fué que adhirió al protocolo No.14 de transporte carretero y manifestó su decisión e interés en participar en los protocolos No.9 de biotecnología, No.16 de comunicaciones y No.19 de administración pública. (cfr. Decisión Tripartita No.2, de noviembre de 1988)

La vinculación uruguaya con el Programa Argentina-Brasil, quedó limitada al ámbito de la temática transporte terrestre, hasta que se incorporó, con carácter de observador, al Grupo Mercado Común Arg.-Brasil (cfr. Acta de la reunión del Grupo Mercado Común, con las delegaciones de la ROU y de la Rep. del Paraguay, Bs.As., septiembre 1990).

3.3 Argentina-Paraguay.

Los cambios en el régimen político del Paraguay, facilitaron la vinculación de este país con sus vecinos y sus relaciones con el mundo.

Argentina y Brasil, además de estrechar sus lazos cooperativos e integrativos, decidieron invitar a la Rep. del Paraguay (idem a la ROU), a formar parte del espacio económico ampliado conosudamericano.

Las relaciones bilaterales discurrieron por los cauces comercial y energético. Paraguay está asociado a la Rep. Argentina en la empresa binacional Yaciretá y en el proyecto Corpus (a Brasil en Itaipú). La cooperación fronteriza (Comités de Frontera) y la integración física (Puente Encarnación-Posadas), integraron, también, la agenda bilateral.

Dada la restricción financiera de ambos países se resolvió que la construcción y explotación de la represa binacional Corpus se efectúe a través del régimen de concesión de obra pública. Respecto de Yaciretá, se modificó el cronograma de obras, sin descartarse la utilización del mecanismo de la concesión de obra pública, a los fines de avanzar en la conclusión de la represa.

Los presidentes de Argentina y de Paraguay, suscribieron acuerdos de complementación económica (ACE) y de cooperación energética (Formosa, 28/12/1990). El ACE estipuló un incremento de más del doscientos cincuenta por ciento (250%) en el listado de productos que forman parte del intercambio bilateral, para los que se eliminaron aranceles o se fijaron tratamientos preferenciales. Las concesiones recíprocas alcanzaron a seiscientos (600) productos (300 de cada país), que ingresarán, libre de aranceles a los territorios aduaneros de uno y de otro país.

Argentina es un importante socio comercial de la Rep. del Paraguay y el intercambio, en el periodo 1980-89, resultó superavitario para aquélla, salvo en el año 1987. El monto del intercambio fue, desde la óptica argentina, durante el lapso citado, el de menor importancia, en comparación con el del resto de los limitrofes. Sin embargo, como lugar de destino de las exportaciones argentinas, siempre en la década señalada y respecto de los limitrofes, fue el cuarto en orden de importancia, detrás de Brasil, Chile y ROU y antes que Bolivia.

Retomando la temática cooperación energética, se estableció la renovación por un año del convenio YPF-PETROPAR, para el suministro de seis mil barriles diarios de petróleo, provenientes de un yaci-

¹⁰ cfr. Baldinelli, E.- "Una ZLC entre la Argentina y Chile", mimeo, s/f. Analiza también el Acta de Colonia. Respecto de las cuotas de importación, expresa que reúnen lo peor de dos mundos, ya que significan un sacrificio fiscal para el país que da la concesión, al tiempo que los consumidores no se benefician con precios más bajos. Las empresas exportadoras saben que no venderán más que la cuota, aún cuando bajen los precios, entonces los mantienen lo más elevado posible, a fin de optimizar la utilidad. Por otra parte, la industria del país que dió la concesión no resulta dañada, pero tampoco mejora su eficiencia debido al estímulo de la competencia.

¹¹ cfr. Baldinelli, E. "Resultados y expectativas del CAUCE", en Integración Latinoamericana (INTAL), No. 119, Bs.As. dic. 1986, pág. 8.

miento de la prov. de Formosa. Además, se renovó el convenio entre Gas del Estado y la Compañía Paraguaya para el suministro de sesenta mil toneladas de gas licuado, por parte de la empresa argentina. Como contrapartida, los acuerdos determinaron la provisión de energía eléctrica paraguaya a la Rep. Argentina, a partir de los primeros ochenta megavatios que genere la usina Acaray, a través de la línea de alta tensión Guaramberé-Clorinda.

Respecto de las temáticas integración física y transportes, los gobiernos decidieron implementar un régimen único de control de fronteras, a los efectos de facilitar el tránsito de personas, vehículos y cargas. Asimismo, ratificaron convenios sobre veterinaria y control sanitario único, en la frontera, así como la decisión de facilitar el servicio de balsas entre Colonia Cano-Pilar, para dar salida a la producción agropecuaria subregional. Por otra parte, se dispuso analizar la posibilidad de evitar la doble imposición en materia de transporte aerocomercial.

El proyecto de Hidrovía Paraguay-Paraná, el puente San Roque Gonzalez de Santa Cruz y la consecuente interconexión de los ferrocarriles de Paraguay y Argentina, contribuirán a morigerar la mediterraneidad paraguaya.

3.4 Argentina-Chile.

La República de Chile es el único país limítrofe con el que la República Argentina no está ligado a través de un ACE. La relación entre ambos países, dentro de ALADI, se vehiculiza a través de un acuerdo de alcance parcial (AAP), cuya finalidad exclusiva es la promoción del comercio (Cfr. art. 10, Tratado de Montevideo 1980)¹².

El retorno de un gobierno democrático, en la República de Chile, posibilitó un encuentro a nivel presidencial (agosto 1990), que se tradujo en la firma de una serie de convenios de integración física, energética y económica¹³.

La integración física, a través de los pasos cordilleranos, favorecerá el acceso de productos argentinos a mercados de la Cuenca del Pacífico. A estos efectos, se convino en impulsar tareas de mejoramiento e infraestructura necesarias para posibilitar el funcionamiento y activación plena de los pasos fronterizos de San Francisco (Catamarca), Agua Negra (San Juan) y Pehuenche (Mendoza). Se resolvió, también, agilizar y perfeccionar los controles de frontera y simplificar los trámites burocráticos y la construcción del túnel internacional ferroviario que vincule las localidades de Los Hornos (Mendoza)-Juncal (Chile), con la finalidad de favorecer una interconexión expedita durante los doce meses del año. La construcción del nuevo túnel, a una altitud inferior que la del Túnel del Cristo Redentor, evitará el cierre de los accesos por razones climáticas.

Respecto de la integración energética, se decidió materializar la venta de gas natural argentino a Chile, a través de la interconexión gasífera de la zona central, desde los yacimientos de la cuenca neuquina hasta el Cajón del Maipo (Santiago de Chile). Dicho proyecto, será ejecutado y operado por un consorcio privado binacional, con la participación de organismos financieros internacionales y abierto a la incorporación de inversores extranjeros. La construcción del gasoducto binacional permitirá que el gas argentino sustituya el uso de carbón y otros combustibles con altos índices de contaminación (evocar polución de Santiago de Chile).

En lo que se refiere a la cooperación económica, ambos gobiernos decidieron constituir un mercado ampliado que deberá estar conformado más allá del 31 de diciembre de 1995 (un año después de la eventual conformación del MERCOSUR). A este respecto, se comprometieron a suscribir, dentro de los seis meses, un ACE, en el ámbito de ALADI, de conformidad al instrumento designado: "Bases Generales para la suscripción de un ACE entre la República Argentina y la República de Chile".

A pesar del tiempo transcurrido (a partir de agosto de 1990), el ACE no se suscribió debido al desinterés del empresariado chileno, en lograr una articulación entre ambas economías. Las sospechas respecto de la estabilidad de la economía argentina (y brasileña si se trata del MERCOSUR), no son exclusivas del empresariado de Chile, sino que las comparte el sector gubernamental quien considera que la Argentina y Brasil deben transitar un camino que su país ya recorrió. Una vez cumplido dicho itinerario, es posible iniciar el debate, según la percepción chilena, sobre el ACE con la Argentina y/o la hipotética adhesión al MERCOSUR.

¹² Dentro del género AAP, los ACE, son una especie que representa un nivel jerárquicamente superior de cooperación entre los signatarios, ya que tienen como objetivos, entre otros: promover el máximo aprovechamiento de los factores productivos; estimular la complementación económica; asegurar condiciones equitativas de competencia; facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional; e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países involucrados. (cfr. art. 11, Tratado ALADI).

¹³ Un antecedente importante fue la celebración del Tratado de Paz y Amistad (1985) que creó una Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física. (cfr. art. 12).

Chile tiene una balanza comercial deficitaria con los países miembros de ALADI (especialmente con Argentina y Brasil), compensando este déficit a través del superávit que obtiene de su intercambio con los países industrializados¹⁴.

En el seno del gobierno chileno coexisten dos tendencias respecto de la inserción del país en el mundo. La primera, orientada por los técnicos, se define como "Chile hacia los países desarrollados" y otra que aparentemente, cuenta con el aval presidencial, se puede enunciar como "del Cono Sur hacia el mundo"¹⁵.

Los acuerdos abordaron también temáticas diversas como la definitiva superación de todos los problemas limítrofes (veinticuatro), la cooperación nuclear, la actividad que desarrollan los dos países en la Antártida, etc.

Los conflictos limítrofes pendientes, especialmente el de Lago del Desierto y Hielos Continentales Patagónicos, constituyen, hasta que se encuentren procedimientos y/o soluciones satisfactorias para ambos países, otro obstáculo a superar para alcanzar acuerdos cooperativos e integrativos en lo económico.

Chile fue, durante el periodo 1980-89, dentro de los limítrofes, el tercer socio comercial de Argentina, si atendemos al monto del intercambio (detrás de Brasil y Bolivia), pero, como sitio de destino de las exportaciones, fue el segundo. La relación comercial fue superavitaria para Argentina en los años 1982/85 y 1988/89, en cambio, fue deficitaria durante los años 1980/81 y 1986/7.

3.5. Argentina-Bolivia.

La Rep. Argentina, es el primer socio comercial de Bolivia ya que es su principal adquirente de gas, la mayor fuente generadora de divisas, por lo menos, a nivel oficial, de Bolivia. Este país, como Paraguay y en menor medida Uruguay, tiene un alto grado de articulación comercial con los países miembros de ALADI (en especial Argentina y Brasil), con los que mantiene un elevado porcentaje de su intercambio comercial exterior.

Los presidentes de Argentina y Bolivia, suscribieron (diciembre 1989) un ACE y un protocolo energético. Este último prescribe que ambos gobiernos convienen el aprovechamiento conjunto de los recursos energéticos, en particular del gas natural boliviano, por un plazo de diez años, a partir de la finalización del contrato vigente (1992), prorrogable de común acuerdo, con el propósito de industrializarlo y/o comercializarlo en terceros mercados y/o en el mercado argentino¹⁶.

Los pagos correspondientes a las facturas, por suministro de gas boliviano a la Rep. Argentina, a partir de diciembre de 1989 y hasta 1992, se efectuará de la siguiente forma: a) el ochenta y dos por ciento (82%) en divisas de libre convertibilidad; b) con el dieciocho por ciento (18%) restante, de cada factura, se crea un fondo de integración y desarrollo argentino-boliviano, destinado a la adquisición de bienes y servicios, de origen y procedencia argentinos, para la ejecución de obras de integración física entre ambos países.

El ACE está destinado a ampliar el comercio bilateral y a promover proyectos de cooperación industrial, así como a estimular la integración regional y fronteriza. A tales fines, se promoverán reuniones entre provincias argentinas y los departamentos bolivianos.

Respecto de la temática fronteriza se dispuso la instalación de los Comités de Frontera de "La Quiaca-Villazón", "Aguas Blancas-Bermejo" y "Pocitos-Yacuiba".

Dentro del capítulo obras binacionales, se incluye: a) efectuar el estudio de factibilidad del proyecto de propósitos múltiples "Las Pavas", sobre el río Bermejo, destinado a producir hidroelectricidad, riego, control de sedimentación, regulación del río, etc., con fondos no reembolsables de cooperación técnica, a obtener de terceros países o en organismos internacionales; b) reactivar el proyecto de aprovechamiento múltiple de la cuenca del río Pilcomayo, que será llevado a cabo por Argentina, Bolivia y Paraguay, en la seguridad de que dicho proyecto constituirá un instrumento idóneo para dar solución a los problemas del Pilcomayo y transformarlo en un factor de desarrollo de la región; c) prestar el más decidido apoyo al proyecto de Hidrovia Paraguay-Paraná; d) instruir a las respectivas empresas ferroviarias que activen, junto con la empresa peruana, todos los medios necesarios para concretar la inauguración del Corredor Interoceánico de Los Libertadores (Bs.As.-La Paz-Matarani).

¹⁴ cfr. Diario El Clarín, Bs. As. 27/8/90, pág. 6, reportaje al m. de RREE chileno, Silva Cimma)

¹⁵ cfr. Diario La Nación, Bs. As., 10/8/90, pág. 4)

¹⁶ La Rep. Argentina, se compromete a adquirir, a partir de 1992, y durante el plazo de diez años, prorrogable de común acuerdo, el gas natural de Bolivia que no pueda ser total o parcialmente colocado en terceros mercados, bajo las condiciones determinadas por el mercado argentino y/o por negociación entre ambos países.

El monto del volumen intercambiado, en el periodo 1980-89, fue el segundo en importancia, desde la perspectiva argentina y respecto de los vecinos, situándose detrás del argentino-brasileño. Durante la década indicada, el intercambio fue deficitario para la Rep. Argentina, dado que Bolivia, dentro de los limítrofes, es el país que menos importa desde aquélla.

4. Tratado de Asunción.(MERCOSUR).

Los Estados Parte, consideran que la integración constituye la condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social y que dichos propósitos deben alcanzarse a través del aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Asimismo, pretenden lograr desde una base territorial subRegional, una adecuada inserción internacional. Reivindican, por otra parte, la necesidad de promover el desarrollo científico-tecnológico y la modernización de sus economías, para ampliar la oferta y calidad de los bienes y servicios disponibles, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes.(cfr. Preámbulo del Tratado).

Los principios y propósitos reseñados (cfr. Cap. I, Tratado cit.), indican la finalidad de constituir un mercado común que implique la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y el compromiso de armonizar sus normativas en las áreas pertinentes.

El Tratado de Asunción pareciera inscribirse dentro del paradigma¹⁷ del nuevo regionalismo (o nuevo paradigma integracionista latinoamericano), que se caracteriza por apreciar a la integración como un instrumento para lograr una adecuada inserción internacional. A este respecto, el Tratado prescribe que el arancel externo común que se estipule servirá para incentivar la competitividad externa de las economías de los Estados Partes. (cfr.art.5, inc.c, Tratado cit.).

Las notas distintivas del nuevo paradigma integracionista son la inserción internacional desde una base territorial subRegional; la complementación industrial y tecnológica a través de la integración intra-sectorial para alcanzar mayores niveles de competitividad internacional; la reestructuración industrial y la modernización tecnológica, en el contexto del mercado subRegional; avanzar en la construcción de organismos comunitarios, en detrimento de la concepción soberana del Estado-Nación; incorporación selectiva de socios, etc., etc.

El viejo paradigma integracionista latinoamericano es un instrumento para impulsar un proceso de industrialización sustitutiva a escala Regional (Latinoamérica), basado en una tarifa externa común protectora de las producciones domésticas, que se vinculan intersectorialmente sin exponerse a la competencia internacional y sin que el Estado nación decline de sus atributos soberanos. Dicho modelo tiene, en teoría, una base territorial Regional (v.g.ALALC-ALADI) y no se basa en la selectividad, sino en la multilateralidad (ALALC) y en la bilateralidad-multilateralidad (ALADI).

A pesar de que los principios y propósitos del nuevo paradigma se encuentran consignados en determinados ACE, suscriptos dentro de ALADI(cfr. art.12, Tratado de Montevideo 1980), dichos acuerdos concluyeron desarrollando los principios y objetivos del viejo paradigma, dado que se agotaron en el intercambio comercial y la cautividad recíproca(de segmentos)de mercado. La ineficacia de los instrumentos diseñados en los ACE y la falta de decisión política de los Estados signatarios, frustraron los objetivos enunciados. Dentro de esta tipología de convenio inscribimos, en lo que respecta a la Rep. Argentina, tanto el CAUCE y actas complementarias, como a los ACE suscriptos con Paraguay y Bolivia y, obviamente, dada su finalidad exclusivamente mercantil, al AAP que rige la relación argentino-chilena. Por el contrario, tanto el ACE 14 como el Tratado de Asunción, parecieran inscribirse dentro del nuevo paradigma integracionista, dado que prevén una serie de instrumentos que contribuyen, a través de una racionalidad de medios/fines, a posibilitar el logro de los objetivos propuestos.

En el Tratado de Asunción, los principales instrumentos son, entre otros, los siguientes: 1) el Programa de liberación comercial, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas por la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para arribar al 31/12/1994 con arancel cero, sin

¹⁷ Este concepto se utiliza como sinónimo del tipo ideal weberiano, es decir una conceptualización que se compone de una configuración de los elementos característicos de determinada clase de fenómenos y que se usa en el análisis social. Los elementos abstraídos, si bien proceden de la observación de ejemplos concretos del fenómeno que se estudia, no se corresponden exactamente con ninguna observación empírica singular.

restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo (cfr.art.5, inc.a); 2) la coordinación de políticas macroeconómicas, que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias (cfr.art.5, inc.b); 3) arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes. (cfr.art.5, inc.c); 4) la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes (cfr.art.5, inc.d); 5) régimen de origen: el criterio de máxima utilización de materiales u otros insumos originarios de los Estados Partes, no podrá ser considerado para fijar requisitos que impliquen la imposición de materiales u otros insumos de dichos Estados, cuando, a juicio de los mismos, éstos no cumplan condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio o, que no se adapten a los procesos industriales o tecnología aplicadas (cfr.art.8, régimen general de origen, anexo II, Tratado cit.).

Mientras el Programa de liberación comercial y el régimen de origen son compromisorios, la coordinación de políticas macroeconómicas, el arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales son cláusulas no coercitivas. A su vez, el régimen de origen y el arancel externo común deben articularse adecuadamente, dado que la obligatoriedad de utilizar insumos de origen subRegional (MERCOSUR), con un arancel externo común elevado, atenta contra toda estrategia basada en la apertura, competitividad e inserción activa en el sistema internacional.

Respecto de Paraguay y la ROU, los Estados Partes reconocen diferencias puntuales, dado que el plazo para la eliminación de las Listas de Excepciones que hayan presentado, se extiende hasta el 31/12/1995. (cfr.art.6 Tratado Asunción y art.10., Anexo I, Programa de Liberación Comercial).

La coexistencia de acuerdos inscriptos en el viejo paradigma, con los inscriptos dentro del nuevo paradigma, debe llevar a los decisores, en la etapa de transición, a alcanzar un nivel de agregación y coordinación de procesos y no a una atomización o centrifugación de los mismos¹⁸. La primacía del Tratado de Asunción y del ACE 14, sobre los ACE suscriptos por los Estados Partes, entre sí, significará el perfeccionamiento del nuevo paradigma. Por el contrario, si los ACE, suscriptos dentro de ALADI, entre los Estados miembros del MERCOSUR, se paralelizan y entorpecen con el Tratado de Asunción, éste concluirá neutralizado y el viejo paradigma predominará sobre la frustración del nuevo.

Respecto de eventuales adherentes, el Tratado de Asunción sólo prevé el inmediato ingreso de países miembros de ALADI, que no formen parte de esquemas de integración subRegional o de una asociación extra-Regional (Chile reúne dichas condiciones). Los demás miembros de ALADI, podrán solicitar su adhesión después de cinco años de vigencia del Tratado(cfr. art.20). Cabe evocar que el Tratado entrará en vigencia en la fecha de depósito del tercer instrumento de ratificación(cfr.art.18).

Bolivia, el restante país limítrofe puede presentar su solicitud de adhesión, después del quinto año de vigencia del Tratado, salvo que con anterioridad se desvincule(previa denuncia) del Pacto Andino.

No obstante que el Tratado pretende crear las bases de un mercado común, no se establecen autoridades comunitarias, como acaeció en el Tratado de Roma (1958) que creó la CEE. Al respecto, se indica que durante el período de transición y antes del establecimiento del mercado común (31/12/1994), los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria, con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del MERCOSUR, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su régimen de toma de decisiones. (cfr.art.18, Tratado cit.).

Durante la transición, la administración y ejecución del Tratado, estará a cargo del Consejo (órgano superior y conducción política), integrado por los ministros de RR.EE. y de Economía de los Estados Partes y del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo) coordinado por los m. de RR.EE. (cfr.arts. 9/14, Tratado cit.).

El Grupo Mercado Común contará con una Secretaría Administrativa (sede Montevideo), cuyas principales funciones consistirán en la guarda de documentos y la comunicación de actividades.(cfr.art.15, Tratado cit.).

Las economías regionales de los países miembros del MERCOSUR pueden invocar, por intermedio de sus respectivos gobiernos nacionales,el régimen de salvaguardias,(cfr.Anexo IV, Tratado cit.), vigente durante el período de transición, si la importación de determinado producto causara daño o amenaza de daño grave a su mercado. La cláusula de salvaguardia tendrá un año de duración y sólo podrá ser prorrogada por un nuevo período anual y consecutivo, respecto de cada producto. Dicho régimen queda, en última instancia, previo cumplimiento de condiciones y negociaciones, en manos del Estado Parte requirente, en caso de que no se arribe a acuerdo alguno, lo que impide disipar sospechas respecto

¹⁸ cfr.Dallanegra, Luis y Sosa, Alberto J., "El rol de Argentina en el marco del mercado del cono sur",Rev. de Asociación de Ciencia Política y RRII del Uruguay, año VII,No.49,Montevideo,abril-dic.1990, pág.8.

de un eventual manejo abusivo y/o arbitrario del mismo. En la CEE, dada la existencia de órganos supranacionales, la cláusula de salvaguardia, en tanto excepción a lo dispuesto en un Tratado, sólo puede ser autorizada por la Comisión, a petición de un Estado Parte, tras examinar los antecedentes de la situación y esforzándose en limitar de forma estricta la alteración del funcionamiento de la Comunidad¹⁹.

5)

5. Interrogantes que atañen a la realización (o frustración) del MERCOSUR.

No obstante las ambiciosas previsiones contenidas en el Tratado de Asunción, los Estados Partes, una vez aprobado por los Parlamentos de tres de ellos, funcionarán dentro de una ZLC, hasta que se establezca un arancel externo común. De aquí en más, el rol decisivo lo desempeñarán, a nivel gubernamental, los m. de Economía y los respectivos Bancos Centrales, quienes deben darle contenido al MERCOSUR para evitar que se transforme en un esquema jurídico-institucional divorciado de la realidad.

El estado actual del proceso de integración en el Cono Sur, aún no permite responder a los siguientes interrogantes:

1) El Tratado de Asunción impondrá sus pautas, criterios y metodologías sobre el viejo paradigma integracionista latinoamericano, o aquél agonizará y/o concluirá adoptando las pautas, criterios y metodologías de los ACE, tradicionalmente celebrados en el ámbito de ALADI?

2) Se crearán antes de la finalización del período de transición (31-12-94) los órganos supranacionales comunitarios o los Estados Partes del Tratado se obstinarán en no declinar determinados atributos soberanos del Estado-Nación?

3) Quién o quiénes asumirán el rol de agentes impulsores del proceso de integración de acuerdo a los principios, objetivos y metodología del "Nuevo Paradigma Integracionista Latinoamericano"? Determinadas agencias gubernamentales?; sectores empresariales locales (nacionales) y/o transnacionales; sectores productivos (industriales o no)?

4) La integración articulará a los núcleos industriales existentes o permitirá y/o estimulará la integración binacional de los agentes económicos y sociales privados en áreas y regiones fronterizas?

5) Los gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR asumirán un rol activo en el proceso integracionista, a través de la regulación y administración de las interdependencias entre ellos y de la regulación del reparto de los beneficios de acuerdo a valores de igualdad y justicia? o se abstendrán de intervenir dejando a los agentes privados el control del proceso de integración y la eventual imposición de un modelo neoliberal ortodoxo? Cómo y a favor de quién se resolverá el conflicto entre la preferencia individual vs. preferencia colectiva? Las débiles democracias arbitrarán eficientemente en conflictos de este tipo?

6) Se concebirá una división de la producción y del trabajo que prevea un desarrollo armónico y equilibrado de la subRegión? o se consagrarán las desigualdades y desequilibrios existentes ab-initio? Uruguay conservará sus ventajas comparativas en el sector financiero, así como en otros servicios o deberá declinarlas si armoniza sus políticas macroeconómicas y jurídicas con sus socios del MERCOSUR? Reestructurará su sector productivo para tornarlo internacionalmente competitivo o se limitará a desempeñar el papel de prestador de servicios dentro del mercado común? Conservará sus zonas francas, como sitio de transbordo ultramarino, de almacenamiento y quizás de procesamiento de producciones que transiten la hidrovía? Deberá reorientar las exportaciones desde zonas francas hacia mercados mundiales (extra MERCOSUR)?

Paraguay recibirá capitales y tecnologías que modifiquen su paisaje productivo o se limitará (previa renegociación del Tratado de Itaipú) a proveer de energía a los demás Estados Partes del MERCOSUR, dada su potencial oferta energética per cápita? o quizás, también, a la provisión de soja y algodón?

Argentina, por su lado, cumplirá el papel de proveedor de alimentos y de commodities industriales? Sus pequeñas y medianas industrias se articularán (o no) con unidades productivas brasileñas a través de la subcontratación?

¹⁹ cfr. Tamames, R. "Mercado Común Europeo-Una perspectiva española y latinoamericana" Alianza Ed. S.A., Madrid, 1982, pág.244.

7) Se estipularán e implementarán dentro del MERCOSUR procedimientos compensatorios o correctivos de las asimetrías existentes, entre economías dispares como la, por ejemplo, brasileña y la paraguaya? Qué Estado estará en condiciones de solventar los costos de dichas compensaciones? Se volcarán capitales y tecnología en regiones de menor desarrollo económico relativo? Qué impactos sobre las migraciones de trabajadores tendrá la libre circulación de la mano de obra?

8) Brasil y Argentina dada su condición de locomotoras y difusoras del proceso de integración subRegional, están en condiciones de establecer un régimen de paridad austral-cruceiro acorde con la competitividad de las dos economías, dentro de un modelo que privilegie el comercio intraindustrial? A estos fines, es posible, en las condiciones en que se desenvuelven ambas economías, una convergencia de políticas fiscales, monetarias y de ajuste externo?²⁰.

— 9 —

²⁰ cfr. Ferrer, A. "Argentina y Brasil: ajuste, crecimiento e integración", en Comercio Exterior, vol.40, No.2, México, febrero 1991).

VI. MARCO CONSTITUCIONAL E INTEGRACION

por Graciela Güidi

Se han reseñado diversas conceptualizaciones sobre integración y sobre los grados y modalidades con que la misma se ha presentado. Así es que se expresó que *"el proceso de integración implica la realización de una serie de acciones de acoplamiento de estructuras nacionales por las que se transfieren alícuotas de soberanía nacional a entidades comunitarias de carácter supranacional; en cambio, en el proceso de cooperación, no se adoptan decisiones que menoscaben la soberanía de los Estados miembros"*.

En los recientes tratados firmados por la Argentina con Brasil en primer término, y con Uruguay, Brasil y Paraguay (MERCOSUR), se advierte la configuración de lo que se ha dado en llamar el "Nuevo Paradigma Integracionista Latinoamericano", cuya característica básica es apreciar la integración como un instrumento para una adecuada inserción internacional. En tal sentido, los objetivos y metas explicitados promueven la complementación industrial y tecnológica, en el contexto del mercado SubRegional; la coordinación de políticas macroeconómicas; el establecimiento de un arancel común; la constitución de órganos de administración, ejecución y solución de controversias de los Tratados, etc.

Los aspectos señalados, si bien en una primera etapa se inscriben fundamentalmente en acciones cooperativas entre los Estados, tal como se plantea dicho nuevo paradigma, han de conducir a un proceso de integración cuya profundidad obliga a replantearse ciertas bases del derecho público nacional, receptadas generalmente en las respectivas normas constitucionales de cada Estado.

La noción de soberanía, la jerarquía de los Tratados Internacionales como fuente del derecho interno así como las previsiones constitucionales sobre materias vinculadas a la movilidad de los factores del trabajo y de la producción son —entre otros— temas que pueden promover u obstaculizar el proceso de integración.

1. Transformación del concepto de soberanía

Tradicionalmente, el origen del concepto "moderno" —nacido en la Edad Moderna— de soberanía se atribuye a la formulación de Jean Bodin (pensador francés) efectuada en su obra *"Six livres de la république"* (1576).

En dicha concepción, la soberanía se manifiesta como la cualidad de un poder que es:

- supremo: no hay otro sobre él.
- ilimitado: no sujeto a restricciones jurídicas positivas.
- absoluto: sobre todo y todos.
- indivisible: no compartible.
- perpetuo: sin limitación temporal.
- imprescriptible: no susceptible de caducar por el no uso.

Durante los siglos XVII y XVIII el concepto de Bodin perdura, instalándose el debate exclusivamente acerca de la titularidad de la soberanía. En dicha polémica se discute a quién se atribuye la soberanía en el Estado y, sucesivamente se le adjudica al rey, al pueblo o a la Nación.

En el siglo XIX comienza un movimiento de despersonalización de la soberanía, que parte de la concepción de que la soberanía es incompatible con el constitucionalismo, planteándose que, para el Estado de Derecho, para la democracia constitucional, basta con el concepto de supremacía de la Constitución como base o cúspide de la pirámide jurídica. Tal concepción liquida la disputa sobre la soberanía en el Estado, es decir, sobre quién es el titular supremo del poder y remite el debate sobre la titularidad de la soberanía a quién ejerce el poder constituyente originario.

La escuela alemana del siglo XIX reinstala el concepto de *soberanía del Estado*. Jellinek concluye que dicha expresión significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, y señala su carácter a la vez supremo e independiente cuyas notas son:

a) *supremacía*: ser obedecido por todos —aspecto positivo— que tiene manifestación en la vida interior del Estado (Soberanía interna).

b) *independencia*: no obedecer a nadie -aspecto negativo— que tiene manifestación en la vida exterior del Estado (Soberanía externa).

Ambos caracteres han sido criticados desde un punto de vista sociológico y político. En tal sentido se ha señalado que hay grupos y comportamientos humanos sobre los que la soberanía del Estado no es suprema ni dominante y que el desarrollo de tal teoría se ha efectuado en detrimento del constitucionalismo y de los derechos de la persona humana.

La aparición de estados federales introdujo un nuevo interrogante en torno a la titularidad de la soberanía y a su posible diversidad.

La mayoría de los autores se inclina por sostener que la soberanía reside total y exclusivamente en el Estado Federal sin perjuicio de la autonomía de los Estados miembros.

Otra corriente afirma exactamente lo contrario: sólo son soberanos los Estados miembros y no el Estado Federal.

Gierke afirma que el poder soberano tiene distintos titulares, el Estado Federal y el Estado miembro, quienes lo ejercen conjuntamente.

La respuesta típicamente pluralista al problema de la soberanía en el Estado Federal conforme a la cual aquella se encuentra dividida —en relación a sus propias competencias— y a la vez compartida entre el Estado Central y los Estados miembros, es la dada por Madison en "El Federalista". Según este autor coexisten equilibradamente la soberanía nacional —soberanía del Estado Federal— y la soberanía federal soberana de los estados particulares.

Entre nosotros Juan B. Alberdi considera a las provincias como depositarias de soberanía propia y así expresa "...La soberanía provincial, acordada por base, quedará subsistente y respetada en todo aquello que no pertenezca a los objetos sometidos a la acción exclusiva del gobierno general, que serán por regla general del derecho público, todos aquellos que expresamente no atribuya la Constitución al poder del Gobierno federativo central..." (Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, 2ª edición., Mercurio, 1852.) Más recientemente —como se verá más adelante— otros autores (Zavalia, Cano, etc.) sostienen la coexistencia de las dos soberanías —nacional y provincial— sobre un mismo territorio, con la aclaración de que la nacional emerge de las provinciales.

Las precedentes referencias muestran que el concepto de soberanía ha variado en su contenido y alcance a través de la historia y dicha variación ha obedecido generalmente más a necesidades políticas que de otra índole. Es por tal motivo un concepto histórico-contingente.

Ocurre que la exaltación del concepto de soberanía del Estado en el plano exterior responde generalmente a situaciones originadas en una política externa que dirige su atención prioritariamente a las hipótesis de conflicto, reales o creadas por otra premisa — la que también puede o no ser real—: "el pueblo carece de identidad nacional".

En el plano interno, la exaltación de la soberanía del poder central frente a los gobiernos locales, generalmente se produce cuando el modelo de desarrollo exige grandes concentraciones de poder político y económico o frente a situaciones de conflicto originadas en una gran atomización del poder que amenace anarquía o bien se postula desde concepciones de gobierno autoritarias.

Desde el punto de vista externo la soberanía no es otra cosa que el derecho de autodeterminación de los pueblos o las naciones, como sujetos que son de la comunidad internacional. Podría en tal sentido establecerse una comparación con el concepto de libertad de la persona dentro de la comunidad nacional, garantizado por un ámbito de autonomía que se le confiere a su voluntad.

La pertenencia de una persona a una comunidad nacional o de un Estado nacional a la comunidad internacional, son hechos inevitables e insoslayables. Esta circunstancia promueve siempre un crecimiento del sujeto, el cual si se aísla, se estanca, que virtualmente es lo mismo que decrecer.

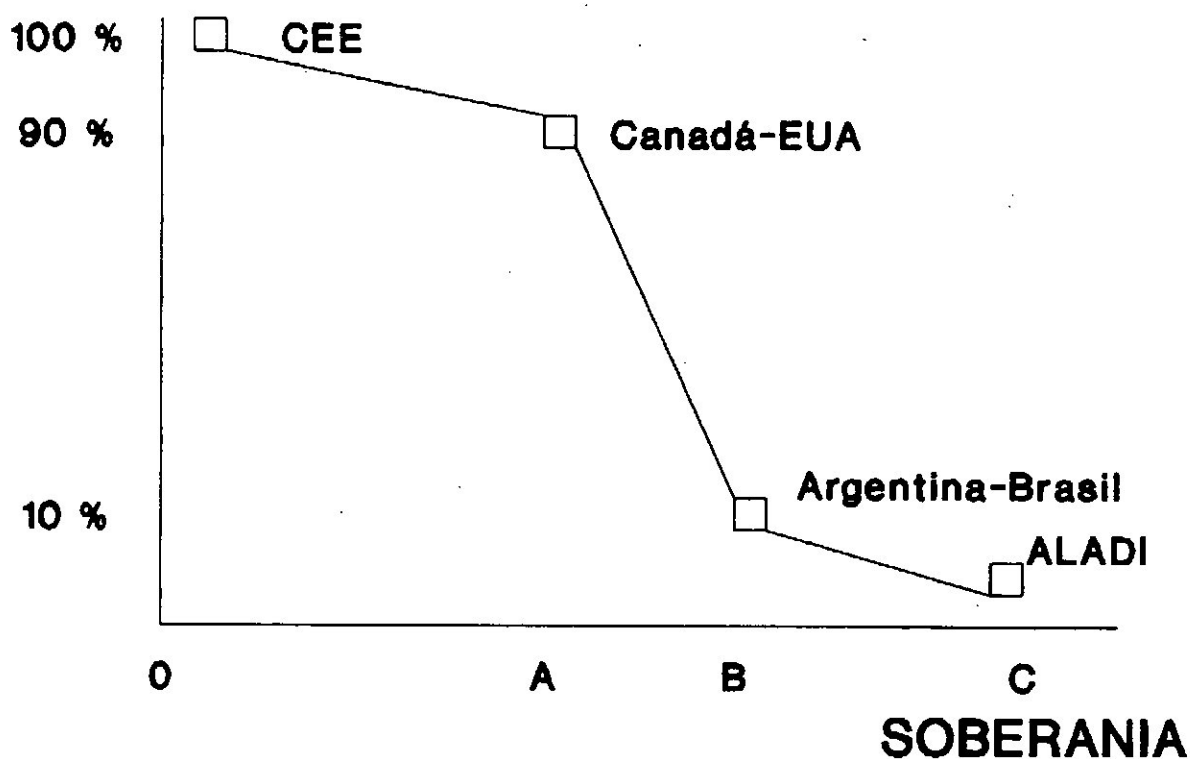
El aislamiento de las poblaciones producido por las distancias y la lentitud de las comunicaciones en otras épocas, pudieron permitir o justificar el desarrollo de Estados nacionales cerrados y aislados, eminentemente defensivos, en los cuales el concepto de soberanía clásico fue la expresión jurídica de tal situación.

El actual poblamiento del planeta y el desarrollo de tecnologías en las comunicaciones que acercan de inmediato a los habitantes más distantes, producen fenómenos de interdependencia tales que no pueden atenderse desde el concepto clásico de soberanía, por cuanto la desbordan en los hechos.

De allí que es necesario transformar la noción de soberanía privilegiando como característica de ese ámbito de autodeterminación de que gozan los Estados nacionales, la capacidad de asociarse, concertando con otros Estados el ejercicio de sus competencias o transfiriendo parte de ellas a otros órganos supranacionales, formados por los Estados mismos para atender en forma conjunta problemas regionales que afectan por igual a sus habitantes.

INTEGRACION Y SOBERANIA

INTEGRACION



El segmento AB representa situaciones en las que una vez alcanzado un mínimo de armonización de políticas, las economías obtienen niveles elevados de integración a costa de pequeñas pérdidas de soberanía, mientras que en los segmentos OA y BC ocurre lo contrario.

En el segmento BC muchas veces, la falta de alcanzar niveles de integración, no se debe a la "soberanía" sino a que estos países tienen vínculos demasiado estrechos con actores extra-regionales que les impide tener una relación integrativa adecuada con los países de la región.

Modelo José Tavares de ARAUJO (Jr.).

Desde esta perspectiva, la autodeterminación se logra por un proceso de acción solidaria y deja de ser un concepto político y formal para adquirir su plenitud socio-económica.

Obviamente, tal nueva conceptualización no es posible sin una cabal toma de conciencia de cada uno de los actores nacionales de los respectivos Estados.

La cooperación, asociación o integración entre Estados nacionales no implica una pérdida de soberanía, sino que es el ejercicio concreto de ese ámbito de autodeterminación por el cual se revaloriza la calidad del sujeto interviniente. Constituye pues una falsa antinomia la expresión "integración o soberanía", a menos que se parta de la noción clásica (1576) de este último concepto.

La actual crisis (empleada esta expresión como motor de crecimiento) plantea a los gobiernos agudizadas disyuntivas: permanecer aislados, con riesgo de perder -en la práctica— la condición de sujetos internacionales, o integrarse regionalmente, ejerciendo en tal sentido una plena autodeterminación, y revalorizando la calidad estatal de sujeto y protagonista del ámbito internacional.

Concordantemente con lo hasta aquí expresado, en su obra "Derecho Comunitario General", el Profesor Guy Isaac critica la conceptualización efectuada por el Tribunal de Justicia de la CEE al resolver litigios planteados en torno a la aplicación del Derecho Comunitario. Los casos versaban respecto de la cláusula de los Tratados que prescribe que durante el tiempo en que la Comunidad aun no ejerza su competencia, los Estados están autorizados a mantener o a tomar en el marco nacional las medidas apropiadas. Esto para alejar el riesgo del vacío jurídico que podría producirse ante la carencia legislativa de las Comunidades. Por lo tanto, el ejercicio efectivo de las competencias comunitarias excluye progresivamente la competencia nacional. Algunos Estados respecto de casos concretos argumentaron que el no ejercicio de la competencia por parte de la Comunidad hacía caducar la misma y al resolver los casos el Tribunal de Justicia, al analizar el sistema comunitario de atribución de competencias, expresa que se trata de un sistema de *transferencia de competencias* "... una comunidad dotada de atribuciones propias ... y más precisamente de poderes reales surgidos de una limitación de competencia o de una transferencia realizada por los Estados, de su orden jurídico interno, en beneficio del orden jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del tratado, entraña ... una limitación definitiva de sus derechos soberanos". Y continúa el Tribunal "... lo que los Tratados habrían atribuido a las Comunidades serían 'derechos soberanos' y por lo tanto, la noción de transferencia eleva la atribución de competencia al rango de instrumento de manejo de las soberanías".

Respecto de estos fallos expresa el profesor Guy Isaac: "...es sobre todo porque implica una identidad de la pérdida y de la adopción por lo que la noción de transferencia parece insuficiente en el contexto especial de la integración comunitaria. En efecto, para la Comunidad, la pretendida transferencia está acompañada por una mutación en la medida en que la competencia comunitaria, teniendo en cuenta su campo de aplicación más extendido, se beneficia necesariamente, con la primacía; para los Estados, representa más una ejecución y un ejercicio en común de la competencia en el marco de una estructura institucional que le acuerda un amplio espacio, que una verdadera limitación."

Más que de una transferencia preferirá verse, en las atribuciones de competencias hechas por los tratados, la creación de "competencias comunes".

La demostración más acabada de que es falsa la antinomia entre soberanía e integración nos la brindan las nuevas prescripciones constitucionales de Brasil y Uruguay.

En efecto, la Constitución del Brasil sancionada en octubre de 1988 en Brasilia, expresa en su título, De los Principios Fundamentales:

Art. 1: La República Federativa del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, constitúyese en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

- I. La soberanía
- II. La ciudadanía
- III. La dignidad de la persona humana
- IV. Los valores sociales del trabajo y de la libre iniciativa
- V. El pluralismo político

Parágrafo Unico: Todo poder emana del pueblo que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente en los términos de esta Constitución.

¹ Isaac, Guy: "Derecho Comunitario General". Ed. Castellana, Octubre 1985. Ed. Ariel. S.A. Barcelona, España, pág. 53/54.

Art.3: La República Federativa del Brasil rígease en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

- I. Independencia nacional
- II. Prevalencia de los Derechos Humanos
- III. Autodeterminación de los pueblos
- IV. No intervención
- V. Igualdad entre los Estados
- VI. Defensa de la paz
- VII. Solución pacífica de los conflictos
- VIII. Repudio al terrorismo y al racismo
- IX. Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad.
- X. Concesión de asilo político.

Parágrafo Unico: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política y cultural de los pueblos de América Latina propiciando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Por su parte, la Constitución de la República Oriental del Uruguay, sancionada en agosto de 1966, prescribe en su Sección I denominada "De la Nación y su Soberanía":

- Art.1º: Ella (La República Oriental del Uruguay) es y será siempre libre e independiente de todo poder extranjero.
- Art.4º: La Soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará.
- Art.6º: /.../ La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Otras constituciones latinoamericanas, como la de Paraguay² se refieren a la posibilidad de cooperar con otros países para mejorar su desarrollo y su seguridad. Las constituciones de Chile³ y Bolivia⁴ nada expresan sobre la cooperación e integración, reafirman el principio de soberanía, sin perjuicio que en todas ellas se prevé la facultad del Estado de celebrar tratados con otros países.

En el orden constitucional argentino no se efectúan declaraciones sobre el concepto de soberanía. Ello seguramente obedeció a la situación conflictiva que tales declaraciones podrían haber causado respecto a los estados provinciales dadas las condiciones históricas que precedieron a su sanción en el año 1853. No cabe duda de que la soberanía reside en el pueblo, pero la verdadera supremacía que se consagra es la del propio orden constitucional (art. 31).

² Constitución del Paraguay: Año 1967. Enmienda año 1977.

Art.2º: La soberanía de la República del Paraguay reside esencial y exclusivamente en el pueblo que la ejerce por medio de los poderes del Estado, conforme a lo que dispone esta Constitución.

Art.9: La República admite los principios del Derecho Internacional, condena la guerra de agresión y de conquista y toda forma de colonialismo e imperialismo; acepta la solución pacífica de controversias internacionales por medios jurídicos y proclama el respeto a los derechos humanos y a la soberanía de los pueblos. Aspira a vivir en paz con todas las Naciones y a mantener con ellas relaciones de amistad, culturales y de comercio, sobre la base de la igualdad jurídica, la no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. La República podrá incorporarse a sistemas multilaterales internacionales de desarrollo, cooperación y seguridad.

Art. 103: El Estado favorecerá el proceso de integración de los países latinoamericanos para acelerar su desarrollo equilibrado y aumentar el bienestar común en función de los intereses de la República y sin detrimento de su soberanía.

³ Constitución de Chile: Año 1989.

Art.5º: La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado, respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

⁴ Constitución de Bolivia: Año 1967.

Art.1º: Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.

Art.2º La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial /.../.

Respecto de las relaciones con otros países, el art. 27 prescribe que: "El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que están en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución".

La redacción de la parte final de este artículo nos conduce al tratamiento de otro tema de naturaleza constitucional y que resulta ser un elemento que condiciona en forma importante cualquier proceso de cooperación e integración y es el del orden de prelación del Derecho Internacional respecto del Interno y qué transformación provoca en las normas y teorías elaboradas hasta el presente, la aparición del llamado Derecho Comunitario.

2. Los Tratados dentro del marco constitucional

La consideración de este punto reviste particular importancia para la concreción de un proceso de integración y seguramente ha de requerir la reforma constitucional en la mayoría de los países del Cono Sur.

En efecto, ciertas características de las Constituciones vigentes constituyen un obstáculo al reconocimiento de normas y estructuras supranacionales. Evidentemente la formulación de las normas constitucionales respondió a una determinada concepción de las relaciones internacionales, bi— o multilaterales, pero no entabladas desde la configuración de un bloque regional de países, sino de país a país.

A pesar de que la unidad latinoamericana se viene mencionando desde Bolívar y dio lugar a la conformación de organismos internacionales como la Unión Panamericana y la OEA y a Tratados Marco de Concertación Comercial como ALALC y ALADI, los Estados mantuvieron la prevalencia de su derecho constitucional sobre el derecho internacional originado en las prescripciones incluidas en dichos Tratados, adheriendo a la llamada tesis dualista. Dicha tesis considera el derecho internacional y el derecho interno como dos sistemas de derecho iguales, independientes y separados, que nunca se confunden porque el valor propio del derecho internacional es independiente de su conformidad con el derecho nacional; sin embargo, la consecuencia de sostener esta tesis es que, frente a situaciones de conflicto, planteadas en el interior de un Estado, entre una norma interna y una internacional, el Juez aplicará la primera.

La concepción monista, por el contrario, toma como punto de partida la unidad de todas las normas jurídicas y parte de la existencia de dos órdenes jurídicos en relación de subordinación, uno de los cuales, el derecho Internacional, se considera superordinario, es decir, jerárquicamente superior, encontrándose subordinado a él el derecho Interno. Afirma Charles Rousseau⁵ que "la efectividad práctica de este principio depende de las condiciones de organización de la comunidad internacional" y que "... la única sanción que puede concebirse (...) no consiste en la abrogación automática de las reglas internas contrarias al derecho internacional, sino en la afirmación de la responsabilidad internacional del Estado interesado". Se verá más adelante como ha evolucionado el criterio en el seno de la CEE.

Afirma Vanossi⁶ que "interesa el monismo a las grandes potencias, a los grandes sistemas que pueden aspirar a un rol hegemónico y que, precisamente, el monismo es el acompañamiento doctrinario más propicio para dar cobertura a esas situaciones de hegemonía (...). El dualismo en cambio, sigue siendo un instrumento defensivo apto, sobre todo para aquellos países que no pertenecen a una órbita hegemónica, que no están en situación de serlo o que no pertenecen todavía a realidades de integración mucho más avanzadas".

La recurrencia a una u otra tesis tendrá sustento en la interpretación de las cláusulas constitucionales que ubican a los Tratados como fuente del Derecho y le asignan un lugar en la pirámide jurídica: de las referidas a la supremacía del orden constitucional y en definitiva en la circunstancia de si el Estado de que se trate tiene una constitución rígida o flexible.

Asimismo, el sostenimiento de uno u otro principio promoverá o no el reconocimiento del llamado "Derecho Comunitario" una de cuyas más próximas manifestaciones será la adopción de un arancel externo común frente a terceros países en el seno del MERCOSUR el cual, obviamente, requiere de la adopción de una normativa común en la materia.

Conviene pues reseñar al respecto, las estipulaciones constitucionales de Argentina y los países que le son limítrofes.

⁵ Rousseau, Charles: "Derecho Internacional Público". 2º ed. Editorial Abril, Barcelona-España, 1961.

⁶ Vanossi, Jorge Reinaldo: "El Derecho Internacional en las Constituciones Americanas". Curso de Derecho Internacional — Comité Jurídico Interamericano — Agosto de 1985.

Como se expresó "supra" la Constitución de la República Federativa del Brasil, propicia en el art. 3º, relativo a las relaciones internacionales, la integración de los pueblos de América Latina y la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

De conformidad con su art. 84 inc. VIII es atribución del Presidente de la República "celebrar tratados, convenios y actos internacionales" los que estarán sujetos para su vigencia a la ratificación del Congreso Nacional (art. 49 inc. I, que agrega que el Congreso resolverá definitivamente cuando dichos actos acarreen obligaciones o compromisos gravosos para el patrimonio nacional).

No se refiere al orden de prelación de los tratados respecto del derecho interno, salvo en dos cláusulas:

Art. 5º, párrafo 2º; que enumera los derechos y garantías individuales, expresa:

"Los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y los principios por ella adoptados o de los tratados internacionales en que la República Federativa del Brasil sea parte."

Art. 178, párrafo 1º; relativo a la legislación sobre transporte prescribe que:

"La ordenación del transporte internacional cumplirá los acuerdos firmados por la Nación atendiendo al principio de reciprocidad".

El art. 109 confiere competencia a los Jueces Federales para entender en las causas fundadas en un Tratado o Contrato de la Nación con un Estado extranjero u organismo internacional y el art. 103 confiere competencia originaria al Supremo Tribunal Federal cuando sean partes en el litigio un Estado extranjero u organismo internacional y la Nación, un Estado, el Distrito Federal o un Territorio. No se prevé la existencia de Tribunales Supranacionales, salvo la declaración contenida en el art. 7º de las disposiciones transitorias por la que "Brasil propugnará la formación de un Tribunal Internacional de los Derechos Humanos".

Es decir que la Constitución del Brasil contiene cláusulas que constituyen un compromiso para avanzar en el derecho de la integración, sin embargo, particularmente en su Título VII referido al Orden Económico y Financiero, contiene disposiciones que pueden constituir limitantes y que por ser de orden constitucional tienen un peso decisivo, tal como la que califica a las empresas brasileñas de capital nacional (art. 171) o la que les exige mayores requisitos cuando se trate de la realización de actividades tecnológicas o la que consagra una preferencia en la compra de bienes y servicios por parte del Poder Político a favor de dichas empresas de capital nacional. Igualmente, la exigencia de que sean brasileños los armadores, los propietarios, los comandantes y 2/3 por lo menos de la tripulación de embarcaciones nacionales, a quienes se les acuerda en forma privativa la navegación de cabotaje, conforme al art. 178 de la Constitución, son ejemplos de normas harto distantes de la concepción de un Mercado Común.

Por otra parte, la Constitución Brasileña puede considerarse rígida en tanto su reforma requiere de un procedimiento especial, con quórum y mayorías especiales, aun cuando no se prevé una Convención Constituyente, sino el tratamiento de la enmienda en la Asamblea Legislativa. Esta circunstancia dificulta la incorporación de normas comunitarias que no estuvieran conforme a las cláusulas antes citadas.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, al igual que la del Brasil, contiene una cláusula referida a la integración latinoamericana, pero no avanza sobre ningún mecanismo dirigido a sustentar futuras normas de Derecho Comunitario. Tiene también carácter de constitución rígida, ya que aun en el caso de reformas aprobadas por "leyes constitucionales" éstas sólo podrán entrar en vigencia luego de un plebiscito que se resolverá por mayoría absoluta de los votos emitidos.

La Constitución de Bolivia, como se dijo "supra", nada prescribe sobre la integración; posee una norma que consagra la primacía de la Constitución, que expresa:

Art. 228: La Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencias a cualesquiera otras resoluciones".

No obstante el procedimiento de reforma de la Constitución, si bien requiere mayorías especiales, es producido por el propio Congreso, circunstancia que le da mayor agilidad para responder rápidamente a las necesidades de un proceso de integración.

La Constitución del Paraguay, si bien como antes se mencionó, en su artículo 9º admite los principios del derecho internacional, en el artículo 8º consagra la supremacía de la Constitución en los siguientes términos:

Art. 8º: Esta Constitución es la ley suprema de la Nación. Los tratados, convenios y demás acuerdos internacionales, ratificados y canjeados, y las leyes, integran el derecho positivo nacional, en el orden de prelación enunciado”.

Como puede advertirse sin embargo, los tratados, por debajo de la Constitución, tiene preeminencia sobre la ley. Esta es una clara recepción del principio “pacta sunt servanda”.

El art. 103, por su parte, antes citado, es programático y auspicia el marco de integración.

De conformidad con los art. 219 y ss., la Constitución del Paraguay es rígida, ya que requiere de un procedimiento especial para su reforma; esto como dijimos, se constituye en un impedimento para una ágil recepción del derecho comunitario o bien de órganos supranacionales.

La Constitución chilena consagra en su art. 6º el principio de supremacía en la Constitución al expresar: “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”.

En el Capítulo XIV se determina el procedimiento de reforma, la cual puede ser aprobada por las mismas Cámaras, reunidas en Congreso Pleno, aun cuando con quórum y mayorías especiales.

Respecto de los tratados internacionales, el art. 50 establece que es atribución exclusiva del Congreso:

1) “Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.” Las medidas que el Presidente de la República adopte y los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley”.

“En el mismo acuerdo aprobativo de un Tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento ...”.

La delegación autorizada por el art. 50 resulta un instituto interesante, en tanto promueve una ejecución dinámica de los tratados, pudiendo constituirse en un buen instrumento facilitante para la adopción de normas comunes.

En el derecho constitucional argentino, el derecho surgido de los tratados no puede prevalecer jamás sobre la Constitución Nacional.

La Constitución contiene una estipulación expresa al respecto al disponer en su art. 27:

“El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido por el art. 30 de nuestra norma fundamental, nuestra Constitución es rígida, en virtud de que para su reforma total o parcial se requiere una declaración especial del Congreso y el nuevo texto debe ser aprobado por una convención convocada al efecto.

El art. 31 consagra la supremacía de la Constitución, los Tratados y las leyes nacionales por sobre el derecho público provincial.

De la enumeración que efectúa el citado artículo categorizando al plexo jurídico que menciona como “ley suprema” sólo puede inferirse la supremacía absoluta de la Constitución, en concordancia con el art. 27 antes transcripto.

Con respecto a las “leyes de la Nación” y los “Tratados con potencias extranjeras” no puede inferirse, según lo sostiene nuestra Corte Suprema, que exista prioridad de rango, ya que, debiendo ser aprobado el Tratado por ley para su incorporación al derecho interno, se trataría de normas de igual nivel, debiendo aplicarse el principio de que la ley posterior deroga a las anteriores. La Corte ha seguido en esta jurisprudencia los criterios elaborados por la Corte de los EEUU.

Bidart Campos⁷ rechaza la interpretación sentada por la Corte argumentando:

“Si tenemos un tratado anterior y una ley posterior, ésta no puede prevalecer, porque el principio básico del ‘pacta sunt servanda’ impide que nuestro país altere unilateralmente al tratado, lo que equivaldría a una denuncia del mismo.

Si tenemos una ley anterior y un tratado posterior, también prevalece el tratado, en cuanto es la última expresión de voluntad normativa del estado”.

Y concluye afirmando que “el Tratado siempre tiene prioridad sobre la Ley”.

⁷ Bidart Campos, Germán: “Tratado de Derecho Constitucional Argentino” T.1, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1986, pág. 104.

Vanossi⁸ refuta la postura interpretativa de Bidart Campos en estos términos: "La crítica apuntada es lógica si nos situamos en el punto de vista monista; como también es lógica la solución jurisprudencial de nuestra Corte fundada en los principios constitucionales que, ciertamente, no son monistas. La crítica de los autores monistas debe ser considerada 'de lege ferenda' más no de lege lata, vale decir entonces, como una opinión emitida 'de jure condendo' y no de 'jure condito' <*66>".

En el derecho argentino, no cabe duda, por cierto, de que el "derecho nuevo", originado en un Tratado debe subordinarse a las normas constitucionales, las que no podrán modificarse total o parcialmente, si no es por una Convención Constituyente. (art. 27 y 31 de la Constitución Nacional).

Nada prevé nuestra Constitución sobre atribución de competencias a órganos supranacionales para la creación y juzgamiento del derecho comunitario, es decir, de las normas de aplicación uniforme en todos los Estados signatarios de un Tratado, que no se limita a crear obligaciones recíprocas entre los diferentes sujetos a los que se aplica, sino que establece un orden jurídico nuevo que regula los poderes, derechos y obligaciones de dichos sujetos así como los procedimientos necesarios para comprobar y sancionar toda violación eventual.

Bidart Campos⁹ aporta al respecto una nueva argumentación a las anteriores citadas para afirmar la preeminencia de ese "derecho nuevo", sobre la ley que crea derecho interno, expresando: "Nos parece claro que el "contenido" de un tratado creador de derecho nuevo no proviene de los órganos de derecho interno que intervienen en su celebración, sino de una fuente internacional que es la voluntad común de los sujetos internacionales que se obligan mediante el Tratado. En suma, la fuente creadora de derecho nuevo es internacional y no intraestatal, y el acto mediante el cual el Tratado incorpora derecho nuevo al derecho interno es un acto internacional (la ratificación) y no intraestatal, bien que en sede internacional lo cumpla un órgano de poder propio del derecho interno (poder ejecutivo)".

Por otra parte, nuestro país ha ratificado la Convención de Viena sobre derecho de los tratados (1969) sin reservas (Ley 19865 del 3 de octubre de 1972), respecto de lo establecido en los art. 27 y 46 de dicha Convención, que expresan:

art. 27: "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 46".

art. 46: "El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un Tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

Una violación manifiesta, si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe."

Si se concilia lo dispuesto en el art. 27 de nuestra Constitución Nacional y las disposiciones antes transcritas de la Convención de Viena, se concluye que un Tratado que contradiga una disposición constitucional es inaplicable en el derecho interno pero en el campo internacional será válido y provocará la responsabilidad internacional del Estado.

En el Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia sobre Reforma Constitucional (Ed. Eudeba, 1987) al analizar esta temática a la luz del proceso de integración se aconsejó: "(...) se considera conveniente ante una eventual reforma constitucional admitir expresamente la delegación de facultades ejecutivas, legislativas y judiciales en órganos supranacionales como único instrumento capaz de consolidar el derecho comunitario latinoamericano. Estas facultades deberían ser cedidas a los órganos comunitarios en condiciones de igualdad y reciprocidad con los demás Estados. Una vez delegada la competencia en el órgano comunitario, sus decisiones tendrán validez "erga omnes". La transferencia de facultades sería establecida por Ley del Congreso con el voto de una mayoría calificada determinando en cada caso cuáles son las competencias delegadas."

Asimismo, el citado dictamen advierte la necesidad de modificar los art. 94 y 100 de la Constitución Nacional "admitiendo instancias jurídicas superiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la delegación de la competencia federal en árbitros internacionales y judiciales o administrativos de carácter internacional".

⁸ Vanossi, Jorge Reinaldo: "Teoría Constitucional" T.11. Supremacía y control de Constitucionalidad" Ed. Depalma, 1976, pág. 236.

⁹ Bidart Campos, Germán: op. cit. pág. 293, T. 11.

Para finalizar el tratamiento de este punto en el derecho argentino conviene referirse a un aspecto que es propio de la organización federal del Estado, y es la circunstancia de que todo tratado internacional incorporado al derecho interno es una norma federal, cualquiera sea la materia que regule, sea ésta de derecho común o local. El reconocimiento de dicha naturaleza federal tiene como efecto práctico el hacer judicialable por tribunales federales toda causa que verse sobre puntos regidos por un tratado (cf. Bidart Campos, op. cit.), pero, pone además en evidencia que mediante dichos Tratados, el gobierno federal puede comprometer materias provinciales o estatales.

Esta última cuestión conduce a considerar si las leyes internas reglamentarias de un tratado son también de competencia federal o bien ésta se atribuye, según las materias, a los poderes nacionales o estatales. Por ejemplo, cuando el Pacto de San José de Costa Rica implanta la instancia doble en el proceso penal -cuestión procesal que le pertenece a las provincias— **su reglamentación en el derecho interno, ¿a quién corresponde?**

Evidentemente pareciera desde un punto de vista lógico y constitucional deferir a las provincias dicha reglamentación pero, advirtiendo al mismo tiempo que el Pacto aprobado, ley federal, ha comprometido una competencia propia de las autonomías provinciales.

Esta temática ha de ser profundizada en el capítulo referido al rol de las provincias argentinas en el proceso de integración.

Siendo la Comunidad Económica Europea una experiencia profunda y plena en todo lo que importa un proceso de integración, resulta conducente analizar los criterios elaborados en su seno en torno al tema desarrollado en este capítulo.

Afirma Guy Isaac (op. cit. p.175) que *"el derecho surgido de las fuentes comunitarias no es un derecho extranjero ni aun un derecho exterior: es el derecho propio de cada uno de los Estados miembros, tanto como su derecho nacional, con la calidad suplementaria de coronar la jerarquía de los textos normativos de cada uno de ellos"* y en consecuencia, el autor citado atribuye al derecho comunitario las siguientes características:

- * aplicabilidad inmediata:

La norma de derecho comunitario adquiere automáticamente estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados.

- * aplicabilidad directa:

La norma comunitaria es susceptible de crear, por ella misma, derechos y obligaciones para los particulares.

- * primacía:

La norma comunitaria ocupa en el Estado miembro un lugar con rango de prioridad sobre cualquier otra norma nacional.

Sobre este último carácter analizaremos particularmente la experiencia europea.

La consagración de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno fue afirmada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el caso Costa fallado en el año 1964. Se trataba de un conflicto entre disposiciones del Tratado de la CEE y la ley italiana de nacionalización de la electricidad, aprobada en 1962, es decir, con posterioridad al Tratado. El Tribunal Constitucional italiano, al resolver el conflicto, por aplicación de la concepción dualista italiana entre derecho internacional y el derecho interno, había optado por la norma más reciente, es decir, la nacional.

El Tribunal de la CEE se basó en tres argumentos complementarios:

- a) La aplicabilidad inmediata y directa de las normas del Tratado que sería letra muerta si un Estado pudiera sustraerse a ella por medio de un acto legislativo oponible a los textos comunitarios.
- b) La atribución de competencias a la Comunidad, al limitar de manera correspondiente los derechos soberanos de los Estados.
- c) La unidad del orden jurídico comunitario, es decir, la indispensable uniformidad de aplicación del derecho comunitario.

El Tribunal condensó luego en una fórmula sintética los tres argumentos:

"(...) surgido de una fuente autónoma, el derecho nacido del tratado no podría pues, en razón de su naturaleza específica original, verse judicialmente oponer un texto interno, cualquiera fuera éste, sin perder su carácter comunitario y sin que sea cuestionada la base jurídica de la Comunidad misma".

De allí se desprenden los cuatro elementos de la doctrina del Tribunal sobre la primacía:

- 1) La primacía es una "condición existencial" del derecho comunitario. El logro de los objetivos de la Comunidad, la realización de un mercado común, imponen la aplicación uniforme de derecho comunitario, sin el cual no existe integración.
- 2) La primacía deriva de la "naturaleza específica original" del derecho comunitario y no resulta de alguna concesión por parte del derecho constitucional de los Estados miembros.
- 3) El orden jurídico comunitario (normas primarias del Tratado y derivadas, sancionadas en su ejecución), prevalece en su integridad sobre los órdenes jurídicos nacionales. El derecho constitucional de un Estado miembro no podría constituir un obstáculo a la primacía, la que por otra parte, tiene por efecto impedir la formulación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que resulten incompatibles con normas comunitarias.
- 4) Los jueces nacionales deben resolver las controversias receptando el principio de primacía del derecho comunitario.

Distinta es la recepción normativa y jurisprudencial que estos principios han tenido en los Estados Integrantes de la CEE.

Francia: La Constitución de 1946, bajo cuya vigencia se ratificaron los Tratados europeos acogió al derecho comunitario.

El párrafo 5 de su preámbulo afirmaba:

"... sin perjuicio de reciprocidad, Francia permite limitaciones de soberanía necesarias para la organización y defensa de la paz". No preveía por otra parte, ningún control de constitucionalidad de los tratados internacionales.

La Constitución de 1958 consagró una concepción diferente. Los art. 5 y 16 acuerdan una importancia particular a la independencia nacional de la cual el Jefe de Estado es el guardián. El art. 54 establece un control previo de la constitucionalidad de los compromisos internacionales, subordina la ratificación de los tratados declarados contrarios a la constitución, a la revisión previa de ésta, es decir a un referéndum o una votación del Congreso del Parlamento por mayoría de los 3/5.

A pesar del art. 55 de la Constitución que prescribe "Los tratados o acuerdos regularmente ratificados o aprobados desde su publicación tienen una autoridad superior a la de las leyes, sin perjuicio, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte", la sanción efectiva de la primacía del derecho comunitario sobre la ley choca con la tradición constitucional francesa de sumisión del juez al poder legislativo.

Países Bajos: Las revisiones constitucionales de 1953 y 1956 regulan minuciosamente el conjunto del problema; la Constitución prevé que si el desarrollo del orden jurídico internacional lo exige, un tratado internacional puede derogar las disposiciones constitucionales (siempre que lo apruebe el Parlamento por una mayoría de 2/3), pero también autoriza la atribución a organizaciones internacionales de competencias legislativa, administrativa o jurisdiccional. Además se le prohíbe al juez la apreciación de la constitucionalidad de los tratados y como contrapartida, se le autoriza a desechar leyes anteriores o posteriores, incompatibles con el derecho internacional directamente aplicable contenido en los tratados o en las decisiones de organizaciones internacionales.

República Federal de Alemania: el art. 24.1. de la Ley Fundamental que dice:

"La Federación puede transferir, por vía legislativa, derecho de soberanía a instituciones internacionales", ha servido para fundamentar la validez y la adhesión a las Comunidades y para facilitar la afirmación de la primacía del derecho comunitario.

Grecia: El art. 28 de la Constitución de 1975 autoriza, en sus párrafos 2 y 3:

"Las transferencias de competencia a instituciones de organizaciones internacionales" así como "las limitaciones al ejercicio de la soberanía nacional", por vía de tratados, con la condición de que la ley de ratificación sea adoptada por mayoría especial.

Gran Bretaña: Teniendo en cuenta que en dicho país rige el principio de soberanía del Parlamento y que éste no se encuentra vinculado por una constitución escrita rígida, por lo que es enteramente libre para modificar lo que antes ha decidido, fue necesario un texto específico —disposición inédita en derecho inglés— la Ley sobre las Comunidades Europeas (1972) que garantiza pragmáticamente la primacía, prescribiendo que las leyes posteriores deben ser interpretadas de manera de hacerlas compatibles con el derecho comunitario, presumiéndose que el Parlamento no ha querido derogarlo y obligando a los jueces a respetar los principios enunciados por el Tribunal Europeo, entre ellos, naturalmente, el principio de primacía.

Sin el propósito de ser exhaustivos, en los precedentes casos se advierte un panorama de soluciones bastante variado respecto del tema que nos ocupa, en el cual es dable resaltar —si se observan las fechas— que el proceso de resolución ha sido lento.

Esto conduce a reflexionar sobre los tiempos con relación al proceso de integración latinoamericana y en particular en el Cono Sur, el que, concebido como estrategia frente a la crisis, requiere de una pronta toma de conciencia, diagnóstico y solución de la problemática jurídica imbricada en dicho proceso.

3. Cláusulas constitucionales comparadas en materia socioeconómica. Argentina y los países limítrofes.

La inclusión en las Constituciones de los Estados de cláusulas de contenido dogmático que receptan determinadas concepciones de índole socioeconómica o de tipo político puede en algunos casos constituir un obstáculo para la adopción de normas de derecho comunitario o bien de mecanismos que aseguren la libre circulación de los factores humanos y productos de la región.

Esto es así porque, como antes se señaló, la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos prevén su supremacía sobre las normas de los tratados y se trata, por otra parte, de constituciones rígidas, cuya reforma total o parcial requiere un lento proceso y órganos especiales.

Transcribiremos a continuación alguna de esas cláusulas constitucionales que debieran ser revisadas a la luz de los nuevos paradigmas integracionistas.

Constitución de la República Federativa del Brasil

Si bien —como se expresó supra— contiene normas expresas sobre la integración latinoamericana, alguna de sus cláusulas mantienen criterios restrictivos sobre el particular.

Frontera:

Prescribe el art. 20 párrafo 2 que se designa faja de frontera a la que alcanza hasta 150 km. a lo largo de las fronteras terrestres. Esta es considerada fundamental para la DEFENSA del territorio nacional y su ocupación y utilización será legalmente regulada.

Empresas brasileñas de Capital Nacional (pequeñas):

En el art. 170 punto IX se establece como principio general de la actividad económica, el tratamiento preferencial para este tipo de empresas.

Calificación de las empresas:

Luego, en el art. 171 se determinan los requisitos para que una empresa se considere brasileña de capital nacional, especificándose que a dichas empresas pueden otorgarse regímenes de protección y beneficios especiales y que gozarán de preferencia en las compras de bienes y servicios que efectúe el Poder Público.

Investigación y Explotación de recursos minerales y aprovechamiento de energía hidráulica:

El art. 176, 1º párrafo, expresa que sólo pueden ser explotados por empresas brasileñas de capital nacional, agregándose condiciones especiales cuando ésta se desarrolle en la faja de frontera o en tierras indígenas.

Transporte:

El art. 178 establece la necesidad de asegurar legalmente la preeminencia de los armadores nacionales y de los navíos de bandera y registro brasileño. En el párrafo 1º de dicho artículo se dispone que serán brasileños los armadores, propietarios, comandantes y dos tercios, por lo menos, de los tripulantes de las embarcaciones nacionales, estando en forma exclusiva a cargo de dichas embarcaciones la navegación de cabotaje e interior.

Propiedades rurales:

El art. 190 dispone que la ley regulará y limitará la adquisición y arrendamiento de propiedades rurales por personas físicas o jurídicas extranjeras, determinando los casos que dependan de autorización del Congreso.

Sistema de Salud:

En el art. 199 párrafo 3º se prohíbe la participación directa o indirecta de empresas o capitales extranjeros, en la atención de la salud del país, salvo los casos legalmente previstos.

Medios de comunicación:

Las empresas periodísticas y de radiodifusión sonora y de televisión sólo pueden ser de propiedad exclusiva de brasileños nativos o nacionalizados de más de diez años de ejercicio.

La supremacía jurídica de las normas reseñadas y las restricciones que imponen constituyen trabas frente al proceso de integración.

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Inmigración:

Prescribe el art. 37, que sin perjuicio de su reglamentación por ley, "en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad."

Actividades productivas para la explotación o que tiendan a sustitución de importaciones:

De conformidad con el art. 50 serán "protegidas" por el Estado.

Trabajo:

El art. 53 dispone que se procurará ofrecer a los habitantes *con preferencia a los ciudadanos*, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica.

Ciudadanía por naturalización o legal:

Los art. 75 y 76 establecen exigencias precisas de antigüedad, propiedad y constitución de familia como requisitos para la obtención de la ciudadanía.

Constitución de la República de Chile

Dicha Constitución no contiene, en la materia examinada, cláusulas restrictivas para la integración.

Constitución de la República del Paraguay

Ciudadanía por naturalización:

El art. 27 establece las condiciones para su obtención, las que si bien no son excesivamente exigentes, tienen rango constitucional.

Medios de comunicación:

Prescribe el art. 74 que ninguna persona o empresa editora de periódicos, así como ninguna difusora de radio o televisión puede recibir fondos públicos o privados del extranjero sin autorización del gobierno.

Educación:

De conformidad con el art. 90 el sistema de becas, bolsas de estudio u otras ayudas se limita sólo a los paraguayos.

Constitución de la República de Bolivia

Frontera:

Determina el art. 25 que "Dentro de 50 km. de las fronteras los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa."

Ciudadanía por naturalización:

Si bien las exigencias también se encuentran determinadas por la Constitución, son mínimas (art. 37 y 38).

Constitución de la República Argentina

Ciudadanía por naturalización:

El art. 20 sólo exige dos años de residencia continua.

De todas las constituciones analizadas se desprende que la de nuestro país es en este aspecto la más acogedora frente al proceso de integración y la que ofrece mayores obstáculos es la Constitución de Brasil; las otras, salvo en puntos específicos, no contienen, en general, cláusulas obstaculizadoras.

VII. CONDICIONANTES TERRITORIALES EN LA INTEGRACION FRONTERIZA CON LOS PAISES LIMITROFES

por Lidia Sejas

1. Integración: espacios territoriales.

Las políticas de integración bi o trinacionales que se enmarcan a través de los protocolos convenidos por los gobiernos de países limítrofes, frecuentemente no son suficientes para implementar la integración buscada sobre las áreas fronterizas colindantes entre dichos países, en gran parte por la diferente realidad que suele caracterizar las áreas de frontera con respecto al resto de los territorios nacionales, aunque paradójicamente constituyan el escenario físico donde deberán resolverse operativamente gran parte de los mecanismos funcionales que derivan de las políticas transnacionales de integración, tales como control de las regulaciones de transporte, fletes y seguros, normas de sanidad, tráficos fronterizos, trámites aduaneros, de seguridad y migraciones, entre otros.

Además, tanto en nuestro país como en los limítrofes, tienen vigencia regímenes jurídicos exclusivamente aplicados sobre los ámbitos territoriales inmediatos y contiguos a las líneas de frontera binacionales, comúnmente calificadas como zonas o fajas de seguridad, que oponen criterios restrictivos en determinados aspectos que inhiben y discriminan a las zonas fronterizas en los programas de integración. De esta manera se perfilan dos ámbitos espaciales para aplicar las políticas sectoriales de integración, uno en correspondencia a las áreas de frontera y otro que comprende al resto de los respectivos territorios nacionales.

Los 9.768 kilómetros que configuran en nuestro país la línea de frontera representan un alineamiento territorial constituido en su mayor parte por extensas zonas de baja densidad y desigualmente ocupadas que históricamente ha eslabonado grandes vacíos que facilitaron geografías en litigio, aun cuando también representan actualmente un extenso corredor que va recorriendo todas las potencialidades de las economías regionales.

De estos 9.768 kilómetros, 5.308 kms corresponden al límite con la República de Chile, 742 kms con la República de Bolivia, 1.699 kms con la República de Paraguay, 1.132 kms con la República Federal de Brasil y 887 kms con la República Oriental de Uruguay. La vinculación física del país con sus limítrofes se realiza a través de 109 pasos de frontera¹ que cuentan con habilitación binacional, el aparentemente amplio número de pasos fronterizos que cuentan con habilitación permanente no implica la existencia en los mismos de equipamiento e infraestructura vinculados al estacionamiento y control de vehículos de transporte de carga y a los controles de sanidad.

De los 109 pasos fronterizos 38 corresponden a la frontera con Chile, 3 a la frontera con Bolivia, 30 a la frontera con Paraguay, 11 a la frontera con Uruguay, y los restantes a la frontera con Brasil.

Las áreas de frontera, en una de sus definiciones más generales, son ámbitos espaciales en los que colindan dos o más economías y en los que convergen los distintos sistemas jurídicos nacionales de los países limítrofes; a la vez, en los respectivos ámbitos nacionales, la distancia y el aislamiento que suele caracterizar a las zonas de frontera con respecto a las áreas centrales del país, en las que se asientan los poderes políticos y económicos de decisiones, coadyuvan a conformar un escenario de inercia y desarticulación en las instituciones locales. La migración ilegal y el fácil contrabando se suman como problemas reales consecuentes de causales complejas que alternan en el cuadro de vida habitual de los pobladores fronterizos.

A veces, pobres y poco dinámicas, otras, áreas intermedias entre regiones productivas de mayor desarrollo, las subregiones fronterizas suelen ser espacios extraños a la economía nacional. No sorprende entonces que la inversión en proyectos de frontera despierte en general escaso interés en los inversionistas nacionales, que tampoco encuentran en la legislación vigente los mínimos estímulos necesarios para tomar iniciativas en tal sentido.

¹ Pasos de frontera habilitados a octubre/89

2. Evolución en la concepción política del término frontera en nuestro país

Hace algunas décadas se asociaba al límite fronterizo con una línea divisoria y a la frontera con un espacio, y aun cuando todavía se suele aplicar esta diferenciación actualmente se habla de las fronteras ya como un concepto asociado a la visión política que sostiene cada país al respecto.

Hasta la década del 60 nuestro país careció de una política de frontera en términos reales, ignorándose por un lado su identidad y problemáticas específicas y considerando por otro lado a estos espacios territoriales como zonas geopolíticas potencialmente conflictivas adonde el Estado debía concurrir sólo para asegurar su soberanía y resguardar su seguridad física. Dentro de esta concepción es que se comienzan a instrumentar políticas nacionales orientadas a lograr seguridad en áreas de frontera a través del "desarrollo", finalidad a la que responde la Ley 18.575 del 30-1-70, que establece disposiciones tendientes a promover el crecimiento de las zonas de frontera, manteniendo no obstante las restricciones propias de las políticas de seguridad. El artículo 3º de la ley establecía la determinación de "Áreas de Frontera", definidas como los sectores más críticos dentro de la "Zona de Frontera", que por ello requerían una prioridad absoluta de atención por parte de las autoridades gubernamentales. Los recursos económicos e institucionales aplicados a implementar tales objetivos fueron de escasa relevancia y los resultados magros.

La primera determinación de las "Áreas de frontera" fue realizada a través del Decreto 469/70 que delimitó nueve áreas, continuando luego sucesivos redimensionamientos hasta el presente, tanto en número como en delimitaciones. En 1987 el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 1182/87 determinó las jurisdicciones territoriales que aun rigen para las Áreas de Frontera y redefinió las Zonas de Seguridad, creadas y delimitadas por el Decreto-ley Nº 15.385/44 y ratificadas por la Ley 12.913 del 4.7.51. Los límites establecidos por el Decreto 1182, que definen como Áreas de Frontera no sólo a provincias enteras sino que califican como tales a la mayor parte del territorio nacional, han dado pie a la modificación actualmente en curso (a través de un proyecto propuesto por la Superintendencia Nacional de Fronteras, en uso de sus facultades, presentado al Ministerio de Defensa el año anterior) que llevaría el límite de la Zona de frontera al actual límite de la Zona de Seguridad, retomando prácticamente el temperamento adoptado en el Decreto 193 de 1982 que unificó en esa oportunidad los límites de las Zonas de Seguridad y Zonas de Frontera y denominó a la nueva zona unificada Zona de Frontera.

El objetivo que motivó la creación de las Zonas de Seguridad de Fronteras fue esencialmente "argentinizar" esas fracciones límites del territorio nacional en afinidad a una política nacional de "mirar hacia adentro" asumida en el entonces potencial proceso de integración latinoamericana, objetivo instrumentado en un celoso ejercicio del poder de policía en todo lo atinente a la radicación extranjera en las áreas fronterizas, especialmente la procedente de los países vecinos, ya sean personas e inversiones productivas, y en la inhibición al acceso a la propiedad inmobiliaria, disposiciones jurídicas que mantienen actualmente su vigencia pese a prevalecer en el presente una nueva postura político-conceptual.

La frontera como elemento de integración surge a partir de 1983 con la asunción de gobiernos democráticos que privilegian la integración latinoamericana no sólo como un objetivo deseable, sino necesario. Se pasa de la concepción de frontera rígida y aislante a la de acercamiento, unión y apertura, es decir, al concepto de "espacio integrador" sobre el cual cabe proyectar estrategias de desarrollo a través de acciones conjuntas entre países vecinos. Dentro de este cambio estructural también empieza a perfilarse la integración y la cooperación fronteriza expresada en proyectos bi y trinacionales, principalmente relacionados con la infraestructura de comunicación y de generación hidroeléctrica.

También surge una diferenciación entre las expresiones "área de frontera" y "región fronteriza". Mientras la primera permanece definida desde un punto de vista geográfico condicionado por la ubicación como áreas colindantes entre países vecinos, la región fronteriza aparece conceptualmente ligada a un punto de vista económico y social donde cobra prevalencia el concepto de espacio económico sobre el de espacio geográfico.

De esta forma las regiones fronterizas quedarían definidas como un subtipo de regiones periféricas, donde se vinculan e interactúan dos poblaciones y economías nacionales dentro de un escenario espacial que se define por la propia identidad de la sub-región fronteriza. Esta identidad, caracterizada sobre una extensión espacial que incluye a ambos países y se superpone al límite político requiriendo un tratamiento unitario donde se conjuguen variables políticas, económicas, sociales y físicas, daría lugar a un cuadro jurídico propio dentro de las políticas nacionales.

3. Magnitudes físicas

El ancho de la región fronteriza ha ido variando en los últimos años haciéndose cada vez más extenso, por lo cual en algunos casos las acciones encaradas en ellas se han ido insertando dentro de pro-

gramas de cooperación o de integración encarados por dos o más países limítrofes, comprometiendo a veces superficies importantes en el correspondiente territorio nacional, tal como el proyecto de integración Noroeste Argentino-Norte de Chile.

Por el contrario la "zona o área de frontera" —no existiría diferencia en el empleo de uno u otro término— se la considera constituida espacialmente como una extensión geográfica limitada y próxima al límite internacional de los países colindantes que no excedería de algunas decenas de kilómetros sobre cada banda fronteriza.

Las definiciones conceptuales y operativas de áreas y regiones de frontera como ámbitos espaciales de tratamiento han sido consideradas por el Instituto para la Integración de América Latina —INTAL—, organismo que en uno de sus documentos² expresa que la "definición de área o zona de frontera, o en su caso, de región fronteriza, constituye un ejercicio necesario que permite seleccionar y aplicar los instrumentos adecuados a cada caso". Diferenciación que ha sido aceptada y aplicada por distintos gobiernos al definir y diferenciar instrumentos para uno y otro ámbito en la implementación de programas de cooperación o de Integración fronteriza.

4. Zonas de seguridad fronteriza

Ya sean regiones periféricas, por su menor desarrollo relativo, o coincidir con barreras geográficas, o constituir zonas de paso entre áreas nacionales de mayor desarrollo productivo, las fronteras son siempre una ocupación viva de los límites divisorios entre países, aun cuando más allá de la línea divisoria de límite internacional, las áreas de frontera no tengan un límite preciso que las identifique como tales dentro de los territorios nacionales y su identidad real dependa de la cohesión de sus vinculaciones económicas con el resto de las jurisdicciones inmediatas, sean éstas municipales, provinciales o nacionales. De hecho los límites internos de las áreas de frontera suelen ser los que sus mismos pobladores les atribuyen, excepto cuando existen situaciones programadas por los gobiernos centrales de los países concurrentes en un determinado emprendimiento fronterizo, en cuyo caso la delimitación es acotada en los instrumentos legales que los perfeccionan. Tampoco los regímenes especiales de comercialización en áreas fronterizas suscriben dentro de su normativa referencias espaciales que permitan deslindes en extensiones geográficas precisas, y suelen tomar como referencia las jurisdicciones de las aduanas de frontera o de las delegaciones de Gendarmería o Prefectura nacionales; otros organismos, como la Dirección Nacional de Migraciones, adoptando un criterio convencional establece como una de las condiciones de permanencia temporaria la no internación más allá de un radio de 50 kilómetros desde el lugar de ingreso al país (Resolución 1942/86 de la DNM). A esta indirecta determinación geográfica de las áreas de frontera en función de distintas operatorias administrativas, se opone un tratamiento preciso y riguroso en el régimen relativo a "zonas de seguridad" aplicado por el Ministerio de Defensa a través de la Superintendencia Nacional de Fronteras, que establece "Zonas y Áreas de frontera" perfectamente delimitadas, aspecto al que ya se ha hecho alguna referencia.

Actualmente, tanto en nuestro país como en los limítrofes, con la sola excepción de la República Oriental del Uruguay, tienen vigencia regímenes jurídicos restrictivos sobre los ámbitos territoriales inmediatos y contiguos a las líneas de frontera binacionales, calificadas genéricamente como fajas o zonas de seguridad.

a) Las disposiciones más generales de estos regímenes son las siguientes:

A) Marco legal.

- Argentina: la creación de "Zonas de Seguridad destinadas a cumplimentar las previsiones territoriales de la defensa nacional" está establecida en la Ley 12.912 del 4 de julio de 1951 que dio fuerza de ley al Decreto 15.395/44.
- Brasil: la Ley 2.597 del 12 de septiembre de 1955, dictada según las previsiones del artículo 55 de la Constitución Nacional sobre "Zonas de Defensa do País" fue posteriormente reemplazada por las disposiciones de la Ley 5.946 del 29 de noviembre de 1973 y la Ley del 1 de octubre de 1966.
- Chile: si bien la Ley 5.922 de 1956, complementada por la Ley 16.592 se relaciona con las zonas fronterizas y disposiciones de interés nacional, las disposiciones legales que actualmente regulan el acceso a la propiedad en Chile por parte de extranjeros de países limítrofes están insertas en la Ley 18.524 de Bienes Nacionales del 28 de junio de 1986 y en algunos artículos de la Ley 18.255.

² Publicación Nº 327, página 4, septiembre 1989: Informe de Asesoría de E. Valenciano.

- Paraguay: Resolución 1757/50 del Decreto General de Tierras y Colonización.
- Uruguay: si bien existe un proyecto de ley propuesto oportunamente por el Poder Ejecutivo Nacional que define una faja fronteriza comprendida entre el límite internacional y 50 kilómetros hacia el interior del país, dicho proyecto no ha sido sancionado.

b) Autoridades de aplicación:

- Argentina: Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, dependiente del Consejo de Defensa Nacional, el presidente de la Comisión es el superintendente de la Superintendencia Nacional de Fronteras) creada por Decreto nº 2.563/79 inciso g) que puede considerarse el organismo de aplicación del régimen, ya que le fueron asignadas parte de las funciones atribuidas a la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.
- Brasil: **la faja de frontera es determinada por ley del Congreso Nacional a propuesta del Consejo Nacional de Seguridad, teniendo como órgano de aplicación la Comisión Especial de Faja de Frontera.**
- Bolivia: **Poder Ejecutivo Nacional.**
- Chile: **es establecida por el Presidente de la República a propuesta de la Dirección de Fronteras y Límites, organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores.**
- Paraguay: **probablemente la determinación es realizada por el Presidente de la República.**

c) Extensión territorial:

- Argentina: faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima, de ancho variable, que no puede exceder los 150 km en la frontera terrestre y 50 km en la marítima.
- Brasil: faja interna de 150 km de ancho paralela al límite internacional; para estaciones o instalaciones de medios de transmisión de cualquier clase: 1.000 m.
- Bolivia: faja territorial comprendida entre el límite internacional y 50 km hacia el interior del territorio.
- Chile: para las disposiciones que regulan el acceso a la propiedad (Ley 18.52) tierras situadas hasta una distancia de 10 km medidos desde la frontera.
- Paraguay: faja comprendida entre el límite internacional y 20 leguas hacia el interior del territorio.

d) Restricciones generales:

- Argentina: la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejerce la policía de radicación y acuerda o niega la autorización para la transmisión de dominio, arrendamiento o locación o toda forma de derecho real o personal para la posesión o tenencia de inmuebles. Asimismo las autoridades nacionales, provinciales y municipales no podrán otorgar concesiones para la explotación de servicios públicos, vías de comunicación, establecimientos mineros e industrias metalúrgicas y químicas sin la conformidad de la C.N.Z.S. que establecerá las condiciones. En cuanto a transporte, la C.N.Z.S. regula el otorgamiento de permisos y concesiones de transporte terrestre, exceptuándose a empresas permisionarias de tráfico bilateral que amplíen recorridos intermedios (Resolución 75/82).
- Brasil: en industrias el 51% debe ser capital nacional, 2/3 del personal nativo y la gerencia y administración nacional.
En concesión de tierras fiscales: no podrán concederse tierras fiscales mayores de 2.000 ha ni sobrepasar 1/3 de la superficie del municipio; la suma total de áreas rurales pertenecientes a extranjeros no podrá exceder en municipios de 10.000 km² un medio de esa superficie; en municipios de 10.000 a 50.000 km² 3.500 km² más 1/20; y en más de 100.000 km², 6.000 km² más 1/4 de esa superficie; asimismo las personas de una misma nacionalidad no podrán poseer más del 20% de esos límites.
- Bolivia: el acceso a la propiedad inmobiliaria no está restringido a los extranjeros si el destino es el de vivienda, y para actividades o inversiones económicas se requiere una autorización especial según caso.
Cabe agregar que con fecha 17 de septiembre de 1990 en Bolivia ha sido promulgada una Ley de Inversiones que estimula y garantiza la inversión nacional y extranjera reconociendo los mismos derechos y deberes para ambas, y admitiendo las inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y/o extranjeros bajo la modalidad de Riego Compartido (Joint Venture) bajo derechos y obligaciones regidos por lo acordado en cada contrato; sin mencionar discriminaciones geográficas para la aplicación de estas disposiciones.

- Chile: es interesante destacar el criterio de reciprocidad aplicado en este país a las restricciones aplicables a las áreas fronterizas, ya que expresamente prohíbe adquirir el dominio u otros derechos reales, la posesión, y la tenencia, por más de cinco años, de bienes raíces ubicados dentro de la faja territorial determinada por el P.E.N. como zona de frontera, a los nativos de países en los que rige una prohibición análoga para los chilenos; agregando que en los casos que corresponda la conformidad es dada por la Dirección de Fronteras y Límites.
- Paraguay: el acceso a la propiedad es restringida a ciudadanos no nativos aún cuando aparentemente cabrían excepciones autorizadas por el presidente de la república; temperamento que habría sido aplicado sobre la frontera paraguayo-brasileña para radicaciones de industrias y colonización de tierras para la explotación de soja.

Si se observan comparativamente las disposiciones de los regímenes de los distintos países se infiere que están sustentados sobre criterios bastante similares, con excepción de los adoptados para definir las fajas territoriales de aplicación.

Las fechas de institución de los respectivos regímenes por leyes nacionales se encuentran en las décadas en que predominaron rígidos sistemas políticos autoritarios que adoptaron en la región del Cono Sur concepciones recelosas sobre las fronteras, a menudo escenarios de situaciones conflictivas entre los países limítrofes. Los regímenes jurídicos nacionales restrictivos sobre las áreas colindantes fronterizas reflejan actitudes defensivas binacionales recíprocas mantenidas en los últimos treinta años, en que comienza a mencionarse una intención integracionista, que en los hechos fue más retórica que práctica; hasta que, ya en el presente, se firman en los más altos niveles políticos acuerdos casi inimaginables en los comienzos de la década del '80.

Es posible que en la actualidad los regímenes de seguridad sobre fronteras se apliquen con criterios de mayor flexibilidad que los que marcan sus objetivos, así lo indicarían los emprendimientos conjuntos adoptados por el Paraguay y Brasil sobre la frontera común en el área del Paraná-Iguazú, y como instrumento concreto de apertura la Ley de Inversiones promulgada recientemente por Bolivia que admite inversiones extranjeras y localización de empresas binacionales también sobre las áreas de frontera. No obstante es mucho lo que resta avanzar en actitudes de reciprocidad y consenso entre Argentina y los países limítrofes para que las áreas de frontera sean subregiones bi— o trinacionales propicias para aplicar dinámicas de desarrollo y que no permanezcan como barreras espaciales a la integración.

5 Comités de Frontera

Entre las figuras instrumentales introducidas por las Cancillerías de los países de la Cuenca del Plata, dentro de las políticas binacionales de integración entre países limítrofes no es posible dejar de mencionar, por su relevancia en los escenarios territoriales fronterizos, la creación de los Comités de Frontera.

También en este tema los antecedentes de creación, como constitución y funcionamiento de estos organismos están ampliamente documentados en los trabajos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

Los Comités de Frontera han sido constituídos como organismos destinados a proporcionar soluciones ágiles a los problemas del tráfico fronterizo y a promover la cooperación en las áreas de frontera.

Podrían aceptarse como antecedentes de su creación: los Tratados de Montevideo (de 1960 y 1980) que establecieron la ALALC y la ALADI en los temas inherentes a la integración y el desarrollo de áreas fronterizas; y especialmente, el Tratado de la Cuenca del Plata donde se prefiguran estos organismos, ya que en su artículo primero se prevén entendimientos operativos e instrumentos jurídicos tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca, considerando entre sus incisos:

"el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones."

"e) la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca."

"f) la complementación económica de áreas limítrofes."

"g) la cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades, y

"h) la promoción de otros proyectos de interés común."

El primer antecedente de creación y puesta en marcha de un Comité de Frontera corresponde a una iniciativa de la Comisión Mixta Paraguayo-Brasileña y fue instalado entre las localidades fronterizas de la actual Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil), con la finalidad de atender las exigencias

del tránsito fronterizo de personas, vehículos y mercaderías, logrando tal éxito en su cometido que llevó a denominar "de la Amistad" al Puente que vincula ambos países a través del Río Paraná. Los cinco Comités de Frontera establecidos posteriormente entre Argentina y Paraguay (en el periodo comprendido entre febrero de 1985 y julio de 1986) fueron creados con el doble propósito de regular operativamente el tránsito fronterizo de vehículos, bienes y personas y de coadyuvar a la promoción del desarrollo del área de integración fronteriza. En función de este último objetivo habrían actuado no sólo incorporando nuevos temas vinculados a situaciones de comercialización, agricultura, salud y educación sanitaria, respondiendo a las inquietudes planteadas por los pobladores locales, sino como "foro" para el estudio de situaciones que excedían sus competencias, previamente a su derivación a los ámbitos competentes.

Los Comités actualmente en funcionamiento entre nuestro país y sus vecinos son catorce, en las siguientes localizaciones:

Frontera con Paraguay:

Encarnación — Posadas,
Colonia Falcón — Clorinda
Alberdi — Formosa
Pilar — Puerto Bermejo
Itacorá — Itatí

Frontera con Brasil:

Foz de Iguazú — Puerto Iguazú
Santo Tomé — Sao Borja
Uruguayana — Paso de los Libres

Frontera con Uruguay:

Fray Bentos — Gualaguaychú
Paysandú — Colón
Salto — Concordia

Frontera con Bolivia:

Villazón — La Quiaca
Yacuiba — Salvador Mazza

Frontera con Chile³:

Valparaíso — Mendoza

Los funcionarios nacionales que suelen integrar los Comités de Frontera son los representantes zonales o regionales de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Dirección Nacional de Aduanas, Dirección Nacional de Migraciones, Sanidad de Fronteras, Superintendencia Nacional de Areas de Frontera, Secretaría de Transporte, los intendentes de las ciudades sede de los Comités, y, circunstancialmente, representantes de los organismos provinciales sectoriales cuando son requeridos en relación al tema que se considera. La presidencia es ejercida por los cónsules de la respectiva jurisdicción administrativa de los países concurrentes, en forma alternativa.

Pese a la presencia de tantos funcionarios, la toma de decisiones en los Comités de Frontera es resuelta sólo a través de dos votos: uno por cada país, lo cual implica que en cada tema tratado se llega a un acuerdo o desacuerdo a través de la expresión oficial adoptada por el cónsul respectivo, que es presidente de la delegación del país que representa; de esta manera las acciones sólo surgen de decisiones de consenso.

El sector privado participa solamente bajo el carácter de observación o asesoramiento cuando así es requerido por el organismo, aspecto que ha motivado críticas por parte de las fuerzas vivas —asociaciones vecinales y de fomento, cámaras de industria y comercio, sectores empresariales, clubes deportivos, rotarios y leones, etc.— que han requerido ser incorporados como miembros de pleno derecho. No obstante las normas jurídicas que han creado nuevos Comités de Frontera no han modificado los criterios ya instituidos.

Los Comités de Frontera han servido y sirven indudablemente para redefinir, dentro de los alcances de su accionar, el tradicional concepto de frontera de seguridad y tensión por una nueva visión de fron-

³ Se encuentra en trámite avanzado: Punta Arenas — Río Gallegos

teras de cooperación y apertura, facilitando además, en el caso de Argentina, a implementar una fórmula político-jurídica que permite la participación directa de las provincias con el estado nacional vecino.

La supervisión del funcionamiento de los Comités de Frontera a través de la Cancillería por una parte, y el ejercicio de las funciones de presidencia por parte de los cónsules, tiene también la importante consecuencia de la subsunción de los organismos sectoriales de seguridad dentro de un marco que pone su énfasis en la cooperación e integración entre zonas limítrofes fronterizas.

La potencialidad que brindan los Comités de Frontera no quedaría agotada con las funciones ejercidas hasta el momento y brinda posibilidades innovadoras para implementar programas de cooperación e integración en las áreas de frontera, especialmente en proyectos productivos o de inversión agroindustrial implementables sobre áreas colindantes, aun cuando deban prevenirse los riesgos enunciados por opiniones autorizadas en el tema relativos a sobredimensionar sus funciones con tareas no acordes a la simplicidad que debe caracterizar sus acciones operativas. También parecería interesante brindar un rol más protagónico a sectores privados de la comunidad, especialmente los vinculados con actividades que signifiquen inversiones productivas de uno u otro país sobre regiones fronterizas.

6. Interrogantes:

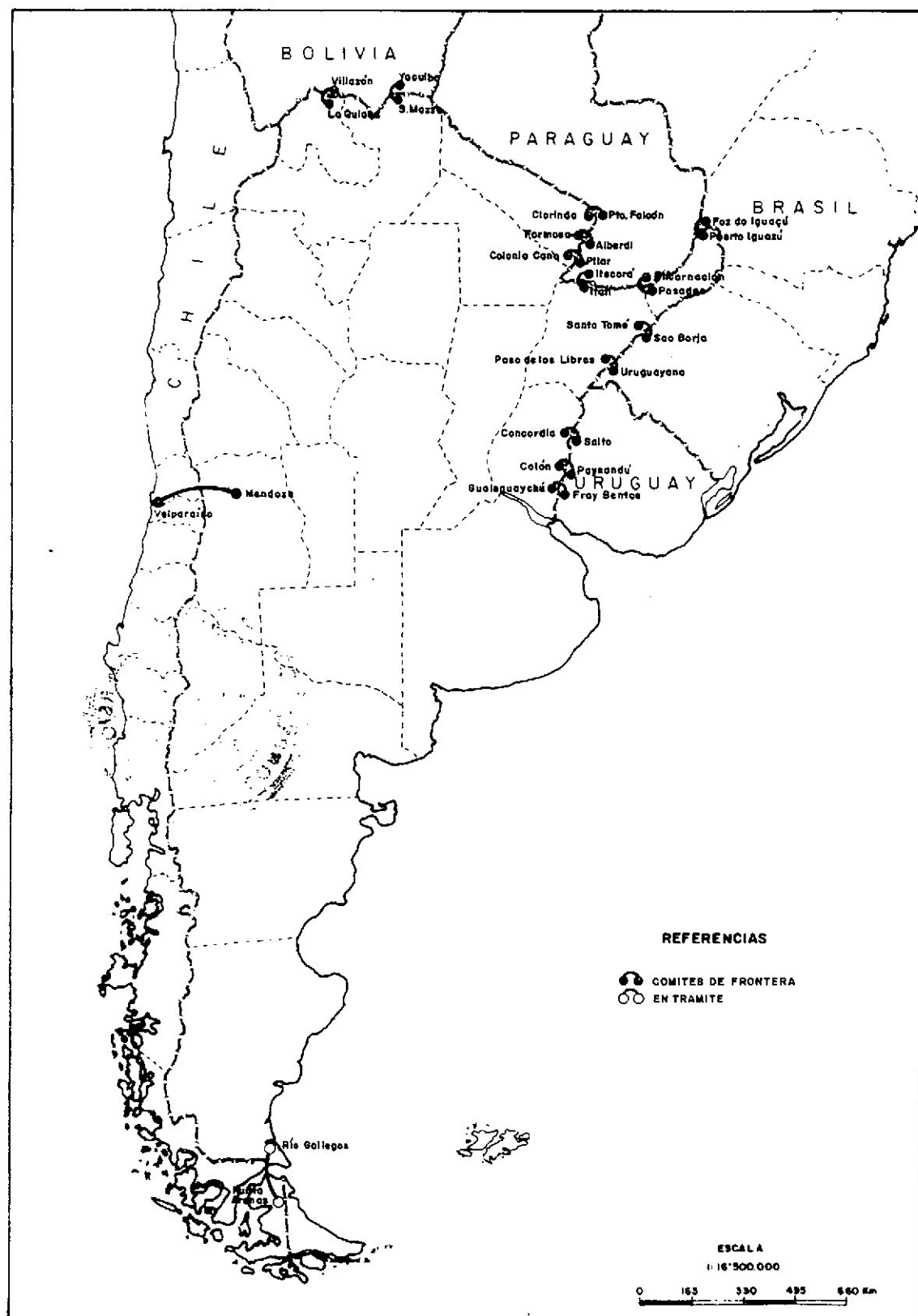
Las recomendaciones basadas en un análisis parcial siempre llevan dentro de sí los riesgos del error, pero en cambio los interrogantes parciales conducen a la reflexión y al debate.

Frente a las ventajas de la integración en el espacio económico regional definido por los países del Cono Sur o, en el futuro, de Latinoamérica, que indudablemente ofrecería la posibilidad de componer estrategias de mercado que trasciendan a los estados nacionales y de adaptar las pobres economías latinoamericanas a los requisitos que parecen reglar el ingreso a un nuevo escenario económico mundial, cabe también reflexionar sobre los "riesgos de las desventajas" que la integración puede acarrear a los espacios nacionales.

Para nuestro país, algunos interrogantes sobre aspectos territoriales podrían ser éstos:

- Las regiones fronterizas tal como han sido definidas ¿contrarían la estructura espacial del país?
- ¿La integración debe darse entre espacios económicos nacionales y frenarse territorialmente en las fronteras, o las fronteras deben ser áreas binacionales de integración física y económica concertada?
- Regiones sin frontera: ¿es esto posible? ¿es deseable?
- ¿Puede haber integración entre países sin la unificación jurídica de los regímenes de seguridad que los estados nacionales aplican sobre las áreas de frontera? Y como Interrogante Inverso ¿pueden suprimirse las fronteras físicas de seguridad frente a problemas internacionales como el contrabando y las drogas?
- ¿Pueden conjugarse la integración del país con sus limítrofes y los desequilibrios de sus propias desigualdades regionales?
- ¿La regionalización de nuestro país con los espacios económicos limítrofes implicaría necesariamente la desregionalización interna del espacio nacional?
- Y en definitiva, aceptando los beneficios de las nuevas políticas de integración, tanto entre espacios nacionales limítrofes como en niveles subregionales fronterizos, ¿cuál debe ser el nuevo concepto de región, y, consecuentemente cuál sería la nueva estructura regional-nacional del país?

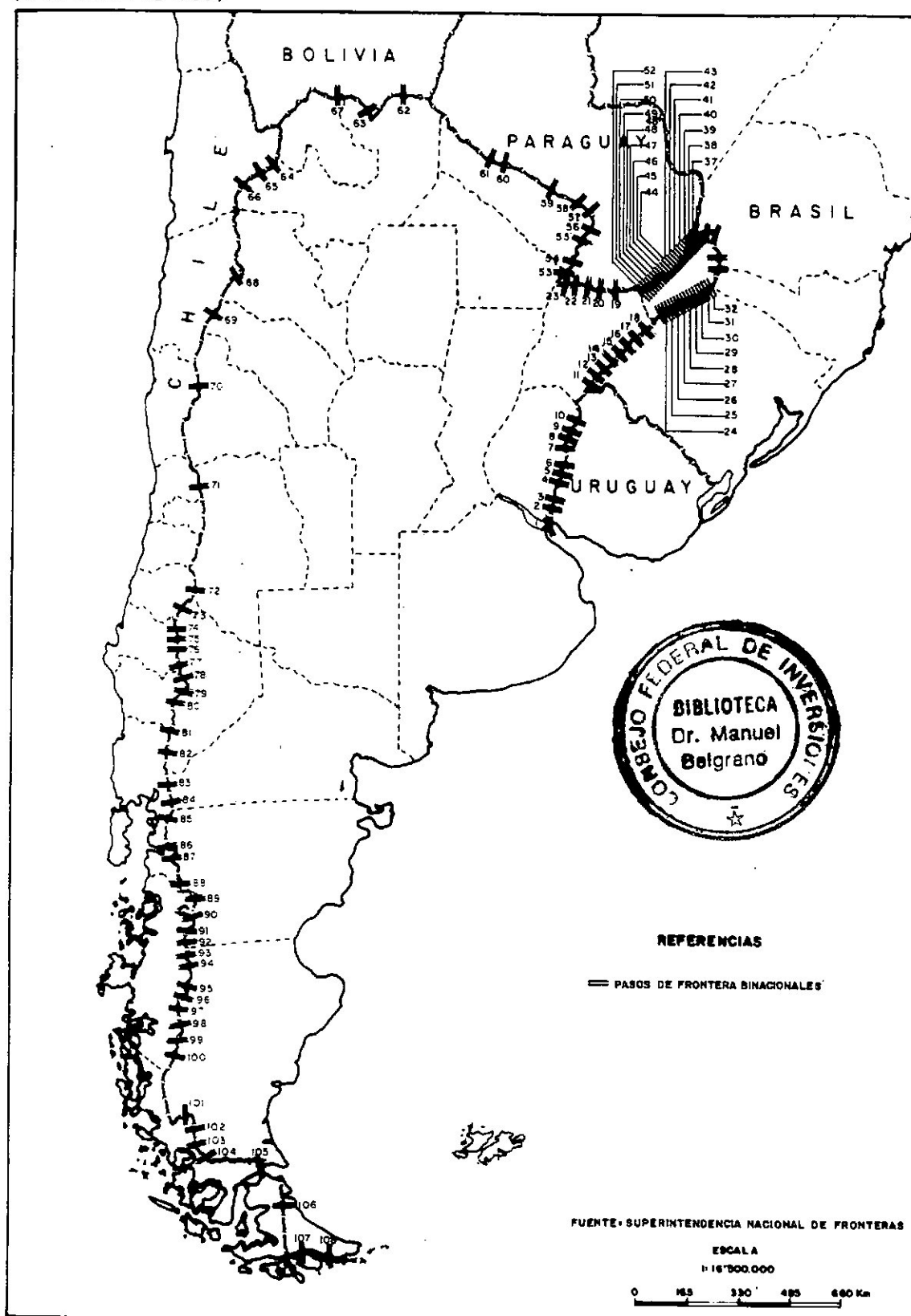
COMITES DE FRONTERA



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PASOS DE FRONTERA HABILITADOS

(A OCTUBRE DE 1989)



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

MAPA: PASOS DE FRONTERA HABILITADOS

REFERENCIAS:

Entre Ríos:

- 1 - Paranacito
- 2 - Guazú-Guazucito
- 3 - Boca del Gualaguaychú
- 4 - Gral. San Martín
- 5 - Concepción del Uruguay
- 6 - Gral. Artigas
- 7 - Concordia
- 8 - Pto. Luis (Salto Grande)
- 9 - Pte. Salto Grande
- 10 - Federación

Corrientes:

- 11 - Monte Caseros
- 12 - Paso de los Libres
- 13 - Yapeyú
- 14 - La Cruz
- 15 - Alvear
- 16 - Hormiguero
- 17 - Santo Tomé
- 18 - Garruchos
- 19 - Ituzaingó
- 20 - Itá-Ibaté
- 21 - Yahapé
- 22 - Itatí
- 23 - Paso de la Patria

Misiones:

- 24 - San Isidro
- 25 - Paso de la Barca
- 26 - Santa María
- 27 - Panambí
- 28 - Barra Bonita
- 29 - Alba Posse
- 30 - Paso Aurora
- 31 - Paso Alicia
- 32 - El Soberbio
- 33 - Bdo. de Irigoyen
- 34 - San Antonio
- 35 - Pto. Iguazú
- 36 - Andresito
- 37 - Libertad
- 38 - Eldorado
- 39 - Victoria
- 40 - Piray
- 41 - Pinares
- 42 - Montecarlos
- 43 - Pto. Mado
- 44 - Paraná
- 45 - Garuhapé
- 46 - Lib. Gral. San Martín

- 47 - Pto. Mineral
- 48 - Oasis
- 49 - San Ignacio
- 50 - Santa Ana
- 51 - Candelaria
- 52 - Posadas

Chaco:

- 53 - Pto. Bermejo

Formosa:

- 54 - Pto. Fotheringham
- 55 - Pto. Formosa
- 56 - Pto. Bouvier
- 57 - Pto. Pilcomayo
- 58 - S. Ignacio de Loyola
(Pte.) Pto. Clorinda
- 59 - Paso San Carlos
- 60 - Paso Isleta
- 61 - Paso El Remanso

Salta:

- 62 - Salvador Mazza
- 63 - Aguas Blancas
- 64 - Guaitiquina
- 65 - Sico
- 66 - Socompa

Jujuy:

- 67 - Pte. La Quiaca

Catamarca:

- 68 - San Francisco

La Rioja:

- 69 - Pircas Negras
- 70 - Agua Negra

Mendoza:

- 71 - Sistema del Cristo Redentor
- 72 - Pehuenche

Neuquén:

- 73 - Epulafquen
- 74 - Buta Mallín
- 75 - Pichachen
- 76 - Copahue
- 77 - Pino Hachado
- 78 - Icalma
- 79 - Añihuerquí I
- 80 - Mamuil - Malal
- 81 - Huahum
- 82 - Puyehue

Río Negro:

- 83 - Pérez Rosales
- 84 - Río Manso

Chubut:

- 85 - Río Puelo
- 86 - Río Futaleufú
- 87 - Río Encuentro
- 88 - Las Pampas
- 89 - Río Frías-Appelg
- 90 - Pampa Alta
- 91 - Coihaique
- 92 - Huemules

Santa Cruz:

- 93 - El Portezuelo
- 94 - Ibañez-Pallavicini
- 95 - Jeinemeni
- 96 - Roballo
- 97 - Lago Pueyrredón
- 98 - Vuella del Río Mayor
- 99 - Lago San Martín-O'Higgins
- 100 - Río Mosco
- 101 - De Zamora
- 102 - Río Don Guillermo
- 103 - Dorotea
- 104 - Laurita-Casas Viejas
- 105 - Integración Austral

Tierra del Fuego:

- 106 - San Sebastián
- 107 - Pto. Ushuaia

ZONAS DE SEGURIDAD FRONTERIZAS

RELEVAMIENTO COMPARATIVO DE REGIMENES JURIDICOS VIGENTES EN ARGENTINA Y PAISES LIMITROFES.

1 ZONAS DE SEGURIDAD FRONTERIZA DISPOSICIONES	PAISES					
	ARGENTINA	BRASIL	BOLIVIA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
1. Instrumento legal	1.1 Decreto 15.385/44, ratificado por Ley 12.913 (4-7-51). Decreto 9329/63 Ley 14.027: régimen de propiedad. Reglament. Decreto 32.530/48 Ley 21.900 (30-10-79): régimen de tierras fiscales en zonas de frontera.	1.2 Ley 2.597 del 12-9-55. Ley 5.130 del 1-10-66 Ley 5.946 del 29-11-73 sobre "Zonas de Defensa de país". Const. nac. (Arts. 20 y 91).	1.3 Constitución Nacional. (Art. 25).	1.4 Ley 5.922 de 1956 complementada por la Ley 16.592 de 1968. Reemplazadas por ley 18.524 del 28-7-88 sobre Bienes Nacionales.	1.5 Resolución 1757/50 del Decreto General de Tierras y Colonización.	1.6 Ley nacional propuesta por el P.E.N. al Consejo de Estado.
2. Ámbito territorial de aplicación	2.1 Faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima, de ancho variable, que no puede exceder los 150 Km en la frontera terrestre y 50 Km en la marítima.	2.2 Faja interna de 150 Km de ancho paralela al límite internacional. Puede ser modificada por el Congreso con la intervención del CONASE.	2.3 Se considera Zona de Seguridad a la faja territorial comprendida entre el límite internacional y 50 Km hacia el interior del territorio.	2.4 La faja territorial que abarca la zona de seguridad comprende las Provincias que determine el P.E.N.	2.5 Se considera zona de seguridad la faja comprendida entre el límite internacional y 20 leguas hacia el interior del territorio.	2.6 Faja comprendida entre el límite internacional y 50 Km hacia el interior del país (proyecto que aún no tiene aprobación).
3. Autoridad que la determina	3.1 Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, dependiente del Consejo de Defensa Nacional. El presidente de la Comisión es el superintendente de la Superintendencia Nacional de Fronteras.	3.2 Es determinada por ley del Congreso Nacional a propuesta del CONASE. Órgano de aplicación: Comisión Especial de Faja de Frontera, dependiente de la Secretaría General del CONASE.	3.3 Las disposiciones están incluidas en la Constitución Nacional.	3.4 Es determinada por el Presidente de la República a proposición de la Dirección de Fronteras y Límites que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores.	3.5 La determinación es realizada probablemente por el P.E.N. ya que es establecida a través de un decreto.	3.6 P.E.N.
4. Funciones de la autoridad de aplicación	4.1 • Proponer al Consejo de Defensa la fijación de límites y ubicación de zonas; • proponer la legislación vinculada con la seguridad nacional en las zonas y vigilar el cumplimiento; • proponer normas de seguridad a los organismos nacionales, provinciales y municipales concurrentes en esas zonas; • propender a coordinar a las autoridades nacionales, provinciales y municipales cuando deban actuar en una zona; • expropiar o gestionar la expropiación de bienes dentro de las zonas de seguridad; • asignar destino a los bienes adquiridos o expropiados. • propender a que los bienes expropiados o adquiridos, así como los lotes de las colonias nacionales y provinciales sean ocupados en igualdad de condiciones, preferentemente por miembros de las instituciones armadas en situación de retiro.	4.2 • Otorgar o revocar autorizaciones; • organizar el catastro de tierras, industrias y establecimientos en la zona; • realizar exámenes o investigaciones locales; • requerir al sector público o privado informes y estadísticas; • celebrar acuerdos con los Estados y territorios, en lo que hace a su competencia; • aprobar los planes de desarrollo y gestionar los recursos para su implementación.	4.3 No se conocen.	4.4 La Dirección de Fronteras y Límites asesora al gobierno en todo lo referente a límites internacionales y sus zonas fronterizas. También ejerce funciones de ejercicio de policía y de promoción del desarrollo.	4.5 No se conocen.	4.6 El P.E.N. en función de planes de desarrollo y con criterio selectivo puede autorizar adquirir propiedades a extranjeros. • Declarar de utilidad pública la expropiación de inmuebles rurales dentro de la zona de seguridad.

ZONAS DE SEGURIDAD FRONTERIZAS

RELEVAMIENTO COMPARATIVO DE REGIMENES JURIDICOS VIGENTES EN ARGENTINA Y PAISES LIMITROFOS.

1 ZONAS DE SEGURIDAD FRONTERIZA DISPOSICIONES	PAISES					
	ARGENTINA	BRASIL	BOLIVIA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
5. Actividades promovi- das	5.1	5.2 • Vialidad, obras pú- blicas, enseñanza, educación y salud; • desarrollo del traba- jo y ganadería; • para obras públicas municipales el Go- bierno Federal con- currirá con un 50% del costo; • el P.E.N. podrá es- tablecer colonias mi- litares y colonias agrícolas o núcleos rurales de recupera- ción de personas.	5.3 La propiedad, tenen- cia y explotación de bienes por parte de los bolivianos.	5.4 Todas las actividades de los Ministerios y Servicios Públicos en las zonas limítrofes y fronterizas.	5.5 Propiedad, tenencia y explotación de tierras a paraguayos nati- vos.	5.6 La instalación de co- lonias en tierras ex- propiadas.
6. Actividades protegi- das	6.1	6.2 • Concesión de tie- rras, vías de comuni- cación, medios de transporte, instalación de medios de trans- misión, construcción de puentes y caminos internacionales, y es- tablecimientos de in- dustrias que intere- sen a la seguridad nacional.	6.3 La posesión y tenen- cia de propiedades en la faja demarcada.	6.4 La posesión y tenen- cia de bienes raíces, ubicados por el Presi- dente de la Repúbli- ca.	6.5 Propiedad y tenencia y explotación de tie- rras por parte de pa- raguayos nativos y la formación de colonias de repatriados.	6.6 La propiedad, tenen- cia y explotación de tierras rurales por parte de uruguayos nativos o naturaliza- dos.
7. Restricciones	7.1 • Las autoridades na- cionales, provinciales y municipales no podrán otorgar concesiones para la explotación de servicios públicos, vías de comunicación, esta- blecimientos mineros e industrias metalúrgicas y químicas sin la con- formidad de la Comi- sión que establecerá las condiciones. • la Comisión ejercerá la policía de radicación y acuerda o niega la autorización para la transmisión de dominio, arrendamiento o loca- ción o toda forma de derecho real o personal para la posesión o te- nencia de inmuebles. • transporte: la Comi- sión regula el otorga- miento de permisos y concesiones de trans- porte terrestre; se ex- ceptúa a empresas per- misionarias de tráfico bilateral que amplien recorridos intermedios. (Res. 75/82).	7.2 • En industrias: 51% debe ser capital na- cional; 2/3 del perso- nal nativo, y la ge- rencia y administra- ción nacional. • concesión de tie- rras: no podrán con- cederse tierras fisca- les mayores a 2000 Has. sin sobrepasar 1/3 de la superficie del municipio. • la suma del total de áreas rurales perte- necientes a extranje- ros no podrán exce- der en municipios de 10.000 Km² un 1/2 de esa área, de 10.000 a 50.000: 3.500 Km² + 1/20; y en más de 100.000 Km²: 6.000 + 1/40 de esa superfi- cie. Las personas de una misma nacionalidad no podrán poseer más del 20% de esos límites.	7.3 La posesión de pro- piedades directa o indirecta por parte de extranjeros.	7.4 Se prohíbe adquirir el dominio u otros dere- chos reales, la pose- sión, y la tenencia por más de 5 años, de bienes raíces ubi- cados dentro de la faja territorial deter- minada por el Presi- dente a los nativos de países en que rige una prohibición aná- loga para chilenos. En los casos que co- rresponda la confor- midad es dada por la Dirección de Fronte- ras y Límites.	7.5 Destino exclusivo pa- ra ciudadanos nati- vos y formación de colonias. Los extranjeros que no sean propietarios deberán regularizar su situación bajo pe- nalidad de desalojo sin indemnización.	7.6 Sólo podrán ser títu- lar o dominio o arren- datario las personas físicas orientales o extranjeros con dere- cho a voto, y las per- sonas jurídicas cuyos integrantes cumplan los requisitos de las personas físicas. • Los actuales y pro- prietarios extranjeros tendrán un plazo de 2 años para reunir las condiciones exigi- das (sin información sobre año de rele- vancia). • Se exceptúan los menores de 2 hectá- reas.

VIII LAS TENDENCIAS ACTUALES DEL FEDERALISMO Y LA INTEGRACION

por Graciela Güdi

La historia de los hombres y de los pueblos se caracteriza por la reiterada coexistencia de situaciones paradójales entre sí, que lejos de trabar su desenvolvimiento o paralizarlo, promueven la imaginación creadora para superar las crisis que desatan.

Cuando dichas circunstancias ocurren en la vida de las Naciones, alientan cambios estructurales profundos, nuevos conceptos para interpretar la realidad, en síntesis, estimulan la búsqueda de la clave de articulación de las paradojas existentes. Esos momentos constituyen un desafío para el pensamiento y la acción y despiertan la posibilidad de un nuevo protagonismo a los integrantes de la comunidad.

Con este alcance se puede describir la actual situación de nuestro país.

En efecto, si se analiza la situación institucional, podemos observar que desde el regreso a la vida constitucional, operado a partir de 1983, el federalismo y la reivindicación de las autonomías locales, es decir, la vigencia de la descentralización es asumida por las provincias en un proceso creciente de toma de conciencia autonómica y de responsabilidad de gestión, que se plasma en las reformas constitucionales provinciales. Acompaña este proceso la configuración de escenarios regionales conformados por voluntad de las provincias mediante la firma de Tratados, Declaraciones, creación de Consejos Federales o por la organización de sus actores privados.

Mientras este proceso se va afianzando y creciendo para promover una auténtica descentralización del país, comienza a replantearse, a nivel latinoamericano, un viejo objetivo: la integración continental, con miras a conformar un mercado común y un bloque económico entre países con diferente grado de desarrollo. Para ello, se requiere que los sujetos nacionales armonicen sus estructuras socioeconómicas y jurídicas y, en tal sentido, son los gobiernos centrales los competentes para adoptar las decisiones, en el caso de Argentina, el gobierno nacional.

Este "juego de opuestos", sin embargo, no es casual ni propio de nuestro continente. Ocurre que la naturaleza de los cambios que producen las nuevas tecnologías, la comprensión del fenómeno ambiental, la interdependencia productiva y comercial entre los actores empresarios, las peculiaridades socioculturales que sustentan los diferentes grupos humanos, así como sus características laborales y la distribución de los recursos naturales están determinando la crisis del Estado Nacional, como espacio político único para la solución de todos los problemas que afectan a sus pueblos.

En tal sentido, parte de sus funciones y poderes se ejercen en contextos internacionales o supranacionales y otras se adjudican a entidades infraestatales, como los estados federales, provincias, municipios, regiones, etc.

Coexisten dos tendencias; la regionalización hacia adentro y la integración supranacional hacia afuera del Estado Nacional.

Así como la planificación esquemática de los años 70 ha cedido al principio enunciado en el Congreso de Toronto: "Pensar globalmente y actuar localmente", la crisis del Estado Nacional no significa su desaparición, sino que replantea su rol como articulador esencial de un proceso dinámico que parte de lo local hacia lo internacional, pero que, para su equilibrio requiere del nivel nacional.

Desde esta perspectiva algunos autores, como J.J. Schwartz¹ difieren la "política coyuntural" al Estado Central, debido a que, los Estados miembros, al encontrarse en situación concurrencial entre ellos, no harán jamás política coyuntural, por temor a perder contribuyentes o a decidir a empresas a establecerse en otro Estado. En sentido similar y en términos económicos, Musgrave², atribuye al Estado Central, el campo de la estabilidad económica y el de la redistribución. Eduardo García de Enterría³ por su parte afirma que "todo proceso de integración política comienza por centralizar las competencias económicas y que en el caso del Mercado Común Europeo, esto no ha sido una excepción, sin perjuicio

¹ Schwartz, J.J. *Federalisme Coordoné. Elements pour una synthese entre l'harmonisation fiscale, la politique regionale et la perequation financiere*. Berna y Stuttgart, 1978, pág. 17.

² Musgrave: *The Theory of public finance*, Nueva York, 1959, pág. 55 y ss.

³ García de Enterría, E. y otros: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

de que puedan manifestarse descentralizadas competencias ejecutivas y no normativas o configuradoras de subsistemas propios".

Las precedentes opiniones son sólo ilustrativas de que la problemática que señalamos es universal; pero la clave de articulación de nuestra paradoja debe surgir del análisis previo del marco jurídico-institucional argentino vigente y de la realidad socioeconómica nacional.

Por tal motivo, se han de analizar a continuación la distribución de competencias económicas y de negociaciones internacionales entre el Estado Federal y las Provincias y las nuevas cláusulas constitucionales provinciales, antes de formular hipótesis alguna sobre la clave de articulación del sistema.

1. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ECONOMICAS Y DE NEGOCIACIONES INTERNACIONALES ENTRE EL ESTADO NACIONAL Y LOS ESTADOS PROVINCIALES.

La regla fundamental de distribución de competencias en nuestra Constitución la proporciona el art. 104 de la misma en cuanto expresa que:

"Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Juan A. González Calderón, en oportunidad de producir dictamen sobre la "Constitucionalidad de leyes provinciales que conceden privilegios a las industrias locales" apoya el reconocimiento de la potestad de las Provincias, en la interpretación del art. 104 C.N., expresando: "... debo hacer notar que, en cuanto a los poderes originarios e inherentes de las provincias argentinas, nuestro art. 104 es, como bien se ha dicho, la clave maestra para interpretarla y darle su verdadero sentido histórico y jurídico, al decir que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación "... La demostración de que las provincias no han recibido sus poderes de la Constitución Federal me llevaría demasiado lejos en este dictamen, si me propusiera hacerlo desde los puntos de vista histórico, jurídico y jurisprudencial, "...". Luego, el art. 107 no tiene más objeto que el de enunciar ejemplificativamente alguno de los poderes que pueden ejercer las provincias con toda legitimidad. Lo mismo podrían haberlos ejercido sin que este artículo lo dijera, porque la suma de sus poderes está aludida y reconocida en el art. 104, al decir que conservan todo el poder no delegado". Y continúa el citado constitucionalista: "Por esto, los tratadistas y la jurisprudencia de Estados Unidos uniformemente, y los tratadistas entendidos y la jurisprudencia entre nosotros, enseñan que para saber si un poder pertenece al gobierno federal es preciso encontrar en la Constitución el otorgamiento, expreso o por implicancia, de ese poder; en tanto que para saber si está prohibido a las provincias, es necesario encontrar la prohibición expresa o demostrar que su ejercicio por ellas es incongruente con el que haga la Nación de los poderes que se le han delegado".

Frente a estos claros conceptos, algún sector de nuestra doctrina ha pretendido la extensión de las potestades expresas del Gobierno Federal mediante una interpretación extensiva del art. 67, inc. 12 y 28 de la Constitución Nacional.

De conformidad con el art. 67 inc. 28 —denominado de los "poderes implícitos"—, se concede al Congreso la facultad de "hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina". Quiroga Lavié, al analizar dicha norma sostiene que el gobierno federal no posee facultades implícitas y afirma:

"Las denominadas facultades implícitas del inc. 28 del art. 67 de la C. N., no son otra cosa que la facultad reglamentaria de los poderes expresos que tiene el Congreso; hacer todas las leyes y reglamentos que sean necesarios para poner en ejercicio los poderes antecedentes (son poderes expresos, pues se refiere a los 27 incisos anteriores) y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina (también son expresos, pues están distribuidos en el texto constitucional.) Dicha facultad reglamentaria consiste en determinar los medios aptos para ejercer con eficiencia la facultad atribuida."⁵

⁴ Doctrina Constitucional— Bs As— J. Lajouaney Cia— 1928— pág 159/176

⁵ Quiroga Lavié, Humberto: Derecho Constitucional, pág. 645.

El art. 67 inc. 12 por su parte prescribe que compete al Congreso "reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí".

La citada norma constitucional encuentra su similar en la Constitución de los Estados Unidos, según la cual el Congreso tendrá poder "para regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los diversos Estados y con las tribus indias".

Pero en nuestro orden constitucional, dicha cláusula se encuentra acompañada de mucho mayor número de disposiciones coherentes y complementarias que su modelo extranjero, ya que forma un sistema dogmático integral con los art. 9, 10, 11, 12, 67 inc. 13, 104 y 108 de la C.N., lo que ha favorecido una interpretación más ajustada de sus alcances.

Sin perjuicio de ello es necesario puntualizar la estrecha vinculación que existe entre la realidad económica y la concepción que de ésta se tenga y el análisis jurídico de la cláusula comercial.

Al respecto, Luis Ortega Alvarez⁶ al analizar la división de competencias económicas en los Estados Unidos comienza afirmando que es su propósito "poner de manifiesto el trasfondo económico social de las cláusulas jurídicas que va a estudiar, una de las cuales es precisamente la "cláusula comercial"; y afirma como corolario del estudio realizado que: "No cabe duda de que el desarrollo interpretativo de la cláusula de Comercio de la Constitución Americana ha sido clave necesaria para configurar el marco de competencias en materia económica entre la Federación y los Estados. A través de sus distintas etapas hemos podido comprobar la adaptación paulatina de su significado a las necesidades del modelo económico que ha predominado según las épocas".

Juan Francisco Linares, al analizar los fallos de nuestra Corte Suprema Nacional, sobre la interpretación del art. 67 inc. 12, C. N. señala asimismo la estrecha relación entre la situación fáctica económica y el análisis jurídico al expresar que dichos fallos "también reconocen que fijar reglas generales o principios rígidos de índole pretoriana para elucidar los conflictos no conduce a nada y deben los jueces atenerse a las circunstancias del caso".⁷

Pero, lo cierto es que, sin perjuicio del análisis del caso concreto, tanto la jurisprudencia americana como la nuestra han centrado la interpretación de la cláusula comercial en torno a los tres aspectos que involucra la misma, cuya definición se intenta a fin de conocer la extensión de la potestad conferida al Congreso Federal:

- * poder de regulación
- * concepto de actividad comercial
- * concepto de comercio interestatal

El famoso juez Marshall, en el caso "Gibbons v. Ogden" abordó el análisis de estos tres aspectos, concluyendo que:

- el poder de regulación es aquél que consiste en prescribir las reglas por las que debe regirse el comercio; esto impediría a los Estados particulares atribuirse competencias en dicha materia, salvo la referida al comercio intraestatal.
- en cuanto al concepto de actividad comercial, afirma que el comercio significa negocios, pero es algo más que eso, significa tráfico, con ello trata de describir el tráfico comercial entre las naciones y dentro de las mismas en todas sus ramificaciones.
- con relación al concepto de comercio interestatal, trata de determinar cuándo una actividad comercial se puede entender que está incluida dentro del estricto ámbito estatal o cuándo tras-pasa dichos límites.

Elabora al respecto su conocido "criterio orgánico" por el cual aun cuando una operación se realice dentro del marco geográfico estatal, puede estar dirigida al tráfico interestatal. Adopta un criterio delimitador negativo al respecto por cuanto excluye del ámbito de competencias del Congreso al comercio completamente interno de un Estado.

Nuestra Corte Suprema, por el juego de los art. 9, 10, 11, 12, 67 inc. 104 y 108, ha encontrado menores dificultades para definir al "comercio".

Así en autos "SCA Urrutia Hnos. y otros c. Provincia de Misiones" se afirmó que "las provincias no pueden gravar el comercio en el sentido estricto del tráfico mercantil o intercambio de bienes o tránsito de mercaderías o productos, de manera que atente contra el principio de libre circulación territorial" (Fallos 298-343—Año 1977).

⁶ Ortega Alvarez, Luis: "La división de competencias económicas en los Estados Unidos", en "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española". Equipo dirigido por E. García de Enterría. Estudios, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

⁷ Linares, J. F.: "El comercio interprovincial y los poderes provinciales en un reciente fallo". J.A. —Doctrina— 1968-V-716.

En la causa "Marwick S. A. c. Misiones Provincia de s. repetición de impuestos" (2 de abril de 1985) la Corte expresó que "reglar el comercio" significa: "dictar leyes fundamentales para el ejercicio de este derecho en un país determinado (González, Joaquín V., op. cit., pág. 37) o, en otras palabras, disponer todo lo relativo a la iniciación, funcionamiento y organización de una actividad (Fallos 188-247) y que "los preceptos constitucionales de que informan los art. 9, 10, 11, 12, 67 inc. 12 y 108 sólo están destinados a preservar el comercio interprovincial de los gravámenes discriminatorios, de la superposición de tributos locales y de aquéllos que encarezcan su desenvolvimiento al extremo de *dificultar o impedir la libre circulación territorial*."

Atendiendo al concepto de comercio como tráfico, circulación territorial, proceso de distribución de bienes, la Corte Norteamericana en la sentencia conocida como "Passengers Cases" expresó que "No puede concluirse correctamente que, por el hecho de que los productos de intercambio doméstico, tanto en el terreno agrícola, como en el industrial o artístico, puedan ser ulteriormente objeto de comercio interestatal, el control de los medios o de los incentivos mediante los cuales la actividad empresarial es fomentada, puede entenderse como comprendido dentro el "comercio interestatal" o implícito en la atribución del poder para regular el comercio".

En idéntico sentido, en Fallos t. 298-341, nuestro más alto Tribunal expresó: "La promoción de la industria asume el carácter concurrente entre las provincias y la Nación. Salvo una incompatibilidad notoria, su ejercicio encuadra dentro de los límites de la autoridad provincial. El régimen establecido por la Ley 383 de Misiones no resulta violatorio del art. 67 inc. 12 de la C.N. agregando que "los tributos", conjuntamente con su esencial propósito de allegar fondos al tesoro público constituyen un valioso instrumento de regulación de la economía, complemento necesario del principio, con raigambre constitucional, que prevé atender al bien general y al que conduce la finalidad de impulsar el desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas".

En síntesis, de los fallos transcritos se desprende que la jurisprudencia norteamericana y nacional, fundan su criterio de constitucionalidad o inconstitucionalidad en la circunstancia de que, con la regulación provincial pueda interferirse el tráfico comercial interestatal.

A juicio de Linares⁸ la incidencia sobre el tráfico comercial de la medida de policía o impositiva provincial deba afectar *directamente* dicho tráfico para ser inconstitucional. Por lo que las que sólo incidental o indirectamente pudieren afectarlo, constituirían interferencias permitidas. En concordancia la Corte Suprema ha expresado: "La incidencia de un impuesto provincial a las actividades lucrativas sobre el precio ulterior de venta de un bien, en otra provincia, o en el extranjero, es un fenómeno económico normal, que no puede privar sobre el problema jurídico-constitucional que se trata en el caso, al punto de enervar la natural y originaria potestad impositiva local". (Fallos 301-310).

Hechas estas precisiones en cuanto a los alcances de las prescripciones del art. 67 inc. 12 y 28, el art. 104 (poderes reservados) se amplía en cuanto a las potestades provinciales con el art. 107 que enumera las potestades concurrentes de la Nación y las Provincias y cuyo correlato para la primera es el art. 67 inc. 16 denominada cláusula de progreso.

Tales potestades concurrentes, de contenidos socioeconómico, regulan la actividad de fomento o promocional del Estado.

¿Cuáles son pues las competencias económicas atribuidas en forma exclusiva al gobierno nacional?

- * las referidas al régimen aduanero y a los derechos arancelarios (art. 9 y 67 inc.1) 10 y 11 de la C. N.
- * las vinculadas a la navegación de los ríos, puertos y aduanas (art. 67 inc. 9 y su correlato art. 12 de la C. N.)
- * sistema bancario y facultades de emitir billetes (art. 67 inc. 5 y 67 inc. 10)
- * establecimiento de un sistema uniforme de pesas y medidas (art. 67 inc. 10)
- * reglar el comercio de las provincias entre sí (art. 67 inc. 12) para lo cual debe también dictar la legislación de fondo (art. 67 inc.11).
- * imponer contribuciones directas (por tiempo determinado), contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación, disponer el uso y enajenación de las tierras de propiedad nacional (art. 67 inc. 2, 3 y 4 de la C.N.).
- * arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (art. 67 inc. 6).
- * ejercer legislación exclusiva en los lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias para establecer ... establecimientos de utilidad nacional (art. 67 inc. 27).

⁸ Linares, J.F., op. cit.

La interpretación extensiva y el uso reiterado de esta última cláusula al igual que la invocación del art 67 inc. 12 y 28 ha provocado una extensión de las facultades económicas de la Nación respecto de las provincias.

En materia de relaciones exteriores es competencia de la Nación:

- * dictar la ley de ciudadanía y reconocer los derechos de los extranjeros (art. 20 y 67 inc.11 de la C. N.)
- * proveer a la seguridad de las fronteras (art. 67 inc. 15 de la C. N.)
- * obligar a los ciudadanos a armarse en defensa de la patria (art. 21).
- * declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior (art. 21 y 86 inc. 19 de la C.N.)
- * alianzar las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados (art. 27, 67 inc. 19, 21 y 86 inc. 8 de la C. N.)
- * declarar la guerra y firmar tratados de paz, comercio, navegación, alianza, etc. (art. 86 inc. 14 y 18; 67 inc. 19 y 21 de la C.N.)
- * arreglar el pago de la deuda exterior (art. 67 inc. 6º de la C. N.)

Enunciada hasta aquí, la distribución de competencias entre uno y otro nivel político, conviene recordar sin embargo, que no es por medio de una interpretación literal de la Constitución que se pueden determinar los alcances del federalismo, en virtud de que esta técnica de vida social no puede entenderse como fragmentación del poder, ya que así entendido conduce alternativamente a un modelo centralista de administración del país o a un feudalismo estatal.

Los federalismos de hoy han superado de manera definitiva la construcción de las autonomías sobre la técnica de la separación formal y absoluta de competencias entre el Estado y los entes miembros, la técnica de las competencias exclusivas, para entrar decididamente en el camino de las competencias compartidas o concurrentes.

Reagan⁹ enumera lo que el federalismo no es hoy, y *no es*:

- 1) una distribución constitucionalmente fijada de funciones entre dos niveles de gobierno;
- 2) separación de funciones articulada de tal modo que no haya superposiciones de jurisdicción entre dos niveles;
- 3) reserva de ciertas esferas de autoridad en los Estados que no pueden ser tocados por el Gobierno Nacional.
- 4) independencia financiera por parte de los Estados.
- 5) una relación de igualdad coordinada entre los Estados y el gobierno central.
- 6) que la enmienda 10 (que precisa que todos los poderes no atribuidos por la Constitución a la Unión se entienden reservados a los Estados o al pueblo), suponga algún obstáculo a la extensión de la autoridad del Gobierno Nacional.

Esta interpretación sobre el federalismo cooperativo, de concertación o como quiera denominárselo, potencia el rol de los Estados miembros, pero al mismo tiempo, fortalece al Estado Nacional en el proceso de integración con otros países ya que lo habilita a una acción política exterior consensuada internamente.

Con tal concepción, Frías¹⁰ propone una nueva cláusula federal en los siguientes términos:

"La provincia, en ejercicio de su autonomía:

- 1) prestará los servicios territorialmente divisibles que no hayan sido atribuidos a otra jurisdicción (...);
- 3) ejercerá en los establecimientos de utilidad nacional los poderes provinciales compatibles, que se intentarán acordar con el Gobierno Federal;
- 4) gestionará en el área internacional sus intereses propios, sin perjuicio de la política exterior delegada al gobierno federal;
- 5) concertará el cumplimiento de fines interjurisdiccionales no políticos mediante las relaciones gubernamentales, acuerdos y regiones en que sea parte;
- 6) se asociará a sistemas de coparticipación impositiva y procurará compensar las repercusiones negativas de las políticas nacionales sobre sus recursos.
- 7) negociará su participación, según las modalidades que se convengan, en todo órgano que gestione poderes concurrentes o regímenes concertados y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado Nacional que exploten recursos en su territorio."

⁹ H. Reagan: "Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los EEUU de América". Revista de Estudios Políticos nº 6-1979.

¹⁰ Frías, P. Las nuevas Constituciones provinciales. Ed Depalma- 1989

Con relación a las cuestiones de derecho internacional público a incorporar en una eventual reforma de la Constitución, Bidart Campos¹¹ propone:

"Conviene una referencia constitucional expresa en orden a las competencias provinciales. Sin abdicar de las que actualmente pertenecen al Gobierno Federal en materia de relaciones internacionales y, por ende de tratados (treaty making power), entendemos que hace falta una fórmula breve que, manteniendo tales facultades privativas del Poder Ejecutivo y del Congreso, reconozca a las Provincias la competencia de celebrar tratados no políticos (a similitud de los ahora previstos en el art. 107), con estados extranjeros o sujetos de derecho internacional, con aprobación del Congreso, siempre que la materia objeto del tratado sea de competencia provincial, que el tratado no se oponga a otros en que sea parte el Estado Federal y que no contrarie la política exterior del Gobierno Federal. Asimismo, el reconocimiento debe extenderse a otros tipos de gestiones internacionales que no se formalicen como tratados (por ej. contratación de bienes y servicios) y a la celebración de convenios internacionales que tampoco lo sean".

Las precedentes propuestas de reforma de la Constitución Nacional fundadas en un federalismo participativo y articulado, han tenido recepción en las cláusulas de las nuevas constituciones provinciales.

Constitución de la Provincia de Catamarca —1988-

Art.1º:(Tercer párrafo): "El pueblo de la Provincia tiene asegurada (...) la Integración protagónica a la región y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de sus recursos y riquezas naturales."

Art.6º: En el marco del sistema federal, la Provincia de Catamarca promueve:

- 1) Un federalismo de integración y concertación, que facilite el desarrollo armónico de las Provincias y la Nación.
- 2) Una equitativa y eficiente distribución de competencias entre los estados provinciales y el federal, para afirmar el poder de decisión nacional en las facultades que le han sido delegadas.
- 3) La descentralización geográfica y administrativa de las empresas del Estado Federal, su asentamiento en la Provincias donde realizan su principal actividad y la participación de éstas en la dirección y explotación de aquéllas.
- 4) La federalización del sistema financiero, a fin de asegurar la inversión productiva local del ahorro provincial.
- 5) La concertación de regímenes de coparticipación impositiva.
- 6) La compatibilización de las acciones que, en los ámbitos económico, social y cultural, realicen entes públicos nacionales con los de igual carácter que cumplen los organismos de los estados provinciales.
- 7) El acceso y participación de las Provincias en estudios, planes y decisiones de la administración federal, cuando se encuentren comprometidos sus legítimos intereses.
- 8) La concreción de acuerdos en el orden internacional con fines de bienestar social y progreso para los pueblos de las Provincias, sin perjuicio de las facultades del gobierno federal en esta materia."

Constitución de la Provincia de Córdoba

Cláusula Federal "Art. 16: Corresponde al Gobierno Provincial:

- 1) Ejercer los derechos y competencias no delegadas al Gobierno Federal.
- 2) Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.
- 3) Ejercer en los lugares transferidos al Gobierno Federal las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional.

¹¹ Bidart Campos, Germán: "Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, sobre Reforma Constitucional", pág. 213, EUDEBA, 1987.

- 4) Concertar con el Gobierno Federal regímenes de coparticipación impositiva y descentralización del sistema previsional.
- 5) Procurar y gestionar la descentralización y desconcentración de la Administración Federal.
- 6) Realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal."

Constitución de la Provincia de Formosa

Art.1º: "La Provincia de Formosa (...) se reserva para sí todos los poderes no delegados expresamente al Gobierno Federal en la Constitución Nacional, incluyendo a los que sean de ejercicio, compartido, concurrente o conjunto".

Art.6º: "El Gobierno Provincial promueve:

- 1) Un federalismo de integración y concertación que facilite el desarrollo armónico de la Provincia y la Nación.
- 2) Una equitativa y eficiente distribución de competencia entre el Estado Provincial y el Nacional, para afirmar el poder de decisión de éste en las facultades que le han sido delegadas.
- 3) La descentralización geográfica y administrativa de las empresas del Estado Federal, su asentamiento en la Provincia o la región donde realizan su principal actividad y la participación de éstas en la dirección y explotación de aquéllas.
- 4) La federalización del sistema financiero a fin de orientar el ahorro provincial a la inversión productiva local.
- 5) La revisión de las relaciones con la Nación en materia de coparticipación impositiva y de las políticas económicas, financieras y aduaneras.
- 6) La compatibilización de las acciones que en los ambientes económico, social y cultural, realicen entes públicos nacionales con los que, de igual carácter, cumplen los organismos del Estado Provincial.
- 7) El acceso y participación de la Provincia en estudios, planes y decisiones de la administración federal y el control de su ejecución cuando se encuentren comprometidos sus legítimos intereses.
- 8) La realización de gestiones y acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus objetivos e intereses, sin perjuicio de las facultades del gobierno federal en la materia."

Art. 8º: "Todo representante provincial ante el Gobierno, Congreso o Convención Constituyente Nacionales, así como ante organismos federales, regionales o interprovinciales, propenderá a desarrollar las acciones pertinentes para la defensa, instrumentación y cumplimiento de las cláusulas federales del art. 6º y de los principios y normas sancionados en esta Constitución."

Constitución de la Provincia de Jujuy —1986—

Art. 3º: "Autonomía Provincial.

- 1) Los representantes de la Provincia, en ejercicio de su mandato deberán asumir la defensa de los poderes y derechos no delegados al Gobierno Federal.
- 2) La Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobadas por la Legislatura.
- 3) La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación."

Constitución de la Provincia de La Rioja —1986—

Art. 16: *Gestión Internacional*: "La Provincia detenta la facultad de efectuar en el orden Internacional gestiones, actos o convenios que fueren necesarios para la satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno Federal."

Art. 17: *Gestión interjurisdiccional*: "La Provincia podrá celebrar acuerdos, efectuar gestiones o mantener relaciones a nivel bilateral o regional, con otras provincias o con la Nación en el ámbito de sus intereses propios y sin afectar los poderes políticos delegados al Gobierno Federal. En particular podrá acordar con la Nación sobre coparticipación de impuestos, compensación de los efectos negativos de la política económica nacional y participación en todo órgano que administre facultades concurrentes, regímenes concertados y empresas jurisdiccionales o del Estado Nacional que exploten recursos en su territorio."

Art. 62: La Provincia en el ejercicio de la soberanía inherente al pueblo, es dueña originaria de todas las sustancias minerales y fuentes naturales de energía, incluidos hidrocarburos, que existen en su territorio con excepción de sus vegetales (...). La Nación no podrá disponer de dichos recursos sin previo consentimiento de la Provincia prestado por ley."

Constitución de la Provincia de Río Negro —1988—

Art. 10: "La Provincia de Río Negro declara su pertenencia a la Región Patagónica. El Gobierno coordina e integra prioritariamente sus políticas y planes con las provincias y autoridades nacionales con asiento al sur de los ríos Barranca y Colorado."

Art. 12: "El Gobierno Provincial:

- 1) Ejerce los derechos y competencias no delegados expresamente al Gobierno Federal.
- 2) Promueve un Federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.
- 3) Ejerce, en los lugares transferidos por cualquier título al Gobierno Federal, las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional.
- 4) Concertar con el Gobierno Federal regímenes de coparticipación impositiva, promoción económica y descentralización del sistema previsional.
- 5) Gestiona la desconcentración y descentralización de la Administración Federal.
- 6) Realiza gestiones y celebra acuerdos en el orden internacional para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal.
- 7) Acuerda su participación en órganos que ejercen poderes concurrentes, o regímenes concertados y en las empresas jurisdiccionales o del Estado Nacional que exploten recursos en su territorio.
- 8) Se reserva el derecho de solicitar la celebración de un nuevo pacto federal, por no haber intervenido en el Tratado del 31 de enero de 1831, ni en la sanción de la Constitución Nacional."

Art. 79: Los yacimientos de gas, petróleo y de minerales nucleares existentes en el territorio provincial y en la plataforma marítima son bienes del dominio público provincial. Su explotación se otorga por ley, por convenio con la Nación (...)."

Art. 87: La Provincia (...) convendrá con el Gobierno Nacional, asesorado por los sectores interesados, las condiciones de aplicación de las leyes nacionales que regulan las actividades productivas."

Art. 92: (...) La Provincia fija las condiciones de instalación de entidades financieras públicas y privadas en su territorio y ejerce sobre éstas y las ya instaladas el poder de policía."

Constitución de la Provincia de Salta —1986—

Art. 3º: *Cláusula Federal*: A los poderes políticos corresponde:

- 1) Ejercer los derechos y competencias no delegadas al gobierno federal, para hacer plenamente efectivo el sistema federal adoptado en la Constitución Nacional.
- 2) Promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

- 3) Practicar en los lugares transferidos por compra o cesión al gobierno federal las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento del objetivo de la utilidad nacional de los mismos.
- 4) Concertar con la Nación regímenes de coparticipación impositiva.
- 5) Procurar y gestionar la desconcentración de la Administración Nacional."

Constitución de la Provincia de Santiago del Estero —1986—

En su preámbulo expresa que se dicta con el objeto de "... **establecer un federalismo de concertación regional con las provincias hermanas...**"

Por otra parte, el Acuerdo de Reafirmación Federal suscripto en Luján, Pcia. de Buenos Aires en el mes de mayo de 1990 por el actual Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, el Sr. Vicepresidente, Dr. Eduardo Duhalde y todos los gobernadores de Provincia, establece entre sus cláusulas la necesidad de:

"Impulsar decididamente un proceso de regionalización fundado en el acuerdo de las provincias interesadas, con el apoyo o estímulo federal. Las relaciones interprovinciales se orientarán en el sentido de la actual evolución hacia un federalismo de concertación, preservando la unidad nacional y atendiendo a la integración latinoamericana."

"Reconocer el derecho de las provincias a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales sin lesionar las atribuciones constitucionales que en materia de política exterior le corresponde al Estado Nacional."

"En materia de poderes concurrentes o delegados a la Nación se ejecutarán políticas de concertación a través de mecanismos que aseguren la participación de las provincias y regiones en el proceso de toma de decisiones y control de su ejecución."

Afirma Solá¹² —citando a Frías y Quiroga Lavié— con relación a la capacidad de las provincias para celebrar convenios con sujetos internacionales, que:

"Sin dejar lugar a dudas sobre la competencia en materia de política exterior que tiene el gobierno federal, es conveniente hacer una distinción. La gestión de facultades que las provincias se han reservado y las que tienen concurrentes con el gobierno federal para su bienestar económico social, puede desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por ello usurpar facultades del gobierno federal. El límite de esta actividad es que en la promoción de sus intereses la provincia no comprometa negociaciones que hacen a las relaciones específicamente internacionales. La contratación de bienes y servicios está dentro de esas facultades y nada obsta tampoco a que promuevan su turismo o sus productos en el exterior. Los Tratados parciales de las provincias con gobiernos o con entidades extranjeras no crean derecho interno, es decir, obligatorio para los súbditos. Los contratantes no afectan con su acto sus jurisdicciones, actúan como empresarios, con las mismas restricciones que las de los tratados interprovinciales. Debe aclararse la distinción entre relaciones exteriores, de las cuales el gobierno federal mantiene el monopolio y los negocios administrativos de las provincias."

Numerosos ejemplos existen de convenios celebrados por las provincias con instituciones extranjeras, entre ellas cabe citar:

* Acta de Acuerdo, celebrada en marzo de 1988 entre el Gobernador de la provincia de Buenos Aires y el Presidente del Instituto de Comercio Exterior del Perú celebrado en el marco del Convenio Básico de Cooperación Científico y Tecnológico Peruano-Argentino del año 1974, con el objeto de formular un programa de trabajo de cooperación e integración, ampliar el intercambio bilateral, fomentar el intercambio de experiencias y metodologías para incentivar la capacidad productiva y la ampliación de la oferta de empleo, promover emprendimientos empresariales conjuntos, etc.

* Acta de entendimiento entre la Agencia de Desarrollo Económico del Estado de Río de Janeiro (Brasil) y el Ministerio de Economía de la Pcia. de Buenos Aires (Argentina) celebrado en

¹² Solá, Juan Vicente: "Los Tratados parciales de las Provincias con Estados extranjeros." ED. Tomo 88, 1980, pág. 881 y ss.

agosto de 1988, con el objeto de impulsar entre los empresarios de ambos estados la ampliación del intercambio comercial, la formación de empresas conjuntas y complementación productiva agropecuaria e industrial, otorgar asesoramiento técnico e informativo a los empresarios de cada estado que deseen efectuar operaciones de comercio exterior de los productos negociados entre ambos países, entre otros propósitos.

* Carta de Intención entre la Empresa de los Ferrocarriles del Estado de la República de Chile y Ferrocarriles Neuquinos S.E., celebrada en noviembre de 1990, con el objeto de establecer un sistema de vinculación intermodal tren-camión-tren entre las puntas de riel Lonquimay (Chile) y Zapala (Argentina) a los efectos de generar nuevos tráficos en los ramales citados.

Los acuerdos para realizar obras de infraestructura en zonas limítrofes son frecuentes. Las localizaciones de La Cruz, Alvear (Corrientes) e Itaquí (Río Grande del Sur) impulsan la constitución de un puente que facilita la comunicación y los intercambios entre sus poblaciones; ejemplo reciente es la cuestionada construcción del puente sobre el río Pepirí-Guazú, que une al Municipio de San Miguel Oeste (Brasil) con el de San Pedro, en Argentina. El puente se construyó por un acuerdo entre las autoridades del Estado de Santa Catarina y la Pcia. de Misiones.

Caben destacar, asimismo, las acciones desplegadas por los gobernadores de las provincias del CRECENA-LITORAL, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires, en el marco del Programa de Cooperación e Integración argentino-brasileño que revelan un nivel de protagonismo inédito por parte de las provincias en las áreas de comercio exterior y de gestiones internacionales¹³.

2. LA REGION COMO CLAVE DE ARTICULACION.

Graciela Güidi
Héctor Capraro

En la última década han aparecido en Argentina indicios que señalan cambios importantes en la estructura y en la dinámica regional.

La política de promoción industrial (regional y sectorial), al margen de la discusión sobre los costos fiscales y sus beneficiarios, ha sido un instrumento que en cierta medida ha provocado una redistribución parcial de actividades industriales en el territorio nacional con el surgimiento de nuevos emplazamientos industriales que modifican sustancialmente las características regionales de la acumulación de capital.

En el mismo sentido, se han operado transformaciones en las producciones agrícolas de base regional. Tal vez, la más importante sea la difusión e incorporación de los criterios de producción de la pampa húmeda. Por otra parte, la larga crisis económica modifica paulatinamente los horizontes de la producción e incide en la transformación de los patrones productivos locales. En muchos casos, se observan procesos de internacionalización productiva creciente en el sentido de orientar la producción hacia el mercado internacional con la aceptación implícita o explícita de sus pautas y modalidades de operación. Quizá los ejemplos más representativos sean la "medialuna de la exportación" en el límite oeste de la Pampa Húmeda y el Alto Valle del Río Negro. En ambos casos, se trata de experiencias en cuya lógica, la reproducción de las condiciones de valorización está íntimamente asociada con una articulación directa con el mercado internacional.

Por otra parte, producciones tradicionales, como la vid por ejemplo, están en procesos de transformación asociados directamente con su viabilidad mercantil. En ese sentido, las reconversiones productivas tienen dos pilares: el cambio técnico en la producción —incorporación de criterios de calidad, nuevas variedades, nuevos productos— y cambios en la organización y gestión empresarial. Ambos componentes son determinados por la necesidad de penetrar competitivamente en el mercado internacional.

Simultáneamente, surgen y/o se consolidan producciones que no constituyan elementos de articulación regional y que, o están asociadas al mercado internacional (porotos en Salta) o tienen vocación internacional (frutas finas en Río Negro y Chubut).

De esta forma se advierte una relación "más inmediata entre el espacio regional y el internacional" que se asienta en dos cuestiones fundamentales: las nuevas condiciones tecnológicas de los procesos productivos (homogenización del espacio técnico) y las nuevas conductas productivas debidas a los cambios en las expectativas de los productores.

¹³ Cf. Sosa, Alberto: "Aspectos de la política exterior del gobierno argentino (1983-1988)" Informe Preliminar-CFI— octubre de 1988.

En conjunto, los pocos elementos citados apuntan a describir un proceso de desestructuración-reestructuración regional, en el sentido de sustitución de circuitos económicos-generación de nuevos circuitos económicos, en otras palabras, tendencialmente, las producciones locales pasan a formar parte, directa o indirectamente, de circuitos internacionalizados, en algunos casos, articulados en un circuito nacional extralocal.

Algunos analistas regionales¹⁴ destacan la tendencia a la internacionalización del escenario regional: "... a grandes rasgos se ha producido una relación más inmediata entre el espacio regional y el internacional, relación que es potenciada por el impacto que tiene el marco internacional en el desenvolvimiento del patrón de acumulación nacional y del contexto macroeconómico del que se deriva. La lógica de ambos espacios, el regional y el internacional, parece converger motivada principalmente por las nuevas condiciones tecnológicas de los procesos de producción."

Esta hipótesis, apunta a destacar que el proceso de liberalización (desregulación + flexibilización de mercados) que tiene lugar en Argentina y en los países de la región, facilita las condiciones territoriales de la localización de plantas que antes tenía como límite la necesidad de un entorno industrial adecuado. Para estos autores una de las ventajas más importantes que tiene el capital de localizar sus plantas en áreas no industrializadas, es la menor conflictividad social y menor organización de la fuerza de trabajo que se nutre de una población de escasa cultura de trabajo industrial.

Cabe destacar que esta tendencia a la homogeneización del espacio técnico que permite la distribución territorial de los procesos productivos de manera más flexible, forma parte del amplio desarrollo de la transnacionalización productiva que articula a algunas regiones a un proceso de acumulación que tiene lugar fuera del territorio del país. De esta manera algunas regiones comienzan a ver desplazado el eje que articula su proceso de acumulación con el centro del país, y se organizan económicamente en función de una cadena productiva que se extiende hacia regiones de países vecinos.

En esta línea de razonamiento, de la constitución de un mercado ampliado pueden derivarse ventajas importantes pero también desventajas, y todas estas derivaciones están altamente relacionadas con el carácter más o menos activo que asuman los gobiernos (el nacional y los provinciales) en la estrategia.

Por su parte, estas lentas transformaciones plantean tensiones entre la visión tradicional de "lo regional" como una regionalización estática, predeterminada y delimitada territorialmente y una nueva regionalización asentada en circuitos productivos que atraviesan las regiones anteriores y los límites político-institucionales (provincias).

Esta tensión da lugar a dos conceptos, el de región flexible que entiende a la región como campo de relaciones basada en la continuidad de los procesos productivos y sus eslabonamientos que trascienden los límites jurisdiccionales; y el de región concertada¹⁵ que se constituye sobre acuerdos interjurisdiccionales progresivos determinados por líneas de acción o áreas de problemas comunes. Este último concepto es sistémico y asociado a procesos jurídico-institucionales de cooperación interjurisdiccional constituidos alrededor de problemas comunes y que comenzaron a desarrollarse a partir de 1983 (Norte Grande, Nuevo Cuyo, CRECENEA-Litoral, COFECEX, etc.) Estos Tratados trascienden la tradicional relación Nación-Provincia y adicionan un tercer componente explicativo a la articulación de lo regional y de lo internacional.

Ambos procesos, el económico, determinado por una nueva relación territorial que surge de la paulatina internacionalización de la vida económica regional y el jurídico-institucional, determinado por la cooperación de las distintas jurisdicciones en torno a políticas con incidencia regional, vienen a cuestionar las relaciones globales entre las distintas regiones del país y entre éstas y el Estado Nacional.

La constitución de un mercado ampliado implica la profundización de los cambios apuntados ya que, en alguna medida potencia las expectativas actuales de los operadores económicos regionales, abriendo nuevos horizontes a las producciones locales. En este sentido, no se trataría de un proceso tendiente a consolidar una regionalización establecida, sino por el contrario, a plantear nuevas regionalizaciones acordes con los requerimientos del proceso de internacionalización y su forma específica regional: la integración subcontinental.

Una cuestión a tener en cuenta, en el mediano plazo, es que la armonización de políticas públicas, implica una restricción adicional a los planes nacionales de desarrollo regional ya que los mismos de existir, no podrán ser autónomos a los objetivos integracionistas. En este sentido, surge la necesidad no sólo de compatibilizar los planes nacionales sino también, la de elaborar alternativas conjuntas de

¹⁴ Ver Gerber, M. y Yanes L.: Algunas hipótesis en torno a la reestructuración internacional y sus implicancias regionales" en "Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales. Fundación Friedrich Ebert, 1991. Estos autores sugieren que "Un elemento que refuerza esta hipótesis es el interés de algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, por los proyectos de descentralización regional, como así también la internacionalización de los circuitos de acumulación por parte de los grandes grupos económicos de origen nacional.

¹⁵ Mayer, Celia-Guidi, Graciela: "El Nuevo Concepto de Región en el Derecho Argentino". Colección Estado y Administración — Consejo Federal de Inversiones, mayo 1987.

desarrollo regional. La región se transforma en un espacio internacional para la ejecución de políticas, la política regional integra la porción de cesión de soberanía que realizan los Estados para la integración. En esta medida la integración actúa como un revulsivo regional asentado sobre las tendencias desestructuradoras previamente existentes.

Estos hechos plantean a su vez, requerimientos inmediatos a las provincias argentinas. Si bien existen esferas de intervención en donde la decisión es nacional, las provincias deberán, por ejemplo, ser capaces de seleccionar el tipo de actividad al que se orientarán los recursos tendientes a perfilar un mayor nivel de competitividad local.

Sin embargo, esta necesaria actuación coparticipada de las provincias con el Estado Nacional no es pensable desde cada una de las Provincias aisladamente consideradas, sino desde acuerdos regionales que instalen un ámbito interno de concertación de políticas para su articulación con el interés de toda la Nación.

En el trabajo antes citado sobre el "nuevo concepto de región"¹⁶ se afirma:

"(...) que la Región no se concibe como un presupuesto ya conformado, con una estructura y funcionalidad cristalizada, sino que, por el contrario, se expresa en términos de futura integración y articulación" y que "promover la integración regional significa obtener el fortalecimiento de las unidades que componen a la región ..."

La especialización industrial regional es una estrategia que se conjuga de manera óptima con la formación de un mercado ampliado, pero requiere de una base de información sobre el tipo de actividades en las cuales se pueden orientar los esfuerzos y tomar en consideración los mercados de destino como asimismo los eslabonamientos sucesivos nacionales y en el mercado ampliado. En igual sentido y con la misma dimensión, las administraciones estatales provinciales deberán adecuar los objetivos específicos (delineados en la Constitución Nacional) y los nuevos desafíos que plantea la integración al generar un espacio de cooperación horizontal distinto.

Por su parte la concepción de un espacio regional nacional, ampliado con regiones de países limítrofes, antes que desintegrar el territorio de la Nación, seguramente tenderá a fortalecer sus unidades hacia adentro y hacia afuera en el contexto internacional, siempre que exista una permanente articulación de políticas, recursos y proyectos, producto de un genuino diálogo federal.

En los convenios internacionales suscriptos por nuestro país existe un contexto normativo binacional para el despliegue de enfoques que permitan articular sectores productivos de las economías regionales argentinas con sectores productivos de regiones de países limítrofes.

El Protocolo 23, Regional Fronterizo, inscripto dentro del Tratado Argentina-Brasil, es la experiencia más acabada, ya que pretende articular a las provincias de la CRECENEA-Litoral con los estados del CODESUL-Forum Sul.

En el Acta de Montevideo de 1987 complementaria del CAUCE, se crea la Comisión de Cooperación para el desarrollo de Zona de Frontera, con el objeto de materializar la voluntad política de profundizar la cooperación fronteriza entre Argentina y Uruguay (T. II, Cooperación Fronteriza).

El Acuerdo de Cooperación Económica e Integración Subregional y Fronteriza entre Argentina y Paraguay de 1989, tiene entre sus objetivos la promoción de la complementación económica de las respectivas áreas fronterizas, a través de programas conjuntos que posibiliten el desarrollo e integración de dichas áreas.

Los Acuerdos Menem-Alwyri de 1990 estipulan el compromiso de fortalecer y diversificar las relaciones en las áreas y regiones de frontera a fin de promover el desarrollo armónico e integrado de las mismas, así como el de tener especialmente en cuenta las iniciativas de las autoridades regionales de ambos países.

El Acuerdo Argentina-Bolivia de 1990, prevé una serie de acciones tendientes a integrar la región del NOA con el Sur de Bolivia.

Es decir, que en cada uno de ellos los gobiernos han previsto mecanismos de acción con impacto local, ya sea fronterizo, ya sea regional. En ambos casos, se visualiza un espacio común de actividad constituido alrededor de problemas específicos, puntuales que redefinen el concepto nacional de región.

Innumerables ejemplos se pueden extraer además de la realidad que está ocurriendo en las áreas fronterizas colindantes. El fenómeno de la integración tiene allí un espacio de privilegio y en él participan naturalmente actores públicos y privados de las regiones respectivas.

Muestra de ello son los encuentros empresariales que se vienen llevando a cabo entre chilenos de la IX Región de Araucanía (República de Chile) y de la Provincia del Neuquén (República Argentina), el último de los cuales se realizó en la ciudad de Temuco en mayo del corriente año. En el Acta firmada

¹⁶ Mayer-Güldi, op. cit.

en ocasión de dicha reunión se resolvió promover el intercambio de facilidades portuarias de Talcahuano-San Antonio, facilitar la programación de Circuitos Turísticos Integrados a ambos lados de la frontera, alentar, a través de la participación del capital privado la construcción del Ferrocarril Transandino del Sur, proponer para el Paso Pino Hachado una infraestructura común para los servicios de frontera y el trámite único de tránsito de frontera.

Es dable destacar la experiencia iniciada en el año 1988 por CIMARU, que es primera en su especie.

Esta organización —Comisión Intermunicipal de Medio Ambiente del Río Uruguay— es una asociación de municipios internacional, que agrupa comunas de la Pcia. de Entre Ríos (Rep. Argentina) y de la Rep. Oriental del Uruguay, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales de ambos países.

Fue creada a iniciativa de Concepción del Uruguay y se propone integrar en su seno a municipios del Brasil.

En la Declaración de Principios de su Acta Constitutiva, firmada en octubre de 1988 se expresan como objetivos, entre otros:

"Examinar las cuestiones críticas del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para afrontarlas."

"Proponer nuevas formas de cooperación intermunicipal e internacional a través de los municipios hermanos y el trabajo en objetivos comunes."

La primordial preocupación que motiva esta organización, que a la fecha ha realizado importantes eventos de carácter internacional sobre medio ambiente, es la preservación del Río Uruguay como recurso natural por excelencia de su hábitat y desarrollo mediante el acabado conocimiento de las causas que lo impactan negativamente y la implementación de políticas concertadas que eviten situaciones conflictivas.

En el desarrollo de su acción han tomado contacto con universidades nacionales, organismos internacionales y en particular con la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), entidad binacional.

Finalmente, las transformaciones económicas y tecnológicas, la interjurisdiccionalidad natural y necesaria para la resolución de determinados problemas, las previsiones normativas de los convenios binacionales, la acción de protagonistas locales públicos y privados, abren un nuevo escenario regional, de apasionante espectro, que debe explorarse, diagnosticarse y que requiere de acciones de coordinación en todos los niveles y sectores de la comunidad, diseñadas con consenso a partir de la plena participación de sus protagonistas.



PARTE II

I. MOVILIDAD FUNCIONAL Y GEOGRAFICA DE LA FUERZA DE TRABAJO Y LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES EN EL CONO SUR DE AMERICA LATINA.

por Cristina Dirie

1. Introducción

Dentro del contexto del proceso de integración y/o cooperación económica subregional en marcha en el Cono Sur de América Latina, resulta de especial interés abordar el tema de la movilidad del factor productivo trabajo por su importancia tanto de índole humana, social cuanto económica.

El aspecto laboral y el sector trabajador no aparecen mencionados o son meramente aludidos, además en forma parcial, en los documentos públicos que instrumentan los acuerdos de cooperación e integración subRegional en el Cono Sur¹.

El debate público y aún el académico acerca de las implicancias del proceso de integración subRegional sobre el sector trabajador es aún incipiente. Concomitantemente, ocurre lo mismo con respecto a las propuestas concretas referidas a la compatibilización y/o armonización del conjunto de normas que afectan el funcionamiento de los mercados laborales, entre ellas las relacionadas con la libre circulación de trabajadores.

Hasta ahora han tenido participación destacada en el proceso de integración sólo actores estatales y ciertos grupos empresariales. No participan del mismo modo sectores sindicales. Estos, abrumados por los gravísimos problemas de desocupación, subocupación, creciente precarización del empleo y magros salarios, no han estructurado aún respuestas a este nuevo desafío. Además, el propio proceso de integración y apertura económica genera clivajes al interior de los sectores productivos de cada país según rama, tipo y volumen de la empresa, procedimientos de producción, posición en el mercado, etc., clivajes que también se trasladan al movimiento sindical.

Por su parte, la Cámara de Diputados de la Nación acaba de aprobar un proyecto de resolución por el cual solicita al Poder Ejecutivo la participación del sector trabajador en la instrumentación del proyecto de integración en el MERCOSUR.

Resulta obvio que la elección e instrumentación de las políticas globales y las específicas para llevar adelante el proceso de integración subRegional, entre otras las de índole laboral, así como las características de los actores sociales que participan en su diseño, no son neutras, ni todos los caminos tendientes a lograr la integración son adecuados para lograr el desarrollo (en sentido económico y social) de la zona.

El presente trabajo pretende ser una contribución y un acicate para el debate aún postergado.

En primer término se enfocará la atención sobre el tema de la movilidad funcional y geográfica de la fuerza de trabajo, como requerimiento de las nuevas formas de organización de la producción y su relación con el proceso de integración. En segundo lugar, se analizará la libre circulación de trabajadores (en sentido amplio y restringido), como un subtipo de la movilidad geográfica, al interior de distintos procesos de cooperación e integración económica vigentes en la actualidad, o en fase de negociación, en distintas regiones del mundo. Finalmente, se esbozarán algunos interrogantes en relación a algunas implicancias futuras de esta temática en el Cono Sur de América Latina.

¹ En el Tratado Argentina-Brasil se deja para una segunda etapa "la armonización de las demás políticas necesarias para la formación del mercado común entre los dos Estados Partes, incluyendo entre otras, las relativas a los recursos humanos". (Cf. art. 4 del Tratado firmado por Argentina y Brasil en noviembre de 1988). En el Tratado de Asunción, recientemente firmado, se señala que la futura conformación del MERCOSUR implica entre otras "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países" y la constitución del Grupo Mercado Común como órgano ejecutivo del Tratado. Para señalar el lugar subordinado que se otorga al tema laboral basta con indicar que ese grupo "estará conformado por cuatro representantes por cada país que representen a los sig. organismos públicos: Ministerio de Relaciones Exteriores, de Economía (o equivalentes) y Banco Central". No se prevé la participación protagónica de representantes de los Ministerios de Trabajo respectivos, a pesar de que se explicita que "se podrá convocar, cuando así se juzgue conveniente a representantes de otros organismos públicos y al sector privado". Una excepción la constituye el estatuto sobre empresas binacionales argentino-brasileño, que forma parte del Protocolo nº 5 del Tratado Argentina-Brasil, que en su art. VII establece que "los dos gobiernos tomarán las medidas necesarias para facilitar la movilidad entre ambos países del personal empleado por las empresas binacionales incluyendo: a) las facilidades para obtener la autorización de permanencia temporaria o definitiva y b) reconocimiento recíproco de títulos profesionales.

2. MOVILIDAD FUNCIONAL Y GEOGRAFICA DE LA FUERZA DE TRABAJO

En el marco del proceso de integración en marcha que busca lograr "la complementación económica, en especial la industrial y tecnológica, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes y estimular las inversiones encaminadas a un intensivo aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva en las corrientes de intercambio regional y mundial"² resulta relevante abordar la temática de la movilidad funcional y geográfica de la fuerza de trabajo. Ello es así, en tanto la experiencia de los países con mayores logros competitivos en nuestros días, y desde la óptica del nuevo rumbo tecnológico, señala que el principal soporte de la competitividad radica en la elevación de la calidad del trabajo y que conciliar mejores saldos exportables con la elevación de las condiciones de vida de la población supone concebir a la competitividad como un proceso de organización económica y de articulación de la base productiva, asentado en la gestión de la tecnología y de la fuerza de trabajo como elementos decisivos de la concurrencia Internacional³.

El concepto movilidad funcional de la fuerza de trabajo se refiere a la polivalencia de los trabajadores y su capacidad para desempeñar tareas de diferentes tipos al interior de la empresa en una organización de conjunto dada o eventualmente en rápida transformación. Implica la posibilidad de ocupación de puestos de trabajos variados, formación general y técnica suficientemente amplia, involucramiento de los asalariados en la calidad, ausencia de barreras infranqueables entre obreros, oficiales y técnicos⁴. Indica, asimismo, el reagrupamiento de actividades que habían sido fragmentadas por la lógica de la organización taylorista y la injerencia y responsabilidad del operario en su trabajo, en función de mejorar la calidad del producto al menor costo⁵. Se encuadra dentro del concepto de flexibilidad técnico organizativa del trabajo y, en este sentido, se diferencia de otros tipos de flexibilización laboral⁶.

El tema adquiere especial interés si se tiene en cuenta que no es poco significativo el número de empresas, en Argentina, en diferentes sectores productivos, que ya se encuentran aplicando nuevos modelos de organización del proceso de trabajo⁷.

Asimismo la profundización del proceso de integración y apertura económica generará la adopción de nuevas formas organizativas de la producción en sectores que hasta ahora no habían recurrido a ellas.

El concepto movilidad geográfica de la fuerza de trabajo se refiere a la posibilidad de que la mano de obra se traslade geográficamente en función de los requerimientos empresariales.

En el contexto arriba señalado, en los que también existen y se prevén relocalizaciones productivas, la movilidad geográfica de los trabajadores, en particular aquellos con capacitaciones laborales de alta especialización, resultará necesaria.

La denominada libre circulación de trabajadores entre los Estados Partes de un proceso de integración regional constituye un tipo especial de la movilidad geográfica del que nos ocuparemos con más detalle abajo, por ser, además, un ingrediente necesario en la constitución de un mercado común.

Existen obstáculos de diferente naturaleza para el establecimiento de estos tipos de movilidades laborales. Por una parte, aquellos derivados de regulaciones estatales de diferentes tipos y también los derivados de regulaciones convencionales, que aún perpetúan restricciones de variadas características. Sin embargo, ya existen también, en este último caso, algunos convenios colectivos con cláusulas es-

² Cf. ACE n° 14, suscrito en diciembre de 1990 entre Argentina y Brasil

³ Cf. Rosales, Osvaldo — Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina, Comercio Exterior, agosto de 1990, México.

Por su parte, un interesante trabajo sobre competitividad industrial en América Latina en el marco de la cooperación e integración regional sugiere que se cree un Instituto Latinoamericano de Relaciones Laborales que debería asesorar a empresas y sindicatos en la transición a relaciones de trabajo que estén cada vez menos marcadas por el taylorismo y el fordismo y que exigen nuevas formas de cooperación entre ambos interlocutores. Cf. Esser, Klaus: Hacia la competitividad industrial en América Latina: El aspecto de cooperación e integración regional, Integración Latinoamericana, agosto de 1989.

⁴ Boyer, Robert: Flexibilidades del Trabajo: Formas contrastadas, efectos mal conocidos, Trabajo y Sociedad, enero de 1987.

Respecto de estos temas señala Peter Drucker que "La estructura convencional de la empresa se inspira en el modelo de las fuerzas armadas, jerarquizada y con muchos niveles de administración. La empresa basada en la información se asemeja más a una orquesta sinfónica que reúne diversos especialistas que armónicamente interpretan distintas partes e instrumentos y que en un concierto pueden interpretar piezas de diversos estilos". (Cf. Drucker, Peter — Las fronteras de la administración, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1986.)

⁵ Quintar, Alda: Flexibilidad laboral ¿Requerimiento de las nuevas tecnologías o fragmentación del movimiento obrero?, Desarrollo Económico n° 118, Buenos Aires, julio-septiembre de 1990.

⁶ La flexibilidad numérica, la salarial y la del tiempo de trabajo. Cf. Boyer, Robert, op. cit. y Meulders y Wilkin, La flexibilidad de los mercados de trabajo: prolegómenos al análisis de un campo, ambos artículos publicados en Trabajo y Sociedad, OIT, enero 1987.

⁷ Cf. Quintar, Alda, op. cit., y Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo: El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y prospectiva, CEPAL/CEAL, Buenos Aires, 1990.

pecíficas que permiten la movilidad funcional y la geográfica de los trabajadores bajo ciertas condiciones. Asimismo el proyecto de Ley de Empleo que se encuentra en el Congreso de la Nación, prevé la obligación de discusión de estos temas en el ámbito de los respectivos convenios colectivos⁸.

3. LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS/TRABAJADORES.

La libre circulación de trabajadores implica la abolición de toda discriminación fundada en la nacionalidad, en lo referente al empleo, la remuneración y demás condiciones de trabajo y supone el derecho a responder a empleos ofrecidos en cualquiera de los países miembros y, a este fin, desplazarse libremente, residir en cualquiera de ellos y permanecer en él.

La libre circulación de trabajadores, en sentido amplio como el descrito arriba, se instaura en procesos de integración económica tales como el mercado común. En ellos "los países miembros no sólo acuerdan suprimir las restricciones arancelarias y cuantitativas al comercio recíproco, sino también los obstáculos que dificultan el libre movimiento de los factores de la producción. Este aspecto, justamente, constituye la diferencia específica de este grado de integración respecto de los anteriores (zonas de libre comercio y de preferencias arancelarias) y significa la libre circulación de trabajadores y de los movimientos de capital entre los países miembros, así como el derecho al establecimiento empresarial, sin discriminaciones, en cualquiera de ellos ..."⁹.

Sin embargo, existen, con un alcance generalmente más restringido, diferentes instrumentaciones de la libre circulación de personas/trabajadores en procesos de cooperación y/o integración económica de otras características.

Respecto de algunas de las implicancias de la instrumentación de la libre circulación de trabajadores, cabe señalar que la posibilidad de la libre circulación de trabajadores no ocasiona de por sí movimientos migratorios. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo expresa que "... el entusiasmo de los últimos decenios por las zonas de libre circulación se ha atenuado recientemente al comprobarse que la supresión de los controles de inmigración no elimina las fuerzas económicas y sociales subyacentes que determinan la migración y el empleo. Aunque los movimientos puedan efectuarse libremente cuando las fronteras permanecen abiertas, siguen siendo tributarios en alto grado de los altibajos de la economía."¹⁰.

Dada la experiencia hasta ahora recogida en procesos de integración regional en los cuales se ha instaurado la libre circulación de trabajadores, se puede ensayar una diferenciación conceptual entre las nociones libre circulación de trabajadores y emigración. Las diferencias entre emigración y libre circulación no son poco relevantes: la emigración se produciría entre dos espacios jurídicos social y económicamente distintos, incluso antitéticos; la libre circulación, por el contrario, se produce dentro de un espacio social y jurídicamente homogéneo (al menos en algunos rubros esenciales). En el primer caso, el trabajador y su familia deberán esforzarse para conseguir un grado de integración social y profesional razonable; en el segundo, se parte de una garantía de equiparación jurídica y social y se dispone de un completo sistema de protección jurisdiccional. La emigración arranca de un desequilibrio entre recursos humanos productivos y niveles de renta, en el segundo se pretende una mejor utilización y distribución adecuadas de las disponibilidades humanas dentro de un espacio económico homogéneo. La emigración obedece básicamente al impulso individual, a la aventura de unas personas que se arriesgan a buscar un horizonte vital en otra parte; la libre circulación es más bien una posibilidad y, casi siempre, una consecuencia de los procesos de integración económica. La calificación profesional de los emigrantes también es distinta en un caso u otro. En el primer caso, nos hallamos ante trabajadores, mayoritariamente, de escasa o media cualificación profesional, en el segundo, de niveles técnicos más elevados¹¹.

A continuación se analizará la libre circulación de trabajadores en el contexto de diversos ejemplos de integración y/o cooperación económica regional.

⁸ Por ejemplo la empresa SEGBA informó recientemente que firmó con los representantes sindicales cláusulas modificatorias del convenio colectivo de trabajo para los sectores administrativos y de generación y distribución de la empresa, que incluyen "la posibilidad del traslado necesario del personal de las distintas centrales de generación de la Empresa para tareas de mantenimiento y reparación que ellas requieran, superando la inmovilidad que afectaba la rápida atención de las emergencias que se producen". (Solicitud de la empresa SEGBA titulada Productividad y aumento salarial). Asimismo, confrontar art. 2 inc.g y 22 inc.b y c del Proyecto de Ley de Empleo.

⁹ Cf. Vacchino, Juan Mario: Integración económica regional, Univ. Central de Venezuela, Caracas, 1981, pág. 94.

¹⁰ Cf. OIT: El trabajo en el mundo, Tomo 1, Ginebra, 1984, pág. 110.

¹¹ Cf. Aragón Bombini, Raimundo: Españoles en Europa. Herencia del pasado y nuevas tendencias, Rev. de Economía y Sociología del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Madrid, 1989.

Si bien no todos los casos se hallan encuadrados dentro del concepto jurídico de libre circulación de trabajadores esbozado más arriba, en todos ellos se especifican normativas, de diversa naturaleza y con diversos grados de permisividad y/o restricciones, relativas a la libre circulación de algunas categorías de personas y trabajadores entre los Estados Partes.

En cada caso se precisarán las características que asume la libertad de circulación de trabajadores, en un sentido amplio o restringido.

3.1. Libre circulación de personas/trabajadores en la Comunidad Económica Europea

Analizaremos aquí con mayor detalle las características que asume la libre circulación de personas/trabajadores en la Comunidad Económica Europea en razón de ser un caso en el cual ésta adquiere mayor amplitud y en el cual la larga experiencia recogida en la materia puede resultar de indudable interés para la instrumentación de otro mercado común: el MERCOSUR.

El Tratado de Roma, constitutivo de la CEE, prevé la supresión de obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales. En su art. 3º separa las diversas formas de circulación de personas, según sea su función en la actividad económica: libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento y libertad para la prestación-recepción de servicios¹². **Dada la temática del presente Informe, en adelante nos referiremos sólo a las características que asume la libre circulación de trabajadores en el ámbito de la CEE.**

La libre circulación de trabajadores implica "la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados Miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo" y atribuye al trabajador los derechos básicos de aceptar o buscar empleo en otro país miembro, residir en él para ejercer el empleo o, posteriormente, en determinadas condiciones¹³.

En 1961 y 1964 se dieron los primeros pasos hacia la realización de la libre circulación de trabajadores. En esos años el Consejo aprobó reglamentos al respecto, luego reemplazados por el Reglamento del Consejo nº 1612/68 que constituye el texto comunitario básico en cuanto a libre circulación de trabajadores¹⁴.

Como fundamentos del Reglamento antedicho, se expresa que "es conveniente dejar sentado el derecho de todos los trabajadores de los Estados Miembros a ejercer la actividad de su elección en el interior de la Comunidad, se trate de trabajadores permanentes, temporeros, fronterizos o que ejerzan sus actividades en el marco de la prestación de servicios."

Además del trabajador, tienen derecho a instalarse con él, en el país de empleo, su cónyuge y descendientes, menores de 21 años o que vivan a sus expensas y también los ascendientes y los de su cónyuge, en caso de estar a su cargo.

Aquellos trabajadores que han accedido al empleo en otro país miembro tienen derecho a recibir una "tarjeta de residencia" que acredite su derecho a residir en el mismo, aunque deben probar que ocupan realmente un empleo. Sin embargo, esta tarjeta se considera únicamente declarativa del derecho y en ningún caso su posesión es condición de ejercicio del mismo. La infracción a la obligación de obtenerla puede ser sancionada administrativamente siempre que la sanción sea proporcionada. Los miembros de la familia del trabajador tienen derecho a obtener también una tarjeta de residencia de las mismas características, previa prueba de su identidad, del vínculo de parentesco y, en su caso, de la convivencia efectiva en el país de origen.

En determinados casos, los Estados Miembros deben reconocer el derecho de residencia en su territorio sin que sea expedida tarjeta de residencia, aunque pueden exigir que el trabajador comunique su presencia. Se trata de los trabajos que no excedan de tres meses, del trabajador de temporada con contrato visado por la autoridad competente, y del trabajador que regresa a su país cada día o, al menos, una vez a la semana.

¹² La libertad de establecimiento, se refiere a la instalación profesional duradera en un país miembro con el objeto de ejercer en el una actividad independiente (profesiones liberales) o de crear o dirigir una empresa. En el caso especial de la libre prestación de servicios, no existe establecimiento sino simplemente la prestación de un servicio diferente del trabajo por cuenta ajena, a cambio de remuneración. Puede tratarse de actividades liberales, industriales, comerciales o artesanales. Es, sin embargo, necesario, que el nacional que preste el servicio esté establecido en un país de la comunidad que no sea aquel en el que se efectúa la prestación. (Cfr. Comunidades Europeas "La libre circulación de personas en la CEE". DOC. EUROPEA Luxemburgo 1982).

¹³ Cfr artículo 48 del Tratado de Roma.

¹⁴ La importancia jurídica del reglamento consiste en que completa las disposiciones del Tratado en favor de los trabajadores. Las disposiciones del reglamento son directamente aplicables en los Estados Miembros, en la forma y con el contenido aprobados por el Consejo. Por otra parte, el Consejo ha adoptado directivas diversas sobre el tema, es decir, actos jurídicos en que se fijan reglas que los países miembros están obligados a incluir en sus derechos nacionales. (Cf. Comunidades Europeas, op. cit.)

El art. 1º del Reglamento 1612/68 insta a suprimir cualquier procedimiento, práctica o exigencia que tenga como efecto, aunque sea involuntario, el favorecer el empleo de nacionales en detrimento de otros ciudadanos comunitarios.

El Tribunal de Justicia se ha visto obligado, a través de una jurisprudencia que precisa y amplía los conceptos básicos a intervenir, en innumerables ocasiones, en la interpretación de las normas relativas al acceso al empleo. Ha considerado que existe discriminación siempre que se exija una condición o un mérito, no justificado por circunstancias objetivas, y que imponga una carga suplementaria al no nacional, ya se trate de conocimientos previos, tiempo de residencia, lugares de formación o experiencia en el país, entre otras circunstancias.

La prohibición de toda discriminación no sólo se dirige a las autoridades nacionales sino que, en cierta medida, se aplica también a las organizaciones y empresas privadas. El reglamento 1612/68 dispone en su art. 7º que es nula e ilícita toda cláusula de convenio colectivo o contrato individual o documento análogo sobre acceso al empleo, remuneración y demás condiciones de trabajo y despido, si contiene o autoriza condiciones discriminatorias contra trabajadores de otros Estados Miembros.

El derecho a la igualdad de trato en cuanto a condiciones de empleo y de trabajo, salarios, despido y reintegración profesional o reempleo, que establecía el art. 48 del Tratado de Roma se ha visto ampliado, en el Reglamento de 1968. Allí se cita expresamente el derecho a la igualdad de trato, además, en cuanto a ventajas sociales y fiscales; a enseñanza profesional, readaptación o reeducación; igualdad de derechos sindicales y de representación en la empresa; acceso a la vivienda, incluso en régimen de propiedad. Asimismo, según se expresa en el art. 12, los trabajadores de otros países comunitarios tendrán derecho al acceso a las enseñanzas generales, de aprendizaje o de formación profesional. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha señalado, en síntesis, que "el trabajador comunitario debe tener acceso al conjunto de 'ventajas' de que goza el trabajador nacional".

El Tratado de Roma configura también como un derecho básico el de "permanecer en el territorio de un Estado Miembro después de haber ejercido en él un empleo". Las condiciones de permanencia han sido fijadas en el Reglamento (CEE) nº 251/70.¹⁵

Otra materia importante, en la que ha sido preciso garantizar la igualdad de trato, ha sido la Seguridad Social, a que se refiere el art. 51 del Tratado y que es objeto del Reglamento 1408/71 y el Reglamento 574/72.

Las diferencias en las legislaciones de los Estados Miembros en materia de seguridad social pueden levantar serios obstáculos a la libre circulación de trabajadores. El irse de un país a otro puede suponer, en efecto, la pérdida de los derechos adquiridos en el país de origen sin que surjan derechos equivalentes en el país en que se trabaja.

El reglamento 1408/71 tiende a resolver esos problemas. No tiene por objeto la armonización de las legislaciones sociales de los Estados miembros, sino sólo conseguir una aplicación coordinada de tales legislaciones de modo que los trabajadores, al desplazarse dentro de la Comunidad, no pierdan el derecho a las prestaciones de seguridad social para sí mismos y sus familias. Se aplica a las siguientes prestaciones: enfermedad y maternidad; invalidez; vejez; accidentes laborales o enfermedades profesionales; defunción; desempleo, y todas las prestaciones familiares. Se incluyen, además, las prestaciones de ayuda social.

Respecto a otro tipo de exigencias que podrían obstaculizar la libre circulación efectiva de los trabajadores, en el ámbito de los países de la CEE, se han detectado problemas con respecto al reconocimiento de títulos y diplomas y también se ha actuado sobre ellos. Se propuso, en un principio, que el reconocimiento mutuo de títulos y diplomas se basara en una armonización detallada de las formaciones. Resultó, sin embargo, que tal procedimiento topaba con graves dificultades técnicas, planteándose, además, el problema de si merecía la pena restringir, mediante la armonización, las posibilidades que tienen los países de desarrollar sus propios métodos de formación, etc. Por ello, se adoptó finalmente otro principio que consiste en enumerar en las diferentes directivas los diplomas de los otros países que los Estados Miembros han de reconocer, definiéndose simultáneamente, y en forma general, ciertas exigencias mínimas sobre duración o contenido de la formación. Este principio fue formulado en la resolución del Consejo del 6 de junio de 1974, sobre reconocimiento de diplomas, certificados y títulos. Las dificultades que surgen, en la práctica, con problemas de equivalencia de formación deben resolverse en comités consultivos de expertos para los diversos sectores.

¹⁵ Los trabajadores que dejen de trabajar a la edad de jubilación tienen que haber tenido un empleo en el país miembro durante los 12 últimos meses y haber vivido en él durante los últimos 3 años, y, por otro lado, los que se vean obligados a abandonar un empleo por incapacidad permanente de trabajo tienen que haber residido de manera continua en el país en los últimos dos años. Los miembros de sus familias gozan de derechos análogos. Por su parte, la directiva 75/34 del Consejo, aprobada en 1974, da el derecho de residencia a los trabajadores que ejerzan una actividad no asalariada, así como a los miembros de sus familias. Los principios que rigen la adquisición de este derecho son los mismos que en el caso de los trabajadores asalariados. (Cf. Comunidades Europeas, op. cit.)

Por otra parte, en diciembre de 1989, el Consejo aprobó la Directiva 89/48 sobre un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior y formación profesional con duración mínima de tres años.

El propio Tratado de Roma prevé ciertos casos en que se puede poner límite a la regla general de libre circulación por iniciativa de los Estados: por razones justificadas de orden público, de seguridad o salud públicos. Otra limitación tiene su origen en la relevancia del factor nacionalidad, manifestado como reserva exclusiva para el empleo en la administración pública.¹⁶

Asimismo, está prevista la posibilidad de limitar la aplicación de la libertad de circulación en el supuesto de que un Estado miembro sufra o prevea perturbaciones en su mercado de trabajo que puedan suponer riesgos graves para el nivel de vida y empleo de una región o profesión. La aplicación de esta cláusula de salvaguardia es competencia de la Comisión (órgano supranacional de la CEE).

3.2. Circulación de trabajadores dentro de la Asociación Europea de Libre Comercio.

La Asociación Europea de Libre Comercio, más conocida por sus siglas en inglés EFTA, fue creada en 1960 por Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca, Noruega, Suiza, Austria y Portugal, con el objeto de abolir los aranceles y restricciones a las importaciones de productos industriales entre ellos, pero manteniendo cada uno, frente a terceros países, sus propios derechos de aduana. En 1961 entró Finlandia en su seno y en 1970, Islandia.

Su fin último era la formación de una zona de libre cambio entre los países de Europa Occidental. Con la entrada en 1973 de Gran Bretaña y Dinamarca en la Comunidad Económica Europea y su abandono de la EFTA, el papel de ésta disminuyó ostensiblemente.

Todos sus miembros tienen firmados acuerdos bilaterales con la CEE, por los que desaparecen los aranceles aplicables a los productos industriales entre cada uno de ellos y la CEE. Algunos de esos acuerdos se refieren, también, a derechos de sus emigrantes en países de la CEE¹⁷

La EFTA, como tal, no tiene establecido ningún tipo de libre circulación de trabajadores entre los Estados partes, pero, la mayoría de sus miembros conforman el Consejo Nórdico que sí tiene pautas muy precisas sobre el tema.

El Consejo Nórdico, nombre abreviado del Consejo Consultivo de los Países Escandinavos, está conformado por Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia y Groenlandia¹⁸. Entre ellos han conformado el Mercado Nórdico de Empleo. Sus ciudadanos no necesitan pasaporte para cruzar las fronteras; cada trabajador de un país nórdico puede trasladarse y buscar trabajo en cualquiera de los otros y tienen exactamente los mismos beneficios sociales en todos los países.

Asimismo, los países miembros han acordado que sus ciudadanos puedan estudiar libremente en cualquier institución docente, de cualquier nivel, en cualquier otro país nórdico, teniendo exactamente el mismo trato que un nacional. Por otra parte, existe un reconocimiento de títulos universitarios expedidos en uno de los países por parte de los otros.

Las organizaciones de empleadores y trabajadores de cada uno de los países nórdicos han establecido sus propios cuerpos de cooperación comunitaria.¹⁹

3.3. Circulación de trabajadores dentro de la Zona de Libre Comercio EEUU-Canadá.

Otro caso, de muy distintas características, que instrumenta una libertad de circulación de trabajadores de tipo restringido, lo constituye la Zona de Libre Comercio estadounidense-canadiense.

Ambos países acordaron en el Acuerdo de Libre Comercio firmado en 1988, que como una parte de la relación comercial entre ellos, era deseable facilitar la entrada temporaria de "personas de negocios" (business man) sobre una base de reciprocidad y establecer para ellos criterios y procedimientos transparentes para la entrada temporaria y, a la vez, resguardar la seguridad de las fronteras para proteger el trabajo doméstico de cada uno y el empleo permanente.

En el art. 1506 han definido como "personas de negocios" a aquel ciudadano de cualquiera de las Partes que está ocupado en el comercio de bienes y servicios o en actividades de inversión.

La entrada temporaria se ha definido como aquella por la cual no se intenta establecer residencia permanente.

¹⁶ Más tarde, se precisó esta limitación, reservándose sólo para ciertos sectores de la administración pública.

¹⁷ Por ejemplo, acuerdo de Portugal (antes de su ingreso a la Comunidad Económica Europea) con la CEE (Cf. EFTA. The European Free Trade Association, Ginebra, 1980, pág. 79)

¹⁸ El Consejo Nórdico se fundó en 1952. Entre 1953 y 1955 establecieron las pautas principales del denominado Mercado Nórdico de Empleo. Asimismo operan en los campos económico, social, cultural, jurídico, de transportes y comunicaciones.

¹⁹ Cf. ILO, The trade union actuation and industrial relations in Norway, Geneva, 1984, pág. 7.

En todos los casos las "personas de negocios" que soliciten entrada temporaria en el otro país deberán cumplir con las calificaciones aplicables, según las legislaciones respectivas de salud pública y seguridad nacional.

Se especifica en el anexo 1502 que la entrada temporaria se refiere específicamente a estas categorías de personas: visitantes de negocios, comerciantes e inversores, profesionales y trabajadores transferidos intra-empresa. En otros anexos se precisa muy explícitamente qué se entiende por cada categoría.

El art. 1502 también requiere a ambos Estados publiquen sus legislaciones, regulaciones y procedimientos relacionados con la instrumentación de la entrada temporaria de estas categorías de trabajadores, diseñe materiales explicativos al respecto y garantice que las medidas que gobiernen este tipo de entrada temporaria se lleven a cabo con diligencia, expeditivamente, evitando obstaculizar con indebidos trámites las actividades de comercio de bienes, servicios e inversión dentro de la zona de libre comercio.

El art. 1503 del Acuerdo señala que los Estados establecerán procedimientos, que involucrarán la participación de funcionarios de inmigración de ambos países, para instaurar mecanismos de consulta, al menos una vez al año, con el fin de desarrollar medidas adicionales para facilitar la entrada temporaria de "personas de negocios".

Se advierte que, este tipo, que podemos denominar "libre circulación restringida" de trabajadores al interior de la Zona de Libre Comercio Canadá-EEUU, lo es en un doble sentido. Por un lado en cuanto al hecho de que permite la entrada de ciertas categorías de trabajadores, y por otro lado, por el hecho de ser de carácter temporario.

3.4. Circulación de trabajadores al interior de la Zona de Libre Comercio EEUU-México.

Este acuerdo aún no está firmado y se encuentra en etapa de negociación.

En la declaración conjunta suscripta por los presidentes de ambos países en diciembre de 1990, como prolegómeno a las negociaciones por el acuerdo de libre comercio, se expresa entre los objetivos del mismo "la mejora y la expansión del flujo de bienes, servicios e inversiones entre EEUU y México". No se especifica absolutamente nada acerca del eventual flujo de trabajadores.

El presidente Salinas, por su parte, en ocasión de su discurso ante la Sesión Conjunta del Congreso de EEUU en octubre de 1989 había expresado que uno de los temas principales de la agenda bilateral es el de los migrantes y que "atendiendo-al hecho de que durante los próximos años se puede anticipar en EEUU un incremento en la demanda de fuerza de trabajo en empleos y regiones que tradicionalmente han contratado y seguirán contratando a trabajadores mexicanos" era su voluntad que entre ambos países, se llegara a plantear "una solución de fondo basada en un entendimiento político de largo alcance", que considerara la viabilidad de diseñar nuevos mecanismos que podrían incluir "la participación de las organizaciones de trabajadores y de los gobiernos estatales de ambos lados de la frontera, para satisfacer la demanda laboral de EEUU, para proteger derechos humanos y laborales y para acabar con la red de corrupción e ilegalidad que engloba la migración" de sus compatriotas.

Recientemente, el presidente Bush ha logrado que el Congreso de su país haga lugar a su solicitud de prolongación del procedimiento de vía rápida (fast track) que le permite negociar en forma más acelerada el acuerdo de libre comercio con el gobierno mexicano y, por el cual, el Congreso de EEUU renuncia a la posibilidad de realizarle enmiendas y acepta aprobarlo o desecharlo como un todo.

Nuevamente, en esta ocasión se agudizó el debate público que existe en EEUU por la eventual firma del acuerdo con México. Las centrales de trabajadores estadounidenses son las más fuertes opositoras a la proyectada Zona de Libre Comercio por la eventual pérdida de puestos de trabajo que pudiera ocasionar en EEUU. Se invocan como causales los más bajos salarios, costos laborales y las diferencias entre las regulaciones de seguridad y medio ambiente de uno y otro país que darían ventajas, por sus menores costos, a los productos elaborados en México.

Algunas industrias de EEUU, como la textil, calzado y acerías, son visualizadas como muy vulnerables ante una creciente competencia de los productores mexicanos. También, pequeños y medianos fabricantes estadounidenses de productos electrónicos y productores de ciertos bienes agrícolas podrían encontrar mucha competencia mexicana²⁹.

En un estudio llevado a cabo por la US-International Trade Commission (ITC) que, no obstante aconseja la conformación de la ZLC con México, se augura pérdida de puestos de trabajo también en algunos sectores tales como automóviles, autopartes, electrónica, juguetes y vegetales frescos.

²⁹ Cf. SEK, Lenore: México-US Free Trade Agreement, Congressional Research Service, The Library of Congress, 1990.

Las centrales sindicales suman este problema al de las maquiladoras que, ubicadas en territorio mexicano en la zona fronteriza con EEUU, ocupan aproximadamente 400.000 trabajadores mexicanos y, supuestamente, hacen perder igual número de puestos de trabajo en EEUU.²¹

En este contexto es de suponer que el tema de la eventual libre circulación de trabajadores no existirá en la agenda de negociaciones por el acuerdo de libre comercio, dada la inmensa presión que están ejerciendo las centrales sindicales estadounidenses en este punto. La libre circulación de trabajadores implicaría una mayor afluencia que la actual de trabajadores mexicanos en el mercado laboral de EEUU y generaría inquietudes adicionales por parte de las centrales sindicales.

Quizás el acuerdo contenga algún tipo de la que denominamos más arriba "circulación de trabajadores restringida", del tipo de la existente entre EEUU-Canadá en virtud del respectivo acuerdo de libre comercio²²

3.5 Circulación de trabajadores en la Iniciativa para las Américas

La denominada Iniciativa para las Américas del presidente Bush es un proyecto en estado de semielaboración que contiene algunas propuestas, aún poco precisadas, sobre comercio internacional, inversiones extranjeras y deuda externa.

Ha dado lugar a una serie de debates públicos, políticos y de tipo académico en América Latina, acerca de sus eventuales consecuencias.

La propuesta de mayor alcance se refiere al comercio internacional y al objetivo de largo plazo de conformar una inmensa zona de libre comercio que abarque las tres Américas.

La CEPAL ha estimado que entre los posibles beneficios de una zona de libre comercio con EEUU se puede mencionar en principio: un aumento de la productividad debido a un mayor aprovechamiento de las economías de escala, la ampliación del mercado y la mayor competencia que se derivarían de la liberación comercial, que probablemente crearán fuertes incentivos en favor de la inversión, la modernización del aparato productivo y la innovación tecnológica. A su vez se estima que la mayor desventaja potencial del libre comercio con EEUU es que la entrada ilimitada de sus productos podría debilitar o destruir industrias nacientes e impedir la formación de capacidad productiva en sectores donde los costos iniciales son altos, pero en los cuales los países de la región tienen ventajas comparativas de mediano y largo plazo. Se estima además que se requerirán en América Latina recursos adicionales para financiar la reconversión productiva, el reentrenamiento de la fuerza laboral y programas dirigidos a aminorar los costos sociales de la reestructuración productiva.²³

La propuesta del presidente Bush no considera una mayor movilidad de la mano de obra al interior de la Zona de Libre Comercio.

Respecto de la liberalización del comercio de servicios al interior de esa zona de libre comercio importa, aquí, señalar que mientras Estados Unidos cuenta con ventajas comparativas en muchas ramas de servicios intensivos en capital, tecnología, y ciertos tipos de mano de obra calificada, las áreas en que los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, cuentan con cierta competitividad internacional se limitan en general, a las que utilizan de manera intensiva la mano de obra, como la construcción, el turismo y algunas actividades relacionadas con las telecomunicaciones y la informática. Es por ello que la no mención del movimiento del factor trabajo dentro del contexto de la Iniciativa para las Américas constituye un sesgo importante en contra de los intereses de los países latinoamericanos en lo que se refiere al comercio de servicios.

La CEPAL propone que el tema del movimiento temporal de la mano de obra, calificada y poco calificada, sea incluido como elemento fundamental en la agenda de discusiones de la Iniciativa sobre la prestación internacional de servicios.

4. Algunos Interrogantes finales

En el marco de los temas tratados surgen diversos tipos de interrogantes que simplemente señalamos aquí:

- 1) ¿En qué medida la instrumentación de la libertad de circulación de trabajadores al interior del MERCOSUR y, eventualmente, con otros países limítrofes va a transformar el actual sentido, magnitud y características de las migraciones de trabajadores en el área?

²¹ Algunos autores señalan el hecho de que, de limitarse las especiales condiciones en que funcionan las maquiladoras en México, podrían trasladarse a otros países con bajos costos laborales y de producción en general, y no necesariamente constituir fuentes de trabajo en los EEUU.

²² Esto es posible, además, porque Canadá ha manifestado su interés en participar de las conversaciones entre EEUU y México. Próximamente se decidirá acerca de si la discusión del acuerdo de libre comercio deberá hacerse por vía bi- o trilateral.

²³ Cf. CEPAL; La iniciativa para las Américas: un examen inicial, Comercio Exterior, febrero de 1991.

- 2) ¿En qué medida va a afectar las migraciones vigentes desde y hacia algún país limítrofe que no instaure la libre circulación de trabajadores?
- 3) La diferenciación conceptual ensayada por autores europeos, y en relación a la experiencia propia, entre libre circulación de trabajadores y migraciones ¿adquirirá aquí las mismas características?
- 4) ¿Se instrumentarán acuerdos sociales básicos con la participación de las partes involucradas (sindicalistas, empresarios y Estados) buscando un menor costo social, pero también, a mediano y largo plazo una mayor rentabilidad empresarial y una más adecuada inserción en el mundo, o se tomarán decisiones unilaterales por otras vías?
- 5) El tipo de negociaciones sociales esbozado arriba ¿se realizaría en el marco del proceso de integración subregional, a nivel nacional o bien sectorial?
- 6) ¿Qué efectos tendrá la instrumentación de la libre circulación de trabajadores sobre los mercados de trabajo, subregionales, nacionales y regionales?

PARTE III

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien los artículos aquí presentados son de responsabilidad de los autores, los mismos han sido el fruto de discusiones, análisis y modificaciones realizadas colectivamente. Esta modalidad de trabajo es la que nos permite, transgrediendo algunas formalidades, incorporar como consideraciones un producto único y de responsabilidad común.

La constitución de un mercado ampliado como paso decisivo en el proceso de integración implica una serie de mecanismos que incluyen entre otros aspectos, un programa de liberación comercial, la convergencia de políticas macroeconómicas y sectoriales, un arancel externo común, la libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos, así como la creación de autoridades supranacionales. En conjunto constituyen una tarea ambiciosa y compleja que requiere de una cuidadosa y prolija negociación en la que participen gobiernos y actores de los países miembros.

El actual proceso de integración pretende ser diferente a los anteriores ya que, apoyado en la crisis del modelo integracionista multilateral o globalista encarado en ALALC-ALADI, se asienta en acciones bilaterales o pluralistas graduales, flexibles y progresivas —en un principio— y en negociaciones ampliadas a partir de un desarme arancelario, lineal, automático y generalizado, en la actualidad.

El desarme arancelario entre los Estados socios, es una forma de acotar los márgenes del proceso de apertura, en la medida en que se discrimina respecto de terceros países. En última instancia, está basado en la posibilidad de constituir nuevos bloques de competencia que permitan una inscripción menos vulnerable para los países en el mercado internacional.

Esta nueva modalidad de integración requiere, por otra parte, una estrategia de crecimiento acorde con las características actuales de la competencia en el mercado internacional. En este sentido conviene tener en cuenta que los países industrializados e incluso aquellos conocidos como de nueva industrialización, privilegian con éxito un tipo de especialización de tipo intraindustrial, a partir de la identificación de los sectores tecnológicamente más aptos para captar las ventajas de escala derivadas del futuro mercado ampliado. *Esto supone, en primer lugar, un acabado conocimiento de la morfología productiva de los países en cuestión. En este sentido, el actual proceso de integración no debe agotarse en el desarme arancelario, la apertura es sólo una primera etapa del proceso.*

La experiencia internacional muestra la necesidad de la integración como estrategia de crecimiento, pero la crisis y la política de ajuste que llevan adelante los gobiernos condicionan de manera importante el grado, forma y ritmo que asume el proceso de integración. En el mismo sentido, los desequilibrios y asimetrías entre los países del Cono Sur Latinoamericano, requerirán de una enorme cuota de voluntad política para sobrellevarlos.

La compatibilización de las políticas macroeconómicas es el mecanismo clave para transitar el camino de la apertura comercial al mercado común, y si bien puede ser entendida sólo como la negociación conducente a la armonización de determinadas políticas de los estados nacionales (cambiaria, comercial, agrícola, etc.), su influencia se extiende a diferentes ámbitos: la adecuación de las previsiones constitucionales de los estados miembros en función de la transformación del concepto de soberanía y la aparición de un campo de relaciones entre los Estados centrales y las demás unidades jurídico-políticas de cada uno de ellos, en tanto el proceso de integración va transformando las estructuras regionales y los aparatos jurídico-institucionales en una dinámica no contemplada en los marcos constitucionales actuales.

Por otra parte, la integración supone la delegación de soberanía por parte de los Estados y ello se cristaliza en políticas comunes, armonizaciones legislativas o leyes comunitarias y en instituciones supranacionales que amplían y modifican la noción de soberanía: no se trata de la desaparición del Estado Nacional sino de una refuncionalización, se acuerda institucionalmente sobre un espacio ampliado, se regula sobre contratos transnacionalizados, se fijan nuevas fiscalidades (fiscalidad nacional-fiscalidad comunitaria), se regula para nuevos sujetos (empresas binacionales, agrupaciones empresariales), se armonizan las regulaciones laborales y, como en la aparición de los Estados Nacionales modernos, se produce una verdadera revolución jurídica e institucional.

Pero esta visión positiva de la integración no debe opacar las dificultades existentes, si lo que realmente se pretende es un proceso viable y duradero, por el contrario, las mismas deben estar presentes ya que constituyen el campo de negociación concreto.

La nueva concepción política de la integración y la apertura, de la cual MERCOSUR es un objetivo promisorio, es una histórica aspiración latinoamericana revalorizada en el presente y de indiscutible interés para los países del Cono Sur. Pero el mercado, por definición, suele ser discriminatorio con los más débiles y cuando mayor es, más discriminatorio es su comportamiento. Consecuentemente cabría suponer que las zonas más dinámicas de los países comprometidos en la integración en curso serían las que aprovecharían más las oportunidades y que ello se traduciría en un aumento de las diferencias intrarregionales en cada uno de los países. Es previendo estos comportamientos que los Estados deben procurar mecanismos de compensación regional que contrarresten las tendencias futuras. Los desequilibrios regionales son una realidad, no sólo en nuestro país. Dentro del territorio nacional, las zonas deprimidas o en declinación se suceden en gran parte a lo largo de los más de nueve mil kilómetros que configuran la franja fronteriza, ámbitos espaciales en donde colindan no sólo sistemas jurídico-institucionales de los respectivos países, sino también sus economías.

La concepción de la frontera bajo óptica de aislamiento, en afinidad a una política nacional de mirar hacia adentro, da lugar a un cuadro jurídico aplicado a frontera como zona de seguridad, aun vigente, que desalienta las inversiones en proyectos y despierta un escaso interés en el empresariado nacional. Pero son las franjas fronterizas las llamadas a ser un espacio fundamental dentro de la integración y en donde se desarrollarán múltiples acciones y por ello deberán crearse nuevas figuras político institucionales representativas de estos movimientos.

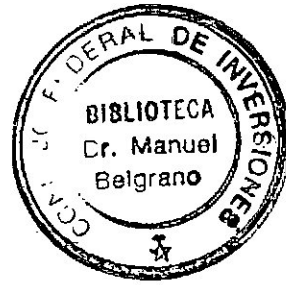
Paralelamente, las modificaciones estructurales ocurridas y el proceso de integración en curso conducen a una reformulación de las regionalizaciones tal como ha sido concebida tradicionalmente. En la actualidad los Estados centrales son atravesados por una doble tensión, la externa, derivada de la internacionalización de la vida económica, y la interna, determinada por el protagonismo que adquieren los nuevos sujetos regionales y las formas de cooperación interjurisdiccional. En este sentido, la clave de la nueva articulación es la región que asocia las jurisdicciones existentes (provincias) con el Estado Nacional y con el mercado internacional.

Finalmente, se podría afirmar que la coordinación de políticas macroeconómicas y la creación de autoridades supranacionales son los instrumentos fundamentales que permitirán concretar el proceso de integración y evaluar sus alcances y retrocesos.

Para contribuir con ese objetivo, el equipo dedicado a esta temática, en el Consejo Federal de Inversiones, definió áreas específicas de trabajo apuntando a identificar problemas concretos que deberá enfrentar el proceso de integración. Así se trabajará en: los mecanismos jurídicos que regulan la constitución, funcionamiento y disolución de las sociedades comerciales; el rol del sector laboral en la integración, aspecto cuyo debate aun no está suficientemente instalado en nuestros países; la frontera como ámbito de integración; los derechos de propiedad intelectual, las patentes y marcas; los mecanismos jurídicos de la promoción económica; las normas referidas a la calidad de productos; el régimen de inversiones extranjeras. Asimismo, se trabajará para identificar sectores claves para la integración productiva de las provincias, a partir de estudios de competitividad internacional.

Esta tarea, se orienta a brindar los elementos técnicos indispensables para que estas elaboren estrategias conducentes a una inserción más competitiva dentro del proceso de integración, a partir de una nueva visión del regionalismo del país en el contexto del mercado común.

GÚIDI G., CAPRARO H., DIRIE C., SEJAS L., SIERRA P., SOSA A.



ANEXO

EL PROCESO DE INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y BRASIL¹

En julio de 1990, los presidentes Collor de Mello y Menem decidieron acelerar el proceso de negociación orientado a formar un espacio económico común entre Argentina y Brasil, según lo establecido en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado en noviembre de 1988 y ratificado por ambos Congresos en agosto de 1989. En tal sentido, ambos gobiernos acordaron acelerar la eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias, gradualmente, de manera de finalizar el proceso en diciembre de 1994, en lugar del plazo de diez años originalmente previsto.

En dicha reunión también se aprobó el Estatuto sobre Empresas Binacionales que venía siendo postergado desde 1987, se decidió poner finalmente en marcha el protocolo automotriz (que a pesar de estar aprobado no tenía vigencia efectiva) se firmó un acuerdo de comercio de partes y componentes para centrales nucleares y se aprobó una nueva ampliación de la lista común en los protocolos de bienes de capital y alimentos procesados. De esta forma, el Programa de Integración y Cooperación Económica entre ambos países (PICE), iniciado en julio de 1986, recibe un renovado impulso político.

Los estudios más exhaustivos sobre el proceso de integración argentino-brasileño, basados en la evolución y las perspectivas del comercio a partir del PICE, relacionan la reversión en las características del comercio bilateral a partir de 1989, con el cambio significativo en la relación entre ambos países a partir de los acuerdos comerciales y de complementación. Entre los rasgos distintivos que se hacen notar en esos estudios, se cuenta **la introducción del criterio de comercio intrasectorial** en el patrón de especialización industrial, en un intento de transformar el característico esquema de **comercio intersectorial** que históricamente presenta el comercio entre Argentina y Brasil.

Es importante, por lo tanto, presentar las ventajas y desventajas de tales acuerdos, como así cuales son las nuevas tendencias que estos fundaron a partir de la experiencia adquirida. Con ese fin, haremos referencia a dos de los acuerdos firmados entre Argentina y Brasil (en el sector de Bienes de Capital, y en el de Productos alimenticios) a través de un extracto de los estudios "La trayectoria del proceso de Integración argentino brasileño tendencias e Incertidumbres" realizado por Chudnovsky D, y Porta F. (1990, Centro de Economía Internacional) y "La Integración Intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino Brasileño en el sector de Bienes de Capital" de Fontanals, J. (1990, Publicación de la Subsecretaría de Industria y Comercio, Programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas) abocados a dichas experiencias. Cabe destacar que los tres autores citados, fueron, a su tiempo, Coordinadores del Programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, en el marco del cual se estructuró, técnicamente, el protocolo de comercio de bienes de capital entre Argentina y Brasil, desde 1986.

1 El comercio argentino brasileño. Características y evolución después de los tratados.

Durante la mayor parte de la década de 1980 el comercio argentino brasileño se caracterizó por los siguientes rasgos:

- a) un valor anual que fluctúa en alrededor de U\$S 1.300 millones (promedio), que es a su vez entre 25 y 40% inferior a los máximos producidos en 1979 y 1980;
- b) fuertes déficits para Argentina, con la sola excepción de 1986 en que se registró un virtual equilibrio (con anterioridad a 1980, los saldos comerciales favorecían tradicionalmente a Argentina);

¹ Extractado por Pablo Sierra.

- c) un nítido patrón de especialización intersectorial, con predominio de exportaciones manufactureras de base industrial en el caso de Brasil y de exportaciones agroalimentarias, particularmente de nulo o bajo grado de elaboración, de parte de Argentina.

Hacia 1989, por el contrario, se destaca que el comercio bilateral total se aproximó a los U\$S 2.000 millones, las exportaciones argentinas casi duplicaron el promedio de años anteriores, contribuyendo de ese modo a generar un superávit superior a los U\$S 500 millones, y las manufacturas de origen industrial representaron cerca del 50% de aquellas exportaciones, con lo que el saldo en ese tipo de bienes fue relativamente equilibrado. Asimismo, se dio una recuperación más que proporcional en las exportaciones agroindustriales argentinas de mayor valor agregado.

Esta notoria reversión en las características del comercio bilateral, se explican en gran medida por la coyuntura de 1989, pero, ciertamente, estos resultados también se producen como consecuencia del cambio significativo de la relación entre ambas economías, a partir de los acuerdos comerciales y de complementación comprometidos entre los dos países desde 1986 en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil.

2 Efectos de los protocolos en el comercio de Bienes de Capital.

La entrada en vigencia del Protocolo N° 1 en enero de 1987 da lugar a una significativa expansión del comercio bilateral de bienes de capital en los años subsiguientes. El hecho que los valores comerciados estuvieran por debajo de las metas prefijadas deriva, en gran medida, de la falta de realismo de éstas.

En 1986, previo a la instrumentación del Acuerdo, el comercio bilateral de bienes de capital, correspondiente al universo definido, fue de U\$S 63 millones. A partir de la vigencia del Acuerdo dicho valor ascendió a U\$S 124 millones, 135 millones y 166 millones en 1987, 1988 y 1989 respectivamente. El comercio de bienes de la Lista Común (LC) —el efectivamente afectado por las ventajas recíprocas del Acuerdo— impulsó en gran parte tal crecimiento. En efecto, el comercio LC alcanzó en 1987 al 35% de dicho intercambio global, al 51% en 1988 y a casi el 60% en 1989.

ARGENTINA-BRASIL: PROTOCOLO DE BIENES DE CAPITAL EVOLUCION DEL COMERCIO E IMPORTANCIA RELATIVA DE LA LISTA COMUN (U\$S millones corrientes)

	COMERCIO TOTAL	EXPORT. ARG.	IMPORT. ARG.	SALDO ARG.
LISTA COMUN (1)				
1986	16.7	2.1	14.6	-12.5
1987	42.2	17.9	25.3	— 7.4
1988	68.7	35.6	33.1	2.5
1989	95.5	51.5	44.0	7.5
UNIVERSO (2)				
1986	62.8	17.7	45.1	-27.4
1987	123.8	37.1	86.7	-49.6
1988	134.5	51.4	83.1	-31.7
1989	166.0	81.0	85.0	— 4.0
COEFICIENTE (1)/(2) en %				
1986	26	12	32	
1987	35	48	29	
1988	51	69	40	
1989	58	64	51	

FUENTE: SICE/PNUD, Programa de Asistencia Técnica Bienes de Capital

Las exportaciones argentinas de bienes de capital a Brasil se multiplicaron por más de cuatro veces entre 1986 y 1989, pasando de U\$S 17,7 millones a U\$S 81 millones. Prácticamente la totalidad del incremento absoluto se explica por las exportaciones de bienes LC. Estos, cuyo valor de exportación antes del Acuerdo no había superado los U\$S 2 millones, constituyeron el 48% de la canasta exportada en 1987 y casi el 70% en 1988 y 1989. El impacto relativo es menor en el caso de las importaciones desde Brasil pero los valores absolutos son igualmente significativos. Crecieron de U\$S 45 millones en 1986 a U\$S 85 millones en 1989, en tanto la participación estimada de los bienes LC en el total ascendió de 32% a 40% en el mismo lapso.

El saldo comercial refleja el impacto diferencial del crecimiento relativo del comercio sectorial para cada uno de los socios. El comercio bilateral total de bienes de capital fue deficitario para Argentina en 1986 por U\$S 27 millones, déficit que se elevó en 1987 a U\$S 50 millones y se redujo a U\$S 32 millones en 1988 y a sólo U\$S 4 millones en 1989. Si bien los valores del último año están sumamente influidos por el estancamiento de las importaciones argentinas, puede afirmarse que, a lo largo del período, ha habido una apreciable disminución relativa del déficit en un contexto de fuerte expansión del comercio.

El hecho más significativo, sin duda, es que el déficit se explica exclusivamente por el comercio de bienes no negociados. En efecto, en el comercio de los bienes LC la brecha negativa de U\$S 12 millones en 1986 se redujo en 1987 y se transformó en un superávit para Argentina de U\$S 2,5 millones en 1988 y de U\$S 7,5 millones en 1989.

Tales valores y tendencias reflejan varios elementos significativos. En primer lugar, la expansión del comercio bilateral se produjo en un contexto de recesión y estancamiento de la inversión en ambos países. En segundo lugar, hasta el momento, el Protocolo ha inducido sólo algunos impactos comerciales pues, como se señala más adelante, no ha disparado un proceso de complementación productiva que, sin duda, daría lugar a efectos expansivos más importantes. Tercero, el comercio de bienes LC ha resultado equilibrado, lo que ha permitido contrarrestar la importancia relativa del déficit que Argentina mantenía en el intercambio global de bienes de capital con Brasil. Finalmente, las estimaciones realizadas señalan que, como consecuencia de las preferencias recíprocas acordadas, predomina un efecto de creación de nuevo comercio -más intenso en las exportaciones que en las importaciones argentinas de bienes LC- por sobre el desvío respecto de otros destinos y orígenes anteriores.

En este período, el comercio bilateral de bienes de capital es más dinámico, tanto en Argentina como en Brasil, que el intercambio de estos mismos bienes con terceros países. Se eleva la participación del país socio en las exportaciones e importaciones totales de cada país y también la participación de los bienes de capital en el comercio bilateral global. Se observa, de todas maneras, una marcada asimetría en la importancia relativa que cada país tiene como cliente del otro. El comercio sectorial con Brasil explica alrededor de un 25% de las exportaciones argentinas de bienes de capital y un 10% de las importaciones. Las ponderaciones recíprocas del lado brasileño alcanzan al 4% y el 2% respectivamente. Es necesario señalar que en aquellas familias de productos en las que se concentraron las exportaciones argentinas su participación en el total de importaciones brasileñas es significativa.

2.1 Características del acuerdo.

El diseño del acuerdo sectorial intentaba conciliar las potencialidades que ofrece un mercado ampliado con algunas restricciones impuestas por la situación macroeconómica, la evolución industrial reciente de ambos países y el perfil del comercio bilateral.

En este sentido, introdujo el criterio de comercio Intrasectorial en el marco del patrón de especialización Intersectorial que venía caracterizando al comercio entre Argentina y Brasil y estableció mecanismos equilibradores no restrictivos de comercio en un contexto de déficits crecientes para uno de los socios.

Desde un punto de vista más estructural, potenció líneas de reconversión industrial en un sector clave para la difusión del cambio tecnológico que atraviesa, si bien con diferencias relativas, un período crítico en ambos países y propone mecanismos para internalizar ganancias de productividad y dinamizar inversiones en economías afectadas por procesos de fuerte descapitalización y de debilitamiento de la inversión reproductiva.

Las familias de productos que exhiben un mayor grado de avance en la negociación son: barcos, maquinaria textil y para indumentaria, máquinas herramientas, máquinas para papel y cartón, máquinas para la industria de la alimentación y para envasamiento, y bombas y compresores. En la última negociación el grado de avance ha sido significativo en otros productos de peso en el intercambio comercial, tales como maquinaria agrícola, máquinas para caucho y plástico, equipos para elevación, manipulación y carga, aparatos para calentamiento y enfriamiento y maquinaria vial, en los que había habido fuertes resistencias previas. Los resultados de la negociación han sido notablemente escasos, en cambio, en motores eléctricos y otros equipos eléctricos en general y válvulas.

Cada una de las rondas de negociación realizadas ha significado, en la práctica, la confrontación de propuestas o listas positivas nacionales en las que predominaban los respectivos productos potencialmente exportables. Tanto el perfil de esas propuestas como el resultado de cada negociación estuvo fuertemente influido por la activa y decisiva participación de los fabricantes en la formulación de las listas en cada país y en la aceptación o rechazo de la oferta potencial del socio.

En este contexto, por un lado, se ha ido avanzando en mecanismos de intercambio de información, acuerdos previos y remoción de obstáculos entre empresas y asociaciones de productores de ambos países. Pero, por otro, **la negociación de la LC no fue articulada con objetivos y planes de reestructuración, especialización y complementación industrial**. Ciertamente ha permitido potenciar el comercio de productos en los que cada país se había previamente especializado, o en los que al eliminarse las restricciones comerciales se hicieron manifiestas ventajas relativas latentes, pero ha habido pocos avances sobre aquellos sectores que exhiben las posiciones más proteccionistas.

La coyuntura sumamente inestable y la secuencia de cambios políticos en ambos países postergaron nuevas negociaciones en este sector. La quinta ronda tuvo lugar recién en julio de 1990 y sus resultados entraron en vigor en el mes de octubre. La ampliación acordada de la LC es significativa, seguramente de mayor alcance que cualquiera de las tres anteriores, y contrasta con las perspectivas de agotamiento del esquema, fundadas en las dificultades de la negociación producto por producto y en la ausencia de una política activa y explícita de incorporación de nuevas líneas de producción.

El hecho que ambos gobiernos hubieran decidido acortar los plazos para la constitución del mercado común es el otro factor de orden general que parecería haber impactado favorablemente sobre la marcha de la negociación sectorial. En efecto, la quinta ronda de acuerdos en bienes de capital se desarrolló paralelamente con las tratativas de reducción general y paulada de aranceles. Esta perspectiva habría dado mayor fuerza a los negociadores oficiales para la inclusión en la LC de productos previamente resistidos por el sector privado. A su vez, la acumulación de productos específicos ya negociados habría permitido en algunos casos extender el alcance de la LC a la posición arancelaria completa. **En este sentido, y por todas estas razones, la última ronda se asimiló más a una negociación "sector por sector" que "producto por producto"**.

El perfil de especialización que resulta de la oferta negociadora de cada país, si bien expresa en general la mayor envergadura y diversificación de la industria brasileña, recoge las ventajas comparativas determinadas por las respectivas estructuras de costos.

En la oferta brasileña hay un significativo componente de bienes de capital "siderúrgico intensivos" o también producidos en series largas, mientras que la oferta argentina se concentra en maquinaria específica —en cuyo costo de producción las piezas de fundición inciden relativamente más que las chapas, barras y perfiles de acero o aluminio—, originada en procesos de producción con predominio de etapas caracterizadas por la utilización de personal técnico calificado. Estas características se mantienen en el comercio de productos de la lista común efectivamente realizado.

2.2 Composición del comercio: concentración y especialización²

Se da una fuerte concentración de las exportaciones LC argentinas en un conjunto reducido de productos. En particular, las máquinas herramientas para el trabajo de los metales representan cerca del 50% de los mismos. Los tornos a CNC constituyen una parte considerable de estas ventas, pero también hay altos valores comerciados de otros tornos, fresadoras, prensas y otras máquinas. Estos bienes han captado alrededor de un 20% de la oferta importada en Brasil.

Otro rubro importante es el de las máquinas para envasamiento, con un 15% de las exportaciones LC argentinas y una capacidad de penetración del mercado brasileño similar al anterior. Otros ocho grupos de bienes completan casi un 90% de las exportaciones LC para las 10 primeras familias de productos. Entre ellos cuentan distintos tipos de bombas y compresores, equipos de calentamiento y enfriamiento, matrices, instrumentos de medida y control y máquinas para la industria alimenticia.

Estas diez familias representan a su vez un 77% de las exportaciones del universo de bienes de capital. Para este conjunto, los saldos comerciales son favorables a la Argentina, tanto en el comercio LC como en el universo. El superávit, sin embargo, se concentra nuevamente en máquinas herramientas y, en menor medida, en envasadoras y compresores para gases donde hay todavía importantes líneas no negociadas. El resto de grupos líderes de la exportación argentina mantiene saldos negativos, especialmente en el caso de los equipos de bombeo y las cosechadoras. En todos ellos el déficit es más fuerte en el universo de bienes que en la LC.

² (Nota de los autores) El análisis de composición del comercio de bienes de capital por rubros se ha realizado sobre los datos de 1987 y 1988. Las estimaciones aún provisionarias de comercio para 1989 confirman las tendencias aquí enunciadas.

La diversificación de las exportaciones brasileñas es mucho mayor. Las diez familias más importantes por sus exportaciones LC constituyen el 76% de las mismas pero sólo un 39% de las exportaciones del universo. Entre esas familias figuran cinco que están también entre las principales exportadoras LC de Argentina, lo que sugiere potencial de complementación intraindustrial. El perfil, sin embargo, es distinto, en particular por la importancia de varios grupos de maquinaria industrial específica (para elevación y carga, para las industrias del caucho y plástico, del tabaco, de minerales no metálicos y para envasamiento), junto a las bombas para líquidos y los equipos de calentamiento y enfriamiento y de centrifugado y filtrado.

En todos estos rubros, a excepción de las envasadoras, el déficit argentino es considerable, especialmente si se consideran también los bienes no negociados. El resto de las familias presenta una particularidad. El saldo en LC es favorable a Argentina por la inclusión de las máquinas herramientas, pero en el universo es ampliamente positivo para Brasil ya que predominan las exportaciones de bienes escasamente negociados en el Protocolo N° 1, tales como la maquinaria vial y para construcción y los equipos y motores eléctricos.

En síntesis, la expansión de las exportaciones argentinas se concentra en un conjunto reducido de bienes —y empresas— que han revelado sus ventajas de competitividad una vez acordada la eliminación de las restricciones comerciales. Se trata de bienes con un mayor contenido de mano de obra calificada, de producción en series cortas y con escasa gravitación de las economías de escala.

En el intercambio bilateral, por el contrario, Brasil consolida su liderazgo —aunque con un menor ritmo de crecimiento— en un amplio espectro de bienes que ya exportaba, algunos de los cuales mejoraron su posición al negociarse en la LC, y otros, como maquinaria vial, beneficiados por otros acuerdos en el marco de la ALADI. Tales exportaciones parecen apoyarse más en economías de escala y en productos con un alto contenido de insumos siderúrgicos y de alto valor unitario.

Las consideraciones sobre los déficits y problemas de gestión que enfrentó el Protocolo en el sector de bienes de capital desde su puesta en vigencia llevan a la conclusión de que, aún a pesar del marco macroeconómico claramente hostil en que se desempeñaron las negociaciones y el comercio, un mejor y más consistente uso de los instrumentos existentes hubiera favorecido un mayor dinamismo. Desde esta perspectiva debe remarcarse que la posibilidad de incorporar y comerciar bienes demandados por el sector público, una mayor flexibilidad en las normas de inclusión de partes, piezas y componentes, la promoción financiera de nuevas inversiones con el horizonte del mercado ampliado y la instrumentación de una pauta de liberalización de comercio de mayor alcance a nivel de productos y, a la vez, de mayor gradualismo en la rebaja arancelaria, probablemente habrían beneficiado el logro de los objetivos y metas originales del Acuerdo.

3 Los acuerdos en la industria de la alimentación³

Durante parte de la década de 1970 Argentina mantuvo un flujo considerable de exportaciones de alimentos procesados a Brasil que le permitió alcanzar un superávit constante en el intercambio bilateral en ese rubro. Sus ventajas principales, como es obvio, han residido fundamentalmente en la elaboración de productos propios de clima templado. Sin embargo, una agresiva política de sustitución de importaciones agrícolas y alimentarias favoreció la expansión en Brasil de la industria doméstica y la producción argentina no sólo no participó del fuerte crecimiento del mercado brasileño sino que además abandonó posiciones de mercado anteriormente conquistadas. Durante los 80 el saldo comercial continuó siendo favorable para Argentina pero con niveles de comercio total relativamente escasos.

En este período, la característica más marcada del comercio bilateral de alimentos procesados ha sido su fuerte fluctuación anual. Para este comportamiento influyeron, mucho más que la volatilidad de la paridad relativa, algunos problemas de oferta en el mercado interno brasileño, ya sea por súbitas expansiones de la demanda (p. ej., primera etapa del Plan Cruzado en 1986) como por dificultades temporarias en el abastecimiento de los insumos primarios.

En líneas generales, el comercio en este rubro fue regulado por negociaciones en ALADI, signadas por el otorgamiento de preferencias temporarias y cuotas reducidas y por la apelación reiterada a los mecanismos de salvaguardia previstos para las producciones denominadas sensibles. Si bien esta postura era predominante del lado brasileño, los negociadores argentinos utilizaban criterios semejantes en el caso de algunos derivados de productos tropicales (p. ej., café) y de alimentos fuertemente azucarados.

Las condiciones de ingreso a ambos mercados permanecían, por lo tanto, sumamente restringidas y su administración respondía a criterios estrictos de complementación de oferta. En este marco no había

³ (Nota de los autores) Las informaciones suministradas por el Dr. Jorge Bogo de COPAL fueron de mucha utilidad para el desarrollo de esta sección.

estímulos serios para posibles emprendimientos conjuntos de especialización e integración productiva que aprovecharan la combinación de ventajas naturales disímiles entre los dos países. En tanto estas condiciones eran generales a lo largo de toda la cadena de producción alimentaria, aparecían, de todos modos, aún más restrictivas a niveles más altos de elaboración. La oferta exportable argentina tendió así progresivamente a concentrarse en insumos sin procesar y en producciones de escaso valor agregado.

Cuando en 1986 se firmaron los primeros acuerdos en el marco del PICE la problemática alimentaria se circunscribió a los Protocolos N° 2 y 3 de suministro de trigo por Argentina a Brasil y de complementación de abastecimiento alimentario, respectivamente. El primero de ellos apuntaba principalmente a crear condiciones especiales de intercambio en un rubro apto para reducir el déficit que registraba el comercio bilateral total para Argentina. A su vez, del lado brasileño, la racionalidad del acuerdo residía en que, generalmente, los precios de oferta argentinos eran inferiores a los de otros abastecedores (USA, Canadá) y siempre notablemente más bajos que los costos de producción interna del cereal. De esta forma, el acuerdo trataba de destrabar las rigideces que habían tradicionalmente afectado las exportaciones argentinas.

El Protocolo N° 3 tendía a paliar situaciones de faltantes ocasionales de oferta y a posibilitar la formación, en ambos, países de stocks de intervención de forma de influir en la formación de precios de productos de alta sensibilidad en el mercado doméstico. En la época, los programas de estabilización en los dos países se apoyaban en diversos mecanismos de administración de precios. Se estableció una lista de productos² que podían ser mutuamente intercambiados sin tarifa arancelaria. En la práctica, este mecanismo favoreció el aumento de exportaciones argentinas en 1987 y 1988 (Hirst, 1990).

3.1 Características del protocolo de alimentos procesados

Del lado argentino, en el ámbito gubernamental y en el sector privado, hubo desde el principio de las negociaciones fuerte interés en la inclusión de alimentos procesados en las listas de productos para los que se liberalizaba el comercio mutuo. Por una parte, existía el antecedente de una corriente exportadora promisorio en tiempos de acceso más libre al mercado brasileño. La hipótesis principal era que las ventajas de costo se mantenían intactas. Por otra, la expansión del mercado brasileño contrastaba con la involución del poder adquisitivo doméstico. Al mismo tiempo, las prácticas corrientes de dumping y subsidios en los mercados internacionales y la controversia alrededor del cumplimiento de las normas sanitarias y de calidad requeridas por los países industrializados trababan la posibilidad de exportación hacia terceros mercados.

La persistencia del déficit en el comercio bilateral para Argentina era argumentada a favor del tratamiento preferencial para un sector en el que tendría ventajas evidentes. En Brasil, en tanto, esta posibilidad era vista con buenos ojos por una parte de la administración política que cuestionaba los fuertes subsidios explícitos o implícitos transferidos al sector de producción de alimentos, o que impulsaba el abaratamiento relativo de los productos de consumo. Dentro del sector privado el apoyo principal residía en las grandes cadenas de supermercados interesadas en la importación.

Los acuerdos inicialmente firmados no establecían una cobertura propicia para avanzar en mecanismos de apertura en este sector. El protocolo de complementación alimentaria no sólo aparecía circunscripto a algunos productos básicos sino que taxativamente aludía a mecanismos de emergencia. Las negociaciones para la ampliación del comercio en el marco del AAP N° 1 de ALADI no avanzaban en este sector por la resistencia de la contraparte industrial brasileña y la firme postura proteccionista de la CACEX, la agencia brasileña coordinadora de las tratativas en ALADI. En este marco, los negociadores públicos y privados argentinos tomaron el diseño del protocolo de bienes de capital como un modelo factible y adaptable. A partir de ahí, comenzó a negociarse un acuerdo específico para el sector de alimentos procesados.

En este caso, a diferencia de la experiencia en el sector de bienes de capital, los acuerdos entre ambos países no fueron firmados sino después de un entendimiento entre los representantes del sector privado. Las negociaciones entre la COPAL y ABIA⁵ fueron simultáneas a las discusiones oficiales y su acuerdo precedió y posibilitó la firma por ambos gobiernos del Protocolo N° 22 a mediados de 1988. Sin embargo, el primer antecedente de las negociaciones en el sector es un convenio de intención suscrito por las dos entidades privadas en noviembre de 1986, contemporáneo a los

⁴ (Nota de los autores) Ajo, arroz, cebolla, huevos, lechuga, papas, pollos, porotos, tomates y zanahorias.

⁵ (Nota de los autores) COPAL, Coordinadora de Productores Alimenticios, es la entidad argentina que agrupa a las Cámaras de Productores de Alimentos. ABIA, Asociación Brasileña de la Industria Alimenticia, es su contraparte brasileña.

primeros documentos oficiales. En dicho texto ya se preveía la constitución de una Lista Común (LC), cuya ampliación se negociaría semestralmente, con máxima desgravación arancelaria y eliminación de cualquier otra restricción en el intercambio bilateral. A este efecto se extendía la cobertura del acuerdo a todos los alimentos de cualquier grado de elaboración, los que serían elegibles para integrar la Lista Común.

A pesar de este entendimiento inicial, las principales dificultades residieron precisamente en la confección de una primera lista común de productos y en el diseño del mecanismo de administración arancelaria y de comercio. Los representantes brasileños se oponían a una lista amplia y a la rebaja general de aranceles. Tal divergencia explica que la firma definitiva del Protocolo se demorara en dos años de intensas negociaciones oficiales y privadas.

Dos elementos ajenos a la especificidad del sector forzaron finalmente los tiempos y la resistencia de la industria brasileña. El primero fue la introducción de cierta flexibilidad en la política de importaciones brasileña a partir de 1988. El segundo fue un acuerdo general entre ambos gobiernos en el sentido de iniciar acciones que permitieran reducir el déficit que Argentina estaba acumulando.

En síntesis, el protocolo N° 22 establece condiciones de liberalización comercial que pueden aprovecharse en todas aquellas posiciones arancelarias que contengan alimentos de cualquier tipo y grado de elaboración. En el marco del universo de productos así definido, ambos gobiernos deberían negociar semestralmente sucesivas ampliaciones de la Lista Común. Para los bienes incluidos en esta LC rigen las condiciones de libre comercio pactadas, es decir, arancel 0 y tratamiento impositivo equivalente, y se establece la imposibilidad de retiro de los mismos una vez incluidos. Tal como originalmente se propuso en el caso de los bienes de capital, este protocolo también señala una meta indicativa (no obligante) en el sentido de incorporar a la LC, en un plazo de cuatro años, el 50% de ítems arancelarios comprendidos en el universo.

En este caso se trata igualmente de un instrumento concebido para estimular proyectos de complementación industrial, de ahí el énfasis en no circunscribir el universo exclusivamente a los productos finales y en proponer mecanismos de coordinación de políticas tecnológicas y de control sanitario y de calidad. Sin embargo, en el ánimo de los negociadores y, nítidamente, de la parte empresaria argentina el objetivo principal, por lo menos en una primera etapa, era la ampliación de comercio y el establecimiento de condiciones garantizadas y permanentes de penetración de mercado. Para la parte argentina, los altos aranceles y las restricciones cuantitativas que pesaban sobre la importación de alimentos en Brasil configuraban una ventaja decisiva frente a terceros. En este caso, por lo tanto, a diferencia de las negociaciones en el sector de bienes de capital, las preocupaciones por establecer cláusulas de equilibrio dinámico quedaron del lado brasileño y, dado el contexto proclive a resolver el déficit argentino, no se concretaron específicamente en el texto.

Otra diferencia significativa con el protocolo de bienes de capital es que la LC tiende a ser de ítems arancelarios completos y no de productos específicos, lo que amplía el alcance de las medidas de liberalización y atempera las limitaciones de una negociación "producto por producto". Pero, por otra parte, se incorporó al Protocolo la posibilidad de establecer cuotas cuantitativas o monetarias para el intercambio sin arancel. De hecho, este fue el mecanismo principal de defensa de la posición proteccionista de la industria brasileña y en la primera LC negociada, que entró en vigencia en noviembre de 1988, buena parte de los ítems incluidos estaban sujetos a cuotas, en muchos casos fuertemente restrictivas.

Aquí aparece un cambio importante entre el texto finalmente aprobado del protocolo y la versión que hacia fines de 1986 habían convenido privadamente ambos sectores empresariales, la que, al menos en este punto, reflejaba ciertamente la postura argentina. Quedó dicho que el mecanismo de liberación de comercio previsto en el protocolo N° 22 es la eliminación total del arancel entre ambos países pero sujeto a la posibilidad de fijación de cuotas administradas. El texto oficial recomienda el aumento progresivo del nivel de las cuotas o su eliminación pero no establece pautas ni plazos. El texto de intención firmado entre COPAL y ABIA en 1986, en cambio, suponía tres mecanismos complementarios, aplicables a distintas franjas de productos según fuera negociado. Uno era la eliminación total del arancel. El segundo, arancel 0 con cuotas crecientes en el tiempo hasta llegar al 100% en un plazo no mayor de cinco años. El tercero, arancel positivo común pero decreciente hasta su eliminación en un plazo semejante.

En este sentido, el acuerdo finalmente aprobado introduce mayor rigidez y podría haber comprometido los objetivos de extensión progresiva de las nuevas condiciones de comercio a una mayor cantidad de productos y de expansión del intercambio. La primera LC alimentaria parece haberse visto afectada por esta rigidez en el diseño. Sin embargo, la reactivación de la demanda interna y la flexibilización de la política de importaciones en Brasil en 1989 crearon mejores condiciones en la negociación de las dos posteriores ampliaciones de la LC.

3.2 Evolución de las negociaciones y el comercio

En la mayoría de los rubros alimenticios Argentina mantiene apreciables ventajas comparativas. Estas residen fundamentalmente en el costo de producción y la calidad de los insumos y en el costo y la productividad de la mano de obra calificada. La combinación de estos factores resulta en un costo unitario más bajo en Argentina vis-a-vis Brasil. En aquellas líneas de producción susceptibles de economías de escala, el tamaño absoluto del mercado interno brasileño ha permitido incorporar ciertas ventajas de costo en la producción doméstica. Por otra parte, dentro de los costos de producción, la comparación de los costos de envasamiento, el "packaging", es también favorable a Brasil; en este caso, las ventajas residen no sólo en la escala, sino en el costo primario y la calidad de los insumos y en la calidad del envase terminado. Cabe resaltar que con el desarrollo extensivo de las técnicas de diferenciación de producto y de los nuevos sistemas de conservación, transporte y comercialización en el sector de alimentos, los costos de envasado son importantes en la formación del precio final del producto.

Por esta razón, el sector productor en Argentina presionó por la libre importación de material para envasamiento y envases terminados, con el argumento de superar una asimetría en los costos no imputable a su eficiencia relativa. El régimen de admisión temporaria de insumos y bienes intermedios destinados a la producción exportable dio una salida a esta situación y su utilización fue expresamente reconocida en el Protocolo N° 22. En este marco, y a pesar de la incertidumbre en el manejo del problema de las cuotas, las condiciones estaban dadas para una expansión inmediata de las exportaciones argentinas, en un momento, además, en que la fuerte recesión interna dejaba ociosa parte importante de la capacidad de producción instalada.

En la primera LC, negociada en el segundo semestre de 1988 y vigente a partir de noviembre de ese año, los ítems arancelarios cupificados eran significativos y las cuotas respectivas generalmente bajas. En líneas generales, predominaban productos que habían sido ya objeto de alguna negociación en el marco de ALADI, por lo que tenían márgenes de preferencia relativamente altos en el comercio bilateral. Se dio el caso de cuotas convenidas que resultaban inferiores a intercambios realizados en los años previos. Del punto de vista brasileño, primaba el objetivo de protección sectorial. En el medio argentino, en tanto, se privilegiaba el hecho de poner en marcha un mecanismo potencialmente menos restrictivo que los acuerdos tradicionales de ALADI y que, a su vez, podía beneficiarse de una lógica de negociación global con el socio regida por el criterio de equilibrar el déficit en el comercio bilateral expandiendo las exportaciones.

Lo sucedido en las dos negociaciones posteriores, en el segundo semestre de 1989 y en junio/julio de 1990, indica que aquellas fueron en general favorables a la postura argentina. Se ha mencionado más arriba el impacto que tuvo en esa dirección el cambio tendencial en la política comercial brasileña en el sentido de menor control sobre las importaciones y, no menos importante, la voluntad de la cancillería brasileña en equilibrar el comercio con un socio con el que, hasta ese momento, acumulaba saldos contables. Estos dos factores se beneficiaron de las contradicciones existentes en el sector de la alimentación en Brasil.

En efecto, en las negociaciones se manifestaron continuos conflictos entre los representantes del sector primario, del industrial y los supermercadistas. Estos últimos, que comercializan alrededor del 65 % de los alimentos en el mercado brasileño, presionaban por una mayor liberalización de las importaciones desde Argentina. El sector industrial no tenía una posición de conjunto, pero aquellos sectores predominante elaboradores de materias primas o bienes potencialmente importables desde la Argentina eran igualmente favorables a establecer mecanismos de expansión del comercio. El sector primario en cambio, abogaba por excluir de las negociaciones a las materias primas competitivas de la producción local o presionaba por cuotas lo suficientemente reducidas como para no alterar los precios vigentes. Puede decirse que, en líneas generales, en el último año la cancillería brasileña se alejó de las posturas proteccionistas de la industria alimentaria local y de los productores de clima templado del sur de Brasil.

El universo arancelario del Protocolo N° 22 reúne alrededor de 1200 posiciones genéricas. Después de la última ampliación se encuentran negociadas cerca de 500, lo cual da una idea del avance logrado hasta el momento. Los datos sintetizados en el cuadro siguiente indican una aceleración en los resultados de las negociaciones.

PROTOCOLO DE LA INDUSTRIA ALIMENTICIA
Cantidad de productos incluidos en la Lista Común

	Sin cupo	Con cupo	TOTAL
Lista Común			
original	149	60	209
1ª ampliación	69	45	114
2ª ampliación	161	6	167
Total Lista Común	379	111	490

Observaciones:

- En la primera ampliación, en 20 de los 60 ítems cupificados en la LC original se amplió la cuota y para otros 4 fue totalmente eliminada.
- En la segunda ampliación, 8 ítems negociados anteriormente aumentaron su cuota y para otros 29 fue eliminada.

FUENTE: SICE, Oficinas Comerciales de San Pablo y Rio de Janeiro, *Protocolo de la Industria de la Alimentación* — Informe N° 2, julio de 1990.

Las negociaciones posteriores al establecimiento de la lista común original resultaron en una fuerte ampliación de los alcances de la misma, tanto por la incorporación de nuevos ítems como por el aumento o la eliminación de las cuotas anteriormente negociadas. En particular, la segunda ampliación de julio del corriente año indica un fortalecimiento de las perspectivas de la expansión del comercio en este sector. Sin duda, el principal factor desencadenante de esta nueva situación es el cambio drástico en la política de importaciones en Brasil de acuerdo a lo enunciado en el Plan Collor. Cabe señalar que esta ampliación favoreció particularmente la incorporación de oferta exportable argentina. Mientras tanto, los productos considerados sensibles por la industria argentina, tales como azúcar, café soluble, pollos y atún, p. ej., permanecen sin negociarse.

Los acuerdos en el sector de la industria de alimentación han tenido un impacto considerable sobre la expansión del comercio bilateral en 1989, fundamentalmente sobre las exportaciones argentinas. En el análisis sobre las tendencias del intercambio bilateral se señaló que en tanto que, en relación a 1988, las exportaciones totales argentinas se incrementaron 75%, las correspondientes a las manufacturas de origen agropecuario (MOA) lo hicieron en 177,2%, por lo que resultaron, en dólares corrientes, superiores en cerca de U\$S 50 millones a las registradas en 1986 (+25,6%), las que habían sido las más altas de la década. Por su parte, las exportaciones argentinas de productos incluidos en la LC alimentaria en las dos primeras negociaciones aumentaron en 1989 un 259% respecto del año anterior. Esta evolución comparada indica que el comercio en los renglones de productos negociados dinamizó notablemente la posición exportadora argentina. El incremento absoluto de exportaciones en posiciones LC explica, por sí solo, casi las tres cuartas partes del aumento en las exportaciones MOA.

En este comercio LC de alimentos procesados el saldo fue netamente favorable a Argentina. Sus exportaciones fueron de U\$S 167,7 millones y sus importaciones de U\$S 11.5 millones. El saldo sectorial equivale al 30% del superávit argentino con Brasil. Cabe consignar que estos valores agregados sobreestiman el comercio estrictamente regido por las condiciones del Protocolo N° 22 por varios motivos: en primer lugar, la LC considerada no estuvo en vigencia durante todo 1989; segundo, no siempre está incluida en la LC la posición arancelaria completa; y, finalmente, algunas de esas posiciones están cupificadas. Sin embargo, es evidente que además de haber generado un impacto directo sobre la expansión de las exportaciones argentinas, las negociaciones sobre los productos alimenticios crearon un ambiente propicio para una mayor penetración del mercado brasileño aún en los casos de subsistencia del arancel.

3.3 Perspectivas

Estos valores indican asimismo que, particularmente para el caso de las exportaciones argentinas más exitosas como lácteos y conservas de vegetales, el mercado brasileño ha representado una salida

atractiva en función de la retracción de la demanda interna. En cuanto a su impacto sobre el mercado brasileño, se ha estimado que en tales rubros de comercio más nutrido las exportaciones argentinas no llegan a cubrir más del 5% del consumo aparente de los productos en cuestión. Su efecto principal, mucho más que un desplazamiento de la oferta de productores locales, ha sido el de instalar un cierto precio testigo en el mercado.

Ciertamente, en el poco tiempo transcurrido desde la vigencia de este protocolo es difícil precisar una tendencia manifiesta que posibilite realizar un análisis de perspectiva. Los factores coyunturales propios del año analizado, que actuaron impulsando básicamente las exportaciones argentinas, podrían modificarse y resultar menos favorables para tal comportamiento. De todas maneras, en 1990, si bien habrá un estancamiento de la demanda en Brasil, la ampliación de la LC recientemente negociada, una mayor liberalización en la política de importaciones brasileña y la paridad relativamente alta Austral/Cruzeiro serán factores que seguirán estimulando la corriente exportadora argentina. En este marco, las negociaciones generales para el establecimiento de un mercado común entre ambos países podrían acelerar la ampliación de la LC y estimular un mayor saldo para Argentina en el comercio recíproco. Por otra parte, la anunciada reducción general de aranceles en Brasil tiende a limitar el margen de preferencia respecto de terceros abastecedores que los productores argentinos obtuvieron hasta el momento.

La estrategia que siguen los negociadores argentinos, públicos y privados, apunta a ampliar rápidamente la inclusión de los productos en la LC y a modificar el sistema de cuotas de modo de incorporar obligatoriamente pautas crecientes. Asimismo, para flexibilizar aún más los mecanismos de ingreso de productos, se insiste en desistir de la obligatoriedad del arancel 0 y establecer la posibilidad de fijar un arancel bilateral común y rápidamente decreciente. En este sentido, la posición argentina procura aprovechar lo que se considera una coyuntura favorable en las negociaciones y en la política interna del país socio para acelerar la institucionalización de canales de expansión de comercio en un sector en el que presenta ventajas comparativas evidentes.

Por el momento, predomina en el sector privado argentino una estrategia de desvío de producción hacia el mercado brasileño en virtud de la retracción del mercado doméstico. De ahí que en sus relaciones con el sector privado brasileño hayan priorizado al sector supermercadista. No aparece todavía una política definida de ampliación de capacidad o de reconversión y reequipamiento que tenga como eje las perspectivas del mercado ampliado. Las ET con filiales en ambos países, tal como ha ocurrido también en las primeras etapas de las negociaciones en el sector de bienes de capital, se han resistido en general a la apertura recíproca de las líneas de producción que controlan. Dentro de este panorama general habría pocas excepciones. Una es la de la multinacional CICA, elaboradora de conservas de vegetales en ambos países, interesada en combinar los ciclos de producción estacional de algunos de sus productos. Otra sería la estrategia del grupo Bunge & Born, de fuerte presencia en el sector agroindustrial de los dos países, que trata de diversificar su producción en Argentina hacia los lácteos y chacinados, ambos con buenas perspectivas de ingreso al mercado brasileño.