INFORME INTEGRAR

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)
Calle 10 Nº 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

Nº 34 - Diciembre de 2005

Sumario

- ¿Cómo se desatará el nudo agrícola del ALCA?

- El transporte marítimo regional y su protección jurídica en la relación MERCOSUR-ALCA
Derecho de Castilla vs. Derecho Indiano. Integración del área al ALCA: ¿último paso de la transculturación latinoamericana?

- Direcciones electrónicas útiles

¿Cómo se desatará el nudo agrícola del ALCA? La experiencia de otros acuerdos regionales*

Ariel R. Ibañez
Abogado

I. Introducción

El sistema jurídico que regula el comercio internacional de productos agrícolas se ha venido desarrollando en dos niveles, que presentan un alto grado de interacción. Por un lado, el ámbito multilateral -encarnado por los Acuerdos de la OMC- y, por otro, el más circunscripto ámbito regional.

En el ámbito multilateral, como resultado de la Ronda Uruguay, las partes acordaron iniciar un proceso para "...establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado...como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales ".

En este marco, se podría suponer que los acuerdos comerciales regionales que prosiguieran a la conclusión del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (AsA) se constituirían en un factor coadyuvante hacia la concreción de ese objetivo final. Sin embargo, la sensibilidad de la cuestión agrícola determinó que los resultados fueran muy limitados. Esto es sustentando también por la laxitud y ambigüedad de los requisitos legales exigidos por el GATT para que un acuerdo comercial sea compatible con sus derechos y obligaciones.

La cuestión agrícola en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no es la excepción, y se ha transformado paulatinamente en un nudo gordiano de la negociación. En su evolución, esta cuestión contribuyó, en gran medida, a desdibujar la ambición del proyecto inicial tendiente a la constitución de una zona de libre comercio hemisférica de amplio alcance.

La heterogeneidad de las políticas agrícolas aplicadas por los países que conformarían esta zona de libre comercio se presenta como un obstáculo hasta ahora insalvable en la negociación. Los países productores y exportadores de bienes agrícolas que no subvencionan su producción encuentran severas limitaciones para establecer las bases para un comercio justo y equitativo en el ámbito hemisférico. Esto es, por un lado, mejorar las condiciones de acceso de sus productos agrícolas a los mercados hemisféricos y, por el otro, preservar las condiciones de acceso en sus actuales mercados regionales. Por el contrario, aquellos países que sí subvencionan su agricultura no se muestran predispuestos a realizar concesiones sustanciales en esta esfera.

Esta diversidad de intereses no es novedosa, por el contrario, claramente se puede deducir de los resultados de los acuerdos concertados por las partes involucradas con antelación a esta negociación, especialmente en los que participan los países desarrollados de la región. Los acuerdos comerciales regionales (ACR) de los que participan las mismas partes que se encuentran negociando el ALCA sirven de referencia ineludible para pensar qué resultados se podrían alcanzar en la negociación hemisférica e identificar y evaluar los distintos enfoques de disciplinamiento de la materia agrícola.

Especialmente tomaremos en cuenta aquellos acordados con posterioridad a la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, que dio origen a la OMC y a la primera regulación sistemática del comercio agrícola. Este nuevo ordenamiento se erigió como un hito

ducto subvencionado o del valor de la producción agrícola total de un país; a esto se lo llamo nivel "de mínimis". En segundo lugar, se exceptuaron algunos programas particulares, denominados de "caja azul". En tercer lugar, se consideró que determinadas subvenciones no tenían efectos sobre el comercio o lo tenían en grado mínimo, llamándolas de "caja verde".

En síntesis, sólo una porción del total de las subvenciones (las de la denominada "caja ámbar"; cuyo contenido es residual) quedó sujeta a reducciones. Asimismo, como anticipamos, debido a la metodología adoptada tales reducciones fueron más teóricas que prácticas.

Por lo tanto, si bien se puede evaluar positivamente el aporte de la Ronda Uruguay debido a que contribuyó a poner un tope máximo a las subvenciones más dañinas, no se lograron en la práctica avances hacia su reducción. Esta situación se mantiene hasta la actualidad.

III. 2. 2. Tratamiento en los acuerdos regionales latinoamericanos

Sin duda que el pilar que menor consideración encuentra en los ACR es el de ayuda interna. De los 19 casos analizados únicamente nueve "mencionan" a este pilar, sin que esto signifique que establezcan disciplinas propias en la materia. Únicamente en cuatro casos se establecen disciplinas, y únicamente en dos casos nacen de éstas derechos y obligaciones para las partes.

Como sabemos, los países desarrollados son los mayores usuarios de este tipo de medidas, proporcionalmente con su capacidad presupuestaria para otorgarlas. Llamativamente, entre los acuerdos analizados de los que participan países con distinto grado de desarrollo (cuatro casos), únicamente en un caso se contempla esta materia (Canadá - Costa Rica). En ese único caso, los compromisos son extremadamente exiguos, limitándose al reconocimiento del efecto nocivo de las medidas y a un sencillo mecanismo de consulta sobre los efectos de las medidas.

a) Definición

Al igual que lo que ocurre en la OMC, la mayoría de los ACR analizados no definen las medidas de ayuda interna. El único instrumento que se ocupa de establecer una definición en la materia es el Protocolo Bilateral entre El Salvador y Panamá en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá.

b) Disciplinamiento

Opción 1. Remisión a las disciplinas de la OMC

Cláusulas referidas a la remisión expresa a las disciplinas de la OMC. En la abrumadora mayoría de los casos analizados que contemplan este tipo de medidas, las disciplinas remiten a los derechos y las obligaciones de las partes en los Acuerdos de la OMC. La misma conclusión se puede sacar tácitamente de aquellos casos en que no se contemplan las ayudas internas dentro de la materia incluida en el acuerdo.

Opción 2. Elaboración de disciplinas propias

_ Cláusulas referidas a la remisión a protocolos bilaterales. En los casos en que una de las partes del acuerdo es un esquema de integración económica, en dos casos se remiten a disciplinas a ser acordadas bilateralmente entre las partes. Vale remarcar que únicamente en un caso estas disciplinas finalmente se concretaron.

_ Cláusulas referidas a los efectos de estas medidas en el comercio recíproco:

a) que crean derechos y obligaciones para las partes. En este sentido en un caso las partes se comprometen a utilizar únicamente el "nivel de minimis" (clara referencia a la regulación multilateral), en otro a utilizar aquellas medias que no afecten el comercio o lo hagan en grado mínimo;

b) que establecen objetivos no coercitivos. En varios casos analizados, las partes se comprometen a "esforzarse" en utilizar únicamente aquellas medias que no tengan efectos sobre el comercio o lo tengan en grado mínimo; se refiere en algunos casos a su plena conformidad con el "Anexo 2" del AsA (las conocidas multilateralmente como de "caja verde");

c) que establecen medidas para compensar sus efectos en el comercio recíproco. Este tipo de cláusulas es extremadamente escaso en los ACR analizados. En los casos en que existen, su alcance es exiguo. En los cuatro casos que las consideran, las partes se obligan a realizar "consultas". En el caso del acuerdo entre México y el Triángulo del Norte se prevé la posibilidad de fijar "cuotas compensatorias" en el caso de que la haya sido objeto de una investigación por práctica desleal y se compruebe que daña la producción de una parte.

En MERCOSUR-CAN se establece que sí las partes no cumplen con la obligación de apoyar a sus productores sobre la base de aquellas medidas sin efectos sobre el comercio o con efecto mínimo, el producto beneficiado quedaría excluido del cronograma de reducción arancelaria acordado. Esta cláusula podrá ser efectiva en aquellos casos en que se pueda identificar específicamente el o los productos destinatarios de la ayuda interna. Sin embargo, existe una gama de situaciones, como las medidas de tipo "horizontal" que dificultan la aplicación de este tipo de compensaciones.

_ Cláusulas referidas a medidas para compensar los efectos de las ayudas internas en terceros mercados hemisféricos en los que compiten las partes. Este tipo de cláusulas no se corresponde con la naturaleza bilateral (o birregional) de los ACR analizados. Sin embargo, cobraría significación en el caso del ALCA.

_ Cláusulas referidas a la coordinación en la negociación de la OMC. Contrariamente a lo que sucede con las medidas de apoyo a

tienen sobre el sistema internacional y las relaciones internacionales."

4. Transporte de cabotaje regional

A nivel regional el transporte marítimo es una actividad de gran importancia. Es un factor clave en el comercio exterior de cada uno de los países y de la región. Partiendo de lo anteriormente mencionado, es conveniente crear un transporte de "cabotaje regional" o "transporte de corta distancia" según la denominación europea de la actividad (dejan reservado la terminología del cabotaje a la navegación interna de cada Estado; al regional lo llaman de corta distancia). Aunque el sentido con el que fue concebido el short sea shipping en Europa (navegación de cabotaje regional) es distinto al del MERCOSUR -que nace como opción al transporte carretero por ser más económico, seguro y sostenible-, podemos encontrar similitudes. Se desarrolla en tramos marítimos de relativa corta distancia y se transportan cargas unitarizadas, o sea se lleva a cabo transporte multimodal.

Específicamente, en cuanto al tema "Integración de infraestructuras y empresas del transporte", ya en el año 2003 se reflejó la preocupación respecto de la política del gobierno nacional argentino acerca de los proyectos que impulsará sobre integración en estas áreas, junto con los socios del MERCOSUR.

La Secretaría de Transporte (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) ya establecía que "en lo que respecta a puertos y vías navegables resulta prioritario continuar con las discusiones sobre los regímenes de transporte fluvial y marítimo a desarrollarse a nivel regional, unificando los acuerdos bilaterales de los países miembros en procura de una normativa uniforme que responda a los intereses de las partes". Estas opiniones se deben llevar adelante dentro del Subgrupo de Trabajo Nº 5 Transporte e Infraestructura del MERCOSUR".

Más adelante se expresa que existen asimetrías en cuanto a costos de construcción naval y de operación de las embarcaciones entre los miembros, así como también enormes diferencias de los costos laborales del personal de los astilleros, y del personal embarcado, y del trato impositivo tributario a los buques y artefactos navales, dependiendo del registro en cada país miembro.

Por último, la conclusión se centra siempre en la importancia de llegar a la concreción de un régimen de cabotaje regional del MERCOSUR, y aun más ambicioso, a la creación de Sociedades de Clasificación del MERCOSUR acreditadas ante la Organización Marítima Internacional. Las condiciones aún no están dadas para la creación de Sociedades de Clasificación, teniendo en consideración el grado de responsabilidad que ellas tienen en cuanto a los siniestros que se dan en el plano mundial y, por otro lado, respecto de los altos costos que generaría la creación de una o más empresas de tal magnitud. Creo conveniente apuntar con los esfuerzos concentrados en la creación del cabotaje regional, labor que propiamente deberá llevar adelante el Subgrupo Nº 5 del MERCOSUR, junto con la temática de la construcción y reparación naval.

En la República Argentina la ley de cabotaje N° 12980 determina que la navegación interior del país esta reservada a los buques de bandera, permitiendo que supletoriamente la realicen otros Estados. El espíritu de esta ley de cabotaje es lograr un fortalecimiento de la actividad naviera interna y que sea realizada por buques argentinos. De igual manera la ley N° 20447, conocida como la Ley de Promoción de la Marina Mercante, regula que 50 % de las cargas que se transportan sean realizadas por buques argentinos.

A la vez que en Europa se desarrolla el concepto de "autopistas del mar", a nivel MERCOSUR se debe tener en cuenta la existencia de la Hidrovía Paraná-Paraguay, en el marco del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra para el transporte fluvial. Aprobado en Las Leñas en 1992 por los cuatro países miembros del MERCOSUR, fue ratificado por la República Argentina por la ley Nº 24385. Este Acuerdo garantiza la libertad de navegación para los Estados contratantes.

A mediados de 2003, el Gobierno de la República Argentina promocionó un futuro "Plan Nacional de Transporte Fluvio-Marítimo", para reactivar la Marina Mercante Argentina y la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Luego de encontrar un fortalecimiento institucional de la industria marítima de la región podemos comenzar a plantear un relacionamiento en el marco del ALCA con mayor seguridad jurídica.

Se evidencia con claridad la importancia política y económica que tiene el desarrollo del transporte a nivel regional como una herramienta de las más efectivas de la integración.

Este camino a nivel nacional ha comenzado muy tímidamente con la promulgación del decreto 1010/04, que deroga del 1772/91. Este último había instaurado en nuestro país el cese de bandera, por el cual los armadores argentinos podían "irse de la matrícula". El fundamento fue la "reactivación de la economía nacional". Después de 14 años podemos ver que los efectos no fueron los esperados, con lo que estamos dando marcha atrás, tratando de recomponer todo el daño ocasionado al sector naviero, desde la desaparición de la empresa ELMA (Empresa Líneas Marítimas Argentinas) hasta los astilleros de propiedad del Estado que, si no fueron desmantelados en su mayoría, subsisten mágicamente y hoy se están logrando contratos internacionales que no se celebraron durante todo ese tiempo.

Evidentemente, y por fortuna, se ha cambiado el rumbo, pero aún falta a nivel interno la normativa respecto de la Marina Mercante Nacional. Después podremos hablar de la implementación de un cabotaje regional, y finalmente de la creación de Sociedades de Clasificación.

Existe actualmente en tratamiento un proyecto de acuerdo firmado en el marco de la Cuarta Reunión de Especialistas de

Así como Cortés implantó el derecho de Castilla; una nueva y ¿autóctona? clase dirigente pretende implantar las leyes occidentales de mercado, las que regularán de aquí en adelante el futuro bienestar de la región.

Podemos analizar de todos los borradores presentados, que esta posible normativa del ALCA, está conformada de acuerdo a parámetros culturales provenientes del actual centro de poder de la actual civilización dominante del planeta, que es la civilización occidental, y de la cual Estados Unidos es su máximo valuarte actual.

Es la nueva normativa del ALCA. Occidental y global.

Se sostiene que el ALCA es el futuro; la globalización es cosa juzgada; el no subirse al tren de la integración mundial llevará inexorablemente a la pérdida del último vagón de la civilización occidental global, único y último capaz de sacarnos de una situación de atraso y pobreza.

Alguna clase dirigente sostiene que pertenecemos a la civilización occidental. El hecho de ingresar a un mercado de integración económica con la mayor potencia mundial conocida en la Historia, es sólo una decisión política de raíz o fundamento económico. De certezas económicas hacia el futuro.

Pareciera cierto que la cultura de estas clases dirigentes, estas elites, corresponden a la occidental. Fueron educadas en sus respectivos países o en el exterior con similares aprendizajes técnicos, sociológicos, idiomáticos y filosóficos, dando lugar a la formación de líderes occidentales. Son occidentales, nazcan donde hubieren nacido, vivan donde vivieren. Forman parte del uno por ciento de la población mundial que sostienen, conforman la "Civilización de Davos".

¿Se podría afirmar que existe correspondencia entre las elites que se sientan a la mesa de negociaciones en nombre del Estado americano (Estados Unidos) y su población? No cuesta responder afirmativamente.

Sin embargo, ya la pregunta produce escozor si la orientamos hacia las naciones latinoamericanas. Aquí, presumimos, existe una diferenciación mayor entre la concepción de vida de las elites y la población en general.

También damos por cierto que nosotros somos occidentales; el resto de América del Sur o América Latina, no sabemos, dudamos, suponemos que la variación es amplia.

Como contrapartida a estas dudas podemos oponer certezas: según el censo de mediados de siglo XX, 47 por ciento de los peruanos fueron clasificados como indios. En Argentina, país considerado como el más europeo del continente para el período 1810-1822, las cifras son las del cuadro 1.

Cuadro 1

Composición étnica	Buenos Aires (ciudad) (%)	CorrienteS (%)	Catamarca (%)	La Rioja (%)	Mendoza (%)	San Juan (%)	Córdoba (%)
Indios	0,4	17,3	34	22	19	44	0,6
Castas	22,7	11,9	31	45	37	21	57,8
Totales (%)	28,1	29,2	65	67	56	65	58,4

Fuente: C. A. Belsunce, Buenos Aires, su gente 1800-1830; E. Maeder, "Evolución demográfica argentina de 1810 a 1869"; D Celton, "La declinación de la mortalidad en Argentina". Cuadro correspondiente a Nueva Historia de la Nación Argentina, tomo 4, Ed Planeta, 2000, Academia Nacional de la Historia.

Los datos correspondientes a la composición de los núcleos humanos de América Central nos dan valores por encima a los anteriores para fines del siglo XVIII.

Cuadro 2

Origen étnico	Guatemala (%)	El Salvador (%)	Nicaragua (%)	Honduras (%)	Costa Rica (%)
Indígena	78	51	50	34	10
Mestizos y ladinos	16	40	41	60	60
Españoles y criollos	60	5	5	6	10
Pardos y mulatos	60	5	5	6	18

Fuente: Cuadro confeccionado a partir de los datos contenidos en "Transformaciones del espacio centroamericano" (págs. 78-80), de Héctor Pérez Bignoli en Para una Historia de América, Tomo II de M. Carmagnani; A. Hernandez Chávez y R. Romano, coordinadores; México, Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

El presente trabajo intenta formular pequeñas preguntas. También intenta presentar algunos elementos para permitirnos responderlas, habiendo analizado otros escenarios. No escenarios imaginarios, sino reales, históricos. Los elementos históricos a analizar nos presentarán realidades asombrosas.

Intentaremos evaluar los resultados del confronte de diversas civilizaciones, resultados dramáticos, felices, penosos, agradables,