

HACIA UNA ASOCIACIÓN DE LIBRE COMERCIO HEMISFÉRICA EN AMÉRICA

(LOS PRINCIPIOS, LA CORRUPCIÓN, EL COMERCIO Y LAS ADUANAS)

POR MARIO A. ALSINA

SUMARIO

- I ANTECEDENTES
- II. REBROTE DE LA INICIATIVA. DECLARACION DE PRINCIPIOS.
- III. EL PLAN DE ACCION.
- IV. EJECUCION DEL PROGRAMA EN MATERIAS COMERCIALES Y AFINES.
- V. MI OPINION.

I. ANTECEDENTES

En nuestros comentarios al Código Aduanero evocamos los principales antecedentes para la formación de una comunidad de naciones en el continente americano ⁽¹⁾. Por iniciativa de EE.UU., el 2 de Octubre de 1889 se reunió en Washington la Primera Conferencia Internacional Americana.

La iniciativa contó con la autorización del Congreso de los EE.UU.. La otorgó el 24 de mayo de 1888 para que el gobierno convocara a las naciones americanas.

Las deliberaciones comenzaron el 2 de Octubre de 1889 y concluyeron el 19 de Abril de 1890. Concurrieron los delegados de diecinueve repúblicas. La República Dominicana rechazó la invitación pero concurrieron otros que aún no habían conquistado su independencia, como Cuba, Panamá, Jamaica, Trinidad-Tobago, Barbados, Surinam, Granada, Santa Lucía y Dominica.

El temario abordado consistió en pro-

curar un sistema uniforme sobre disposiciones aduaneras, protección de las patentes de invención, de las marcas de fábrica y de comercio, de la propiedad literaria, establecer una moneda común y estudiar las materias relacionadas con el bienestar de los países americanos.

El programa respondía a las aspiraciones esbozadas entre nosotros por Juan Bautista Alberdi, que era un visionario de la integración económica y cuyo pensamiento podía sintetizarse en tres propuestas:

- Unión aduanera marítima común;
- Sistema uniforme de moneda, pesas y medidas;
- Sistema de compensación y crédito para el intercambio monetario y sistema crediticio para el desarrollo comercial entre los miembros.

La Conferencia no tuvo éxito. La controversia se planteó porque EE.UU. propuso la integración económica y Argentina y Chile se opusieron. Los delegados argentinos fueron Manuel Quintana y Roque

(1) Confr. ALSINA, Mario A.; BASALDÚA, Ricardo Xavier; COTTER MOINE, Juan Patricio: "CÓDIGO ADUANERO", Comentarios- Antecedentes-Concordancias T.V, Ed. Abeledo Perrot, pág. 55 y sigtes., 1987.

Sáenz Peña y los chilenos Varas y Alfonso. La posición de la Argentina respondió al deseo de evitar un enfrentamiento entre América y Europa.

La Conferencia se circunscribió entonces a crear una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, luego sustituida por la Unión Panamericana, que constituyó el origen de la actual Organización de los Estados Americanos (O.E.A.).

Varias décadas después se firmó en Europa el Tratado de Roma por el cual se constituyó la Comunidad Económica Europea y los países latinoamericanos mostraron su preocupación porque ello podía afectar la exportación de sus productos (ej. política agrícola y productos tropicales). Procuraron entonces armonizar los intereses bajo la estructura del G.A.T.T. (1947 y siguientes), pero con poco eco.

II. REBROTE DE LA INICIATIVA. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

En Diciembre de 1994, los jefes de Estado y de gobierno (elegidos) de las Américas acordaron en EE.UU. (Miami, Florida) celebrar negociaciones para establecer un Area de Libre Comercio en las Américas (A.L.C.A.), con la finalidad de eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión.

Para ello pactaron los principios rectores en un estatuto que denominaron "DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS". Se trata de un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad, basado en la Democracia, el Libre Comercio y Desarrollo en la región.

Asimismo, elaboraron el "PLAN DE ACCIÓN", que comprende las materias a abordar y los procedimientos generales para la consecución de los objetivos.

Transcurrió más de un siglo desde la iniciativa anterior y se notan varios cambios. Así, el nuevo acuerdo se formalizó

con la intervención de treinta y cuatro naciones. Los que carecían de independencia en la anterior reunión se presentaron ahora como Estados independientes y concurren otros que eran inexistentes y que nacieron de desmembramientos.

Las treinta y cuatro naciones que concurren fueron las siguientes: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, EE.UU., Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristobal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente, y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Se produjo un claro alineamiento de los países de la región con los propósitos y principios tutelados en los acuerdos internacionales.

Así, se pactó por ejemplo la firme adhesión a lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas (O.N.U.), la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de las controversias.

En el orden político se recordó que la O.E.A. establece que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo y constituye el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de Derecho, la salvaguarda a la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto por las minorías y la paz entre las naciones. La democracia se basa, entre otras cosas, en elecciones libres y transparentes y el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno.

Se reconoció así porque la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente. Por ello, se coprometieron a fortalecer los sistemas democráticos y la defensa de los regímenes democráticos constitucionales.

Para la consecución de dichos objeti-

vos, los participantes se comprometieron a simplificar los procedimientos gubernamentales y aumentar la transparencia y responsabilidad de las instituciones democráticas. Asimismo, a garantizar la independencia del Poder Judicial y mejorar las condiciones de las mujeres y grupos más vulnerables (poblaciones indígenas, discapacitados, niños, ancianos y minorías).

Condenaron firmemente la corrupción y se comprometieron a que los gobiernos adopten medidas para su combate integral, porque constituye un factor de disgregación social que socava la legitimidad de las instituciones políticas y al sistema económico.

Condenaron firmemente el uso ilícito de drogas y prometieron luchar contra ese tráfico, como así también contra el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas y sustancias químicas precursoras.

Condenaron el terrorismo y sus formas de expresión y prometieron emplear todos los medios legales para combatirlos.

En el orden económico acordaron adoptar las medidas para promover la prosperidad a través de la integración económica sobre la base de contar con:

- Un sector privado dinámico, para un progreso continuo;

- Un comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas injustas;

- La eliminación de las barreras para el acceso de los bienes y servicios a los mercados;

- Integrar las economías como factor clave para mejorar el medio ambiente.

Las negociaciones para eliminar las barreras al comercio y a la inversión deben **concluir**, a más tardar, en el año **2005**. Se comprometieron, asimismo, a producir **avances concretos** hacia ese objetivo para **fin de este siglo**.

Para ello, se comprometieron a profundizar los acuerdos subregionales y bilate-

rales existentes, orientándolos a la integración hemisférica y armonizándolos para hacerlos compatibles unos con otros.

Reconocieron que la inversión constituye el principal motor para el crecimiento en el Hemisferio. Para conseguirlo, convinieron en la necesidad de contar con mercados más abiertos, transparentes e integrados, propendiendo en forma progresiva a la integración del mercado de capitales con la participación del sector privado y cooperación y financiamiento de las instituciones internacionales, lo cual supone atender la infraestructura hemisférica de las telecomunicaciones, la energía, el transporte, todo ello para un movimiento eficiente de los bienes, servicios, capital, información y tecnología.

En el orden social, se pronunciaron firmemente contra la discriminación por motivos de raza, de sexo, de nacionalidad, de origen o de religión. Admitieron, asimismo, la necesidad de mejorar la educación y la atención primaria de la salud como así también a erradicar la pobreza extrema y la necesidad de fortalecer el papel de la mujer en la vida política, social y económica. Igualmente reconocieron la necesidad de crear nuevas oportunidades de trabajo y condiciones de empleo.

En materia ambiental, acordaron avanzar en los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares, celebrada en Barbados, en 1994.

En lo concerniente a la asistencia de las instituciones internacionales reconocieron que deben encaminarse por la O.E.A. y el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.).

También acordaron invitar al sector privado (laboral, partidos políticos, instituciones académicas y demás actores y orga-

nizaciones no gubernamentales) y celebrar reuniones de alto nivel.

III. EL PLAN DE ACCION

Los mismos representantes y representados aprobaron un amplio programa de acciones para cumplir para cada objetivo e indicaron las acciones a seguir por los gobiernos.

Dada su extensión sólo los enunciaremos para contar con un panorama y nos detendremos en los puntos más directos con la actividad de nuestro Instituto.

El programa responde al siguiente temario:

1) La preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias en las Américas

-El fortalecimiento de la democracia.

Define el objetivo y puntualiza la acción a cumplir por los gobiernos.

-La promoción y protección de los derechos humanos.

Id. Id.

-El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria.

Id. Id.

-La promoción de los valores culturales.

Id. Id.

-La lucha contra la corrupción.

Define el objetivo en los siguientes términos:

El problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés, no solamente en este Hemisferio sino también en todas las regiones del mundo. La corrupción en los sectores público y privado de-

bilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones. La modernización del Estado, que incluya la desregulación, la privatización y la simplificación de los procedimientos gubernamentales, reduce las oportunidades de corrupción. En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público.

Puntualiza la acción a cumplir por los gobiernos del modo siguiente:

- Promoverán el debate público sobre los problemas más importantes que enfrente el gobierno y establecerán prioridades para efectuar las reformas necesarias que permitan lograr transparencia y rendición efectiva de cuentas de las funciones gubernamentales.

- Garantizarán la debida supervisión de las funciones gubernamentales fortaleciendo los mecanismos internos, entre ellos la capacidad de investigación y cumplimiento de las leyes con respecto a los actos de corrupción y facilitando el acceso del público a la información necesaria para un escrutinio externo significativo.

- Establecerán normas sobre conflictos de intereses para los empleados públicos así como medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, entre ellos la imposición de sanciones rigurosas a los que utilicen sus cargos públicos en beneficio de intereses particulares.

- Harán un llamado a los gobiernos del mundo para que adopten y hagan cumplir las medidas contra el soborno en todas las transacciones financieras o comerciales con el Hemisferio; con este fin, invitarán a la O.E.A. a que establezca vínculos con el Grupo de Trabajo de la O.E.A. sobre Soborno en las Transacciones Comerciales

Internacionales.

- Elaborarán mecanismos de cooperación entre los sectores bancario y judicial para que sea posible una respuesta rápida y efectiva en las investigaciones internacionales de los casos de corrupción.

- Darán prioridad al fortalecimiento de los reglamentos y las compras internacionales, la recaudación de impuestos, la administración de justicia y los procesos electoral y legislativo, utilizando el apoyo del B.I.D. y de otras instituciones financieras internacionales cuando así proceda.

- Desarrollarán en la O.E.A., con la debida consideración de los tratados y las leyes nacionales pertinentes, un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores público y privado que incluya la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción, a través de negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o de nuevos arreglos dentro de los marcos existentes para la cooperación internacional.

- La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos.

Define el objetivo y puntualiza la acción a cumplir por los gobiernos.

- El fenómeno de la confianza mutua.

Id. Id.

2) La promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio

- El libre comercio en las Américas.

Define el objetivo y puntualiza la acción a cumplir por los gobiernos.

Establece asimismo una Agenda de acción inmediata para lograr el Area de Li-

bre Comercio de las Américas, a saber:

- Enero de 1995. Inicio de los programas y calendarios para las reuniones en los foros vinculados a temas del comercio.

- Julio de 1995. Reunión de los Ministros responsables del comercio.

- Marzo de 1996. Reunión de los Ministros responsables del comercio. Recepción del Informe Final por los Ministros y calendario concerniente a actividades posteriores.

- El desarrollo y la liberalización de los mercados de capital.

Define el objetivo y puntualiza la acción a cumplir por los gobiernos.

- La estructura hemisférica.

Id. Id.

- Cooperación energética.

Id. Id.

- Las telecomunicaciones y la infraestructura de la información.

Id. Id.

- La cooperación en ciencia y en tecnología.

Id. Id.

- El turismo.

Id. Id.

3) La Erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio

Id. Id.

- El acceso universal a la educación.

Id. Id.

- El acceso equitativo a los servicios básicos de salud.

Id. Id.

- El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad.

Id. Id.

- El fomento de las microempresas y las pequeñas empresas.

Id. Id.

- Los Cascos Blancos-Cuerpos para casos de emergencia y el desarrollo.

Id. Id.

4) La garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro ambiente para las generaciones futuras

- La alianza para el uso sostenible de la energía.

Id. Id.

- La alianza para la biodiversidad.

Id. Id.

- La alianza para la preservación de la contaminación.

Id. Id.

El Plan de Acción también contempla el tipo de actividades para las cuales se propiciará el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En lo que concierne a las **reuniones de alto nivel** enumera las reuniones y conferencias a celebrar para llevar a cabo los mandatos que emanen de la Cumbre.

Finalmente, puntualiza las iniciativas en que las alianzas de los sectores público y privado desempeñan un papel importante.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN MATERIAS COMERCIALES Y AFINES

Como resulta de lo expuesto, para cum-

plir con la formación de un área de libre comercio en la región, el Plan de Acción previó celebrar una **reunión de los ministros responsables del comercio en Junio de 1995.**

La aludida reunión de ministros de celebró en EE.UU. (Denver, COLORADO), con fecha 30 de Junio de 1995. Se dieron cita los ministros responsables del comercio en representación de las treinta y cuatro naciones que participaron en la Cumbre de las Américas para realizar la Primera Reunión Ministerial sobre Comercio, con el objeto de preparar el inicio de las negociaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A.), en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión con **resultados concretos hacia fines del siglo actual y estar concluída la labor a más tardar, en el año 2005.**

Los ministros convinieron **crear grupos de trabajo** para cubrir las siguientes áreas:

-acceso a los mercados;

-procedimientos aduaneros y reglas de origen;

-inversión;

-normas y barreras técnicas al comercio;

-medidas sanitarias y fitosanitarias;

-subsidios, "antidumping" y derechos compensatorios; y

-economías pequeñas.

Cada grupo de trabajo debe identificar las medidas relacionadas con el comercio existentes en cada área con miras a identificar los posibles enfoques para las nego-

ciaciones.

Convinieron igualmente un calendario y la **designación de los coordinadores iniciales** para llevar adelante la labor de cada grupo de trabajo.

Acordaron que en la Reunión Ministerial de Comercio de marzo de 1996 recibirán los informes de dichos grupos de trabajo. En las áreas: compras del sector público; derecho de propiedad intelectual; servicios y política de competencia, convinieron que lo decidirían en la aludida reunión a celebrarse en marzo de 1996.

Acordaron que **todas las naciones podrán integrar los grupos de trabajo.**

-Resolvieron asimismo invitar a la OEA, el BID y la CEPAL para que dentro de los campos de sus competencias proporcionen apoyo analítico, asistencia técnica e informes cuando los mencionados grupos de trabajo lo soliciten.

1) Grupo de Trabajo sobre los procedimientos aduaneros y Reglas de origen

El grupo de trabajo sobre los procedimientos aduaneros y reglas de origen tiene como coordinador inicial a Bolivia y tiene por misión:

- Recopilar de la manera más eficiente posible un inventario completo de los procedimientos aduaneros del Hemisferio y determinar la posibilidad de publicar una Guía de los Procedimientos Aduaneros del Hemisferio.

- Desarrollar las características que son fundamentales para establecer un sistema eficiente y transparente de reglas de origen, incluyendo la nomenclatura y los certificados de origen.

- Identificar las áreas de cooperación técnica en la operación de las Aduanas, tales como la conexión entre sistemas computarizados y la prevención del fraude.

- Recomendar un enfoque específico

para la simplificación de los procedimientos aduaneros del Hemisferio;

- Formular recomendaciones específicas para llevar a cabo las negociaciones sobre reglas de origen.

2) El Grupo de Trabajo sobre Normas y barreras técnicas al comercio

El Grupo de Trabajo Sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio tiene como coordinador inicial a CANADÁ y tiene por misión:

- Recomendar formas específicas para lograr una mayor transparencia, especialmente en el desarrollo de las normas.

- Recopilar información sobre los órganos existentes encargados de la acreditación de las evaluaciones de cumplimiento con los reglamentos técnicos en el Hemisferio, al igual que sobre las organizaciones que acrediten a dichos órganos;

- Recomendar métodos para promover la comprensión del Acuerdo sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio de la OMC, inclusive a través de la asistencia técnica.

- Recomendar pruebas y certificaciones que deban cumplir los productos con miras a acuerdos de reconocimiento mutuo.

3) El Grupo de Trabajo sobre Subsidios, derechos "antidumping" y derechos compensatorios

El grupo de trabajo sobre subsidios, "antidumping" y derechos compensatorios tiene por coordinador inicial a la Argentina y tiene por misión:

- Identificar los subsidios a las exportaciones agrícolas y otras prácticas de exportación que tengan efectos similares sobre el comercio del Hemisferio;

- Recomendar medios para tratar todas las prácticas de exportación que distorsionen el comercio en los productos agrícolas que se comercien con el Hemisferio o dentro de éste;

- Promover la comprensión de las obligaciones estipuladas en la O.M.C. en el área de subsidios y comenzar a recopilar un inventario de las prácticas relativas a los subsidios en el Hemisferio;

- Examinar la información sobre las leyes relativas al "dumping" y los subsidios de los países del Hemisferio;

- Intercambiar opiniones sobre la aparición de prácticas de las leyes de alivio al comercio relativas a "dumping" y los subsidios y formular recomendaciones para los trabajos futuros.

V. MI OPINIÓN

Tengo la impresión de que las iniciativas emprendidas en la Cumbre de las Américas se encaminan sobre bases más sólidas que las de la Primera Conferencia Internacional Americana del 2 de Octubre de 1889.

Supongo que los tramos iniciales de negociación se desenvolverán pesadamente durante los primeros años, de modo que sugerirá la posibilidad de atender las misiones con poco presupuesto circunscripto a las misiones austeras de algunos funcionarios. Pero sería un grave error basado en falsas imágenes, pues es indispensable tanto la participación activa y continua, desde el inicio, del sector público y del privado en los respectivos grupos de trabajo, en el interior del país y en el exterior.

Si no se concurre así, luego las normas se irán elaborando con independencia de los principios y acciones previstos y acordados internacionalmente, beneficiando a los organizados y perjudicando a los demás, sin derecho a tardíos pretextos o re-

clamos.

Se plantea, entonces, cómo ha de procederse para la consecución de los objetivos acordados en la Cumbre de las Américas.

Me parece esencial:

1. Identificar a los miembros del sector público y del sector privado que deben aportar al proceso.

2. Elaborar un programa de participación permanente y continuo.

3. Elaborar un presupuesto para atender las participaciones del sector público y privado, a cargo de la comunidad. Las dependencias del sector público contarán con el presupuesto general con más el adicional que demande el programa. El presupuesto relativo al sector privado ha de ser confeccionado, porque no existe.

4. Elaborar las normas de procedimiento que permitan asistir a las reuniones en forma expedita, por ejemplo a través de una resolución única que comprenda a los miembros del sector privado y del sector público.

5. Programar la publicidad de los actos que se vayan produciendo, aún los concernientes a lo realizado por los grupos de trabajo en el país y en el exterior.

La ausencia de un programa con las acciones a cumplir por el sector privado determina la responsabilidad de los funcionarios, porque el gobierno acordó compromisos en el orden internacional que involucran a aquel sector como basamento para el cumplimiento de los objetivos.

No puedo disimular el disgusto que me produce que a esta altura de los acontecimientos no se haya podido lograr la armonización de los aspectos aduaneros latinoamericanos ni adherido a la Convención de Kyoto sobre armonización, a pesar de haberlo propiciado hace más de trece años en un trabajo que fue seleccionado por el INTAL en sus Bases para la Integración Lati-

noamericana ⁽²⁾. Si ello se hubiera cumplido, estaríamos hoy posicionados en un mejor nivel para abordar la etapa que se inicia en la Cumbre de las Américas.

Entonces, conviene identificar desde el inicio donde caben responsabilidades. Me parece claro que los funcionarios tienen la obligación de proyectar los cursos de acción necesarios para el cumplimiento de los objetivos y no cumplen con su responsabilidad ni función si no adoptan las medidas para cumplir los compromisos asumidos por el gobierno en las relaciones internacionales.

Tampoco cumplen si programan las partidas para atender las misiones del sec-

tor oficial dejando de lado la privada. Se requiere pues un programa de actividades, la forma y el modo de cubrir las participaciones y los reglamentos que habiliten en forma rápida para encarar una misión dentro y fuera del país y la elaboración de un método de trabajo que concilie los temas a abordar con los otros países. De no procederse así, todo el curso de acción será exclusivamente oficial y la participación efectiva de los países en desarrollo propiciada únicamente por los funcionarios, es decir, contrariando los objetivos, los principios y el plan de acción a seguir para cumplirlos.

(2) Confr. ALSINA, Mario A.: Revista Integración Latinoamericana, I.N.T.A.L., Dic.1982 N° 75, "ARMONIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ADUANEROS LATINOAMERICANOS". Este trabajo fue seleccionado por el INTAL en sus Bases para la Integración.