



ORGANIZACIONES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TEXTOS VS. CONTEXTOS*

ECONOMIC INTEGRATION ORGANIZATIONS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: TEXT VS. CONTEXTS

MARCELO HALPERÍN

RESUMEN

El siguiente artículo focaliza el problema de las condiciones de viabilidad para la subsistencia de organizaciones de integración económica en la región (CARICOM; CAN; MERCOSUR; SICA) bajo los renovados desafíos de la economía global. El autor examina el llamativo cambio registrado en los criterios utilizados por un reciente informe de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para calificar y evaluar los procesos de integración económica. En particular, pone de relieve el reconocimiento sobre una supuesta "profundidad" asignada a los ahora denominados "Acuerdos de Preferencias Comerciales" (APC), cuando incorporan capítulos relativos a una variedad de cuestiones comerciales y económicas. Sorprendentemente, estos APC no constituyen mercados comunes ni uniones aduaneras, sino sólo zonas de libre comercio. Al respecto, el informe de la OMC estaría reconociendo un mundo muy diferente de aquél para el cual el Acuerdo del GATT fuera originariamente diseñado. En este marco, las dificultades advertidas en dichas organizaciones regionales de integración económica no se circunscriben a la armonización de políticas macroeconómicas. Por el contrario, aparece y se acrecienta progresivamente una disonancia entre las metas fundacionales y los peculiares mecanismos de evasión y elusión de los compromisos comerciales asumidos en ellas. Al asumir los costos de la inserción en la economía global, los gobiernos nacionales ejercen presión dentro de las organizaciones de integración económica en las que participan, que pasan a ser escenarios donde los países miembros tratan de transferirse recíprocamente los costos de aquella necesaria inserción. Los conflictos resultantes van erosionando progresivamente los vínculos de integración contraídos en el marco de dichas organizaciones. Entretanto, los mismos gobiernos actuando unilateralmente multiplican sus compromisos en el marco de Acuerdos de Libre Comercio a través de los cuales se administran las relaciones comerciales y económicas dentro y fuera de la región. Con el objeto de responder adecuadamente al desafío planteado por la referida inserción en la economía global, se sugiere una modalidad de acción distinta a la que habitualmente prevalece en el mundo académico latinoamericano. En tal sentido, advirtiendo el paralelismo de los instrumentos negociados hacia fuera y hacia dentro de la región, vale la pena intentar un ejercicio de convergencia gradual y controlada. En tal sentido, al plantear los objetivos para progresar en esa convergencia puede considerarse no sólo al régimen de origen de las mercaderías, sino a un amplio espectro de regulaciones.

PALABRAS CLAVE

Organizaciones de integración económica, Acuerdos preferenciales de comercio (APC), Acuerdos de libre comercio (ALC), Organización Mundial del Comercio (OMC), economía global, convergencia.

* Documento escrito con el objeto de respaldar una exposición del autor en el marco de la Especialización en Negociaciones y Comercio Internacional de Agroindustrias, organizada por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y con el auspicio del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina, de la Organización Mundial del Comercio y del Banco Interamericano de Desarrollo.



ABSTRACT

The following article focuses on the feasibility conditions for the survival of economic integration organizations in the region (CARICOM; CAN; MERCOSUR; SICA), under the renewed challenges of global economy. The author looks over a striking change in the World Trade Organization (WTO) criteria to qualify and evaluate the processes of economic integration. In particular, it highlights the WTO's recognition of the so-called "depth" of Preferential Trade Agreements (PTA), which incorporate chapters on various economic and trade issues. Surprisingly, those "deep PTA's" do not establish single markets or customs unions, but only free trade zones (in fact, "Free Trade Agreements"). By the way, the WTO report seems to recognize a very different world from that for which the GATT system was designed. In this frame, difficulties faced by those regional organizations not only prevent macroeconomic policies to engage but also to meet trade commitments. Such organizations show dissonances between its declared goals and the peculiar loopholes adopted by States as individual members. Carrying out the costs of integration into the global economy, national governments keep pressure on such economic integration organizations, in each case as a stage to try to transfer those costs to other member countries. The conflicts generated as a result of the pressures and tensions are gradually eroding the links established within those organizations. At the same time, national governments for its own sake multiply their commitments through Free Trade Agreements (FTA), thus managing ties both among other countries in the same region and with countries outside the region. In order to improve integration agreements in the region according with an appropriate response at the time, the author suggests a new model for dealing with the challenges of globalization. Therefore, employing similar framework in both sides (FTA) may lead to some forms of suitable and gradual convergence. The targets of the drive for such convergence may comprise not only rules of origin but a wide range of regulations.

KEY WORDS

Economic integration organizations, Preferential Trade Agreements (PTA), Free Trade Agreements (FTA), World Trade Organization (WTO), global economy, convergence.

1. EL NUEVO (Y SINTOMÁTICO) EQUÍVOCO ACERCA DE LA "INTEGRACIÓN PROFUNDA"



Había imaginado para este documento un título más expresivo que el elegido, acudiendo a la frase “integración profunda” a fin de abarcar los procesos que partiendo de la conformación de uniones aduaneras afrontan desafíos ambiciosos bajo distintas denominaciones, tales como “mercados comunes” o “uniones económicas” (1). En tal sentido, el ejemplo de una deseada “profundidad” para los procesos de integración de América Latina y el Caribe ha sido durante largos años el de la Comunidad Europea (2). Asimismo, expresiones alusivas a la “profundidad” del compromiso fueron utilizadas, a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para promover una formalización de la “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte” (ASPAN) (3). Sin embargo, **el concepto de “integración profunda” está siendo modificado sustancialmente ¡hasta el punto de individualizar como tales a los denominados Tratados de Libre Comercio (TLC) de última generación!**

Este último es el sentido dado a la frase “integración profunda” cuando reapareció el 28 de abril de 2011 para legitimar el objeto de la llamada “Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico”. En efecto, los Presidentes del Perú, Chile, Colombia y México, firmaron un acta cuyo contenido difiere sustancialmente del alusivo a una propuesta de unión económica, mercado común o siquiera de una unión aduanera. ¿Por qué los mandatarios invocaron entonces la “profundidad” al calificar el área de integración que pretenden conformar? Puede asignárseles la intención de recurrir a un emblema tradicional para ensalzar su propio proyecto. Estarían comunicando que “allí” (y no en otras organizaciones o esquemas) radica la verdadera “profundidad” de la integración económica. Precisamente su mensaje llama la atención porque hasta ese momento parecía unívoco el sentido asignado a la frase “integración profunda”, al evocar políticas comerciales externas comunes, búsqueda de armonización macroeconómica y sistemas institucionales y de solución de controversias inspirados en modelos supranacionales.

Pero la reformulación de la “integración profunda” no queda circunscripta al imaginario latinoamericano. La ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) se ha sumado a la tendencia, en su Informe sobre el Comercio Mundial 2011 subtítulo “La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia”. Allí abundan las referencias a la “integración profunda”. Ante todo asoma un curioso error, porque el Informe utiliza el concepto “acuerdos comerciales preferenciales



(ACP)” como noción genérica y abarcadora de acuerdos que hacen excepción al principio de no discriminación expresado por la cláusula incondicional de la nación más favorecida (NMF) (4). Se trata de un error porque para la propia OMC la referencia a “preferencias comerciales” alude sólo a una especie o tipo de acuerdo que hace excepción a la NMF: las áreas de preferencias económicas entre países en desarrollo, según la Cláusula de Habilitación. A su vez, las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, son otras especies o tipos de acuerdos también exceptuados del régimen NMF y con diferencias sustanciales entre sí. Pero todas estas formas aparecen ahora englobadas en el citado Informe 2011 (en apariencia con meros propósitos descriptivos) a través de esta sigla “ACP”. Luego el Informe introduce un equívoco: emplea la expresión “ACP profundos” para describir a los acuerdos de última generación que contienen capítulos relativos a comercio de servicios, promoción y protección de inversiones, propiedad intelectual, reglas de competencia y de solución de controversias, entre otros. Esta última referencia a la “profundidad” de los TLC difiere, claramente, de la que ha utilizado la doctrina para caracterizar a los tipos de acuerdos que, a partir de las “uniones aduaneras”, sólo pueden subsistir si, como se indicó anteriormente, prevén mecanismos de armonización macroeconómica y sistemas institucionales y de solución de controversias inspirados en modelos supranacionales. Sin embargo, el propio Informe reconoce que por lo menos tres cuartas partes de los llamados ACP no son uniones aduaneras. Más aún, los “ACP profundos” son técnicamente zonas de libre comercio. ¿A qué deberíamos atribuir entonces esta deliberada transposición de términos? Quizás podríamos valernos de la psicología institucional. **En el caso de los funcionarios de la OMC una revalorización semántica del hasta ahora vilipendiado *spaghetti bowl* serviría para reconocer la proliferación de tales “ACP” sin desmerecer a la propia OMC. Se trataría entonces de asignarle “profundidad” al fenómeno, atendiendo a la tradicional creencia instalada desde el multilateralismo, en el sentido que todos los acuerdos que hacen excepción a la NMF, en realidad marcan un paso adelante (y no atrás) en el supuesto proceso hacia la liberalización del comercio mundial.** Y para el caso de los Jefes de Estado de países latinoamericanos del Arco del Pacífico, el apelativo a la “profundidad” de su propuesta tendría también un sentido de revalorización, anteponiéndose a la voluminosa bibliografía que denigra a los TLC. En efecto, se atribuye a los TLC el haber heredado los postulados del Consenso de Washington y de la Iniciativa de las Américas expuesta por el Presidente Bush (padre)



para instituir aquella frustrada Iniciativa de las Américas que procuraba conformar una Asociación de Libre Comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego (ALCA).

En resumen, la revalorización aparente de los TLC, ahora rebautizados como ACP y con la virtud agregada de una hipotética “profundidad”, justifica la supuesta búsqueda de “coherencia” entre dichos Acuerdos y las disciplinas multilaterales. Sin embargo, en el examen de los ACP –como apunto más abajo- el Informe de la OMC acumula hipótesis que los estigmatizan, enfatizando su propensión al desvío de comercio y a la discriminación. Y los esquemas u organizaciones tradicionales de integración económica que hasta aquí se definían por su mayor ambición (a partir de las uniones aduaneras) pasan al segundo plano. Tenemos entonces a la vista una transposición de términos que a su vez podría indicar la crisis (¿o el colapso?) de modelos de integración que habían captado el más alto interés político durante décadas.

2. INOPERANCIA, FRUSTRACIÓN Y AGENDAS AGREGADAS

Una creciente frustración envuelve la vida institucional de las organizaciones o esquemas de integración económica en la región. Subsisten las siglas que llegaron a ostentar significativo peso político e ideológico, independientemente de las características definitorias de cada una de las organizaciones aludidas (SICA, CAN, CARICOM, MERCOSUR) (5). Sin embargo, cunde un desencanto motivado no sólo por los incumplimientos de sus respectivos objetivos fundacionales. Ahora el problema reside, más concretamente, en la inoperancia de los pronunciamientos y en la erosión y vulneración sistemática de las limitadas concesiones comerciales y otros beneficios negociados en el transcurso de su historia más reciente.

Frente a la erosión y vulneración de compromisos contraídos se presentan variados mecanismos de encubrimiento: prórrogas reiteradas y en la práctica *sine die*; admisión de excepciones *ex post*; y postergación indefinida del tratamiento de temas macroeconómicos sensibles, recurriendo al conocido artilugio de crear grupos de expertos o comités especiales para procesar información y preparar estudios o propuestas (6). Simultáneamente las burocracias de las mencionadas organizaciones exhiben una hiperactividad en materias de cooperación, que por su índole son menos conflictivas desde el punto de vista de las negociaciones porque pueden dar lugar a



coincidencias sin necesidad del regateo que se impone al aplicar criterios de reciprocidad. Así, son encaradas cuestiones de cooperación genéricamente catalogadas como “sociales”, incluyendo iniciativas para el tratamiento de privaciones alimentarias, sanitarias, educativas y de seguridad personal. Se trata de apremios comunes a los distintos países y cada vez más acuciantes (7). Otra maniobra de distracción consiste en crear nuevos organismos y asignarles las más variadas competencias sobre un amplio espectro temático, fusionando los objetivos de la integración económica, la cooperación y la integración física. En principio estas atribuciones acumuladas son impartidas en oportunidad de periódicas “Cumbres” donde confluyen Jefes de Estado y de Gobierno. Tales dispositivos, más allá de resultar inoperantes favorecen a líderes políticos acuciados por las respectivas coyunturas nacionales y que utilizan el recurso de una periódica renovación de siglas para exhibir y confrontar sus delirios de grandeza. Últimamente es el caso de UNASUR (8) y de las reuniones que bajo la común denominación de “Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo” (CALC), apuntan a una hipotética “Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe” (CELAC) (9).

El abultamiento y superposición de agendas sin embargo no impide que desde distintos vericuetos académicos y en el curso de las actividades previstas por las propias organizaciones, algunas voces empiecen a llamar a las cosas por su nombre: **tanto énfasis puesto en la “cooperación” no alcanza para disimular tan poca “integración”**. Sin embargo, aún los diagnósticos más realistas se limitan a describir este fracaso y, a la hora de plantear alternativas no hacen sino redoblar las ambiciosas apuestas fundacionales. Es así que prevalece una visión ingenuamente “voluntarista” que se circunscribe a la presentación de recomendaciones institucionales. Así, en algunos casos las fórmulas consisten en reforzar las atribuciones de órganos preexistentes; y en otros casos se diseñan nuevos órganos o instancias que supuestamente deberían afrontar las tareas pendientes (10). En cambio no suelen plantearse hipótesis que vinculen el progresivo deterioro de las organizaciones o esquemas analizados con lo que se observa en la práctica política y de los negocios: la creciente importancia de los vínculos con mercados extra-regionales (11). Y aquí parece residir una clave del problema: la interdependencia comercial, económica y financiera entre países de la región tiende a perder relevancia *vis à vis* los lazos tendidos con países extra-regionales de mayor desarrollo relativo.



3. DENSIDAD ECONÓMICA, NORMATIVA E INSTITUCIONAL DE LAS UNIONES ADUANERAS, MERCADOS COMUNES Y FIGURAS AFINES

¿A qué se deben las posturas de funcionarios y analistas, tan perseverantes cuando enuncian objetivos de integración regional y subregional que como he insinuado parecen cada vez más lejanos? Para despejar la confusión sugiero una relectura de textos escolares propios de la sociología neoclásica o funcionalista. En particular, conviene reparar en la característica esencial de este pensamiento sociológico: el comportamiento ha de interpretarse sobre la base de su significado sistémico. Propongo aplicar el mismo criterio para interpretar el “comportamiento” representado por las medidas y las prácticas que se adoptan en el marco de las organizaciones de integración económica. Es algo que precisamente no pueden admitir los funcionarios y analistas de la integración latinoamericana puestos en la tarea de diagnosticar. Para empezar, cuando las cosas no funcionan tal como se supone deberían hacerlo, el sociólogo profesional pregunta: ¿habrá alguna funcionalidad latente en esa “disfunción”? (12). O en otras palabras alusivas a nuestro tema: **¿qué requerimiento u objetivo no reconocido se estará cumpliendo efectivamente a través de las “fallas” observadas en las acciones (y omisiones) de integración económica?**

Siguiendo esta línea elemental de una perspectiva sistémica, parece útil repasar las instancias contextuales que proveen de sentido a los procesos de integración económica usualmente presentados como uniones aduaneras en camino de ser mercados comunes o figuras afines. Ante todo, los sistemas de inmediata referencia para las acciones y omisiones de integración son las mismas organizaciones o esquemas institucionales en cuyo marco se desarrolla cada uno de estos procesos. Precisamente, se utilizan categorías de análisis inspiradas en la trayectoria de la Comunidad Europea, para ensalzar a las organizaciones estructuradas con el objeto de concretar, como mínimo, compromisos compatibles con las uniones aduaneras y descalificando simultáneamente a los formatos transaccionales (por ende, “no profundos”) destinados a poner en práctica meras zonas de libre comercio (actualmente los TLC o “APC profundos”). En este sentido, la construcción de aquellos esquemas más ambiciosos requiere una institucionalización entendida como disposición de estructuras organizacionales con aptitud regulatoria. De modo que los



particulares (personas físicas y jurídicas) han de contar con un nivel de protección similar al que pueden ofrecerles los Estados nacionales de su residencia, con la ventaja adicional que representa contar con un control de legalidad que asegure la aplicación uniforme de los pronunciamientos comunitarios dentro de todos los territorios nacionales involucrados (13). En cambio, las zonas de libre comercio pueden prescindir de semejantes desarrollos institucionales, y en la práctica prescinden de ellos. **La diferencia en el peso asignado al aspecto institucional entre uniones aduaneras y zonas de libre comercio, se debe a que la institucionalización de mecanismos para introducir y aplicar reglas comunes es indispensable a fin de alinear o armonizar políticas macroeconómicas cuando se trata de países dispuestos a unificar sus políticas comerciales externas.** Dichos alineamientos o armonizaciones han de apuntar a un nivel o grado de alineamiento, complementación o coordinación macroeconómica suficiente como para neutralizar distorsiones en el interior de la propia unión aduanera. Se supone que en caso de no lograrlo, las distorsiones internas pueden realimentarse como un círculo vicioso, montadas sobre aquella misma política comercial externa común. De modo que a falta de armonizaciones, las disparidades preexistentes entre las economías nacionales involucradas en el proceso de integración tenderían a profundizarse. No es posible predeterminedar el contenido y alcance preciso de las armonizaciones macroeconómicas requeridas en un proceso de integración dotado de un formato también predeterminedado (unión aduanera, mercado común, etc.). Pero hay coincidencia en que al menos se deben neutralizar las condiciones que dan lugar a distorsiones en los precios de las mercaderías transables y las condiciones que inducen la radicación y el desarrollo de inversiones en un país miembro y no en otro. En la búsqueda de mayores precisiones y como el concepto de “distorsión” es también equívoco, “neutralizar al menos...” aquí significa “no agudizar” –con motivo de los compromisos de integración- las disparidades preexistentes por las cuales quedaban ya afectados tanto los precios de transacción como las condiciones para seleccionar el país de radicación y desarrollo de inversiones.

Esta preocupación por alcanzar ciertos niveles de armonización macroeconómica nutrió la bibliografía sobre los procesos de integración en América Latina durante la década de los noventa (14). Ello no fue casual, porque el 7 de enero de 1992 se había firmado en Maastricht el Tratado que iba a fijar las pautas para la consolidación de la



Unión Europea, teniendo como antecedente el informe del Comité Delors presentado al Consejo en abril de 1989 con el objeto de diseñar una progresiva profundización del Sistema Monetario Europeo. Los documentos elaborados en América Latina debieron transplantar la idea sobre esta necesidad de afrontar la armonización macroeconómica pero advirtiendo también la mayor vulnerabilidad de los procesos de integración subregionales. En dicho marco las preocupaciones giraron sobre tres problemas vinculados entre sí que desde un comienzo parecieron insolubles. El primero consistió en definir el alcance “jurídico” de la armonización de políticas: ¿unificar o alinear?; ¿compatibilizar o complementar?; ¿o sólo coordinar o cooperar? El segundo problema, teóricamente muy espinoso, apareció al abordar el complejo entrelazamiento de las políticas y prácticas relativas a las cuestiones tributarias, cambiarias y monetarias, máxime cuando las economías de los países latinoamericanos que debían ser armonizadas demostraban asimetrías agudas. El tercer problema, íntimamente asociado al anterior, resultaba de constatar, por un lado el bajo nivel de interdependencia alcanzado entre los países llamados a integrarse (lo que parecía no justificar los altos costos internos de una pretendida armonización); y por otro lado las disparidades estructurales (que hacían particularmente complejo cualquier diseño de armonización, en especial por la imposibilidad de contar con un país que asumiera el peso de las transformaciones o país “ancla”, como había sido Alemania en la Comunidad Europea). Al cabo de veinte años, la evaporación de dichas preocupaciones teóricas indica que los problemas no pudieron ser dilucidados y que, en consecuencia, los ambiciosos objetivos de integración económica quedaron desprovistos de sustento macroeconómico (15).

Pero entretanto, se impuso la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico y autoridades “comunitarias”, para encarnar el interés común frente a los países miembros y así hacerlo valer ante los propios gobiernos y particulares a través de las reglas y los pronunciamientos jurisdiccionales (incluyendo reglas y pronunciamientos que dilucidaran cuestiones de armonización macroeconómica). De ahí la supremacía del derecho comunitario y un sistema institucional de tipo supranacional que habilitara la aplicación inmediata y el efecto directo, en los territorios de las Partes, de las reglas y fallos emanados de fuentes comunitarias (16), incluidos los pronunciamientos para resolver, a modo de control de legalidad o “interpretación auténtica” las diferencias de apreciación que pudieran enfrentar a distintos órganos (17).



4. EL SUBDESARROLLO COMO UN OBSTÁCULO ADICIONAL EN LAS UNIONES ADUANERAS, MERCADOS COMUNES Y FIGURAS AFINES

Según anticipamos anteriormente, no es posible concebir una unión aduanera que prescindiera de la estructura jurídica e institucional destinada a homogeneizar los mercados contrarrestando las distorsiones motivadas por disparidades estructurales preexistentes en el interior del esquema. Hasta aquí llega la teoría. Pero como hemos ido anticipando en las notas de pie de página, estos modelos académicos nunca pudieron ser enteramente digeridos en los países latinoamericanos y del Caribe dentro de sus hipotéticas uniones aduaneras. Dicha reticencia, a su vez, puede justificarse por las características del propio subdesarrollo estructural. En efecto, las uniones aduaneras se han demostrado insostenibles cuando carecen del sustento económico y financiero requerido para neutralizar o al menos minimizar el impacto de las insuficiencias y disparidades agudas y persistentes entre las economías nacionales involucradas. En otras palabras, el problema central de la integración económica más ambiciosa pero en condiciones de subdesarrollo se resume a través de la siguiente pregunta: **¿quién asume los costos de las políticas comunitarias destinadas a reducir disparidades?** Así, en uniones aduaneras concertadas por países subdesarrollados, ninguno de ellos puede aceptar el papel de “ancla” o “locomotora”, es decir, la responsabilidad de cargar con el peso fiscal y financiero requerido para reducir disparidades e insuficiencias preexistentes. Por lo tanto el formato de tipo supranacional suele aplicarse de manera muy limitada o engañosa (CAN, SICA...). En otro caso ha intentado ser sustituido por un formato intergubernamental (MERCOSUR), que (como contraposición al supranacional), supedita la aplicación de la normativa comunitaria a la ulterior aprobación interna de los gobiernos (18), con lo que invalida sus pretensiones fundacionales.

Finalmente, **no hay viabilidad alguna para una organización que se precia de ser (al menos) unión aduanera cuando tolera que sus Estados miembros asuman compromisos, de manera unilateral, con terceros países.** Sin embargo, esa misma tolerancia está plasmada en textos normativos de CARICOM, la CAN, el MERCOSUR y SICA (19). El contrapeso parece consistir en la imposición de una cláusula de la nación más favorecida (NMF). Pero tratándose de países subdesarrollados, la



condición de preservar al esquema mediante la NMF no es de por sí suficiente contrapeso respecto de aquella tolerancia en las relaciones externas. No es suficiente porque, aún aplicando la cláusula, la igualdad nominal de preferencias comerciales difícilmente pueda contrarrestar las ventajas competitivas que respaldan el acceso de productos y servicios importados desde países de mayor desarrollo relativo (20).

5. EL PARADIGMA DOMINANTE A PARTIR DE LA SEGUNDA POSGUERRA Y LA DIFICULTAD PARA SUSTITUIRLO

En este punto conviene reparar sobre un paradigma que reinó durante (por lo menos) cuarenta años sobre los claustros y en los organismos internacionales a la hora de evaluar los procesos de integración económica. Según esta tradición intelectual formada sobre la contribución de Jacob Viner, la viabilidad de las uniones aduaneras se pone en cuestión a partir de un concepto relativo a la “competitividad” de las economías involucradas en la medida que deberían lidiar con un cuadro en el que la creación de comercio tendería a ser contrarrestada por un mayor “desvío” (21). Tales construcciones teóricas, que llegaron a tener alta sofisticación, en la última década han tendido a diluirse, pese a que cabría suponer su aplicabilidad ante los crecientes problemas de supervivencia exhibidos por las pocas uniones aduaneras que todavía subsisten en el mundo (incluyendo a la propia Comunidad Europea). Vale la pena entonces preguntarse: ¿por qué ya no hay tanta dedicación teórica para explicar los problemas de las uniones aduaneras a partir del análisis económico de la competitividad en relación a los términos del intercambio? Propongo esta respuesta: aquellas construcciones teóricas trabajan sobre una conceptualización idealizada y luego ilusoria con respecto a los mercados internacionales. En primer lugar tales elaboraciones suelen tener una visión demasiado rígida de las uniones aduaneras, despreciando la perspectiva jurídica e institucional que, como hemos anticipado, muestra un peso característico dentro de ellas. En los numerales siguientes examinaré, precisamente, los artilugios ensayados en las uniones aduaneras latinoamericanas para sortear las rigideces que las acosan. En efecto, las propias uniones aduaneras procuran resolver sus tensiones internas mediante múltiples mecanismos de flexibilización con el objeto de minimizar los efectos indeseables del desvío de comercio. En segundo lugar –y aquí tendríamos el principal motivo del desgaste intelectual sufrido por aquellas teorías de la competitividad aplicada al



intercambio comercial-, **la economía global está yendo en la dirección contraria a los supuestos tradicionales que nutrieron las concepciones acerca de la competitividad. Así, la segmentación de los mercados no sólo es compatible con la economía global, sino que constituye uno de sus rasgos esenciales.** El sistema de acumulación productiva y reproductiva tiene un soporte tecnológico que a la vez explica el funcionamiento y las tensiones de dicho sistema (22). Es un proceso histórico que se realimenta sobre la base de la segmentación dinámica (ciclo de procesos, productos y servicios) y estática (diferenciación de procesos, productos y servicios). De modo que las actividades productivas, y luego los productos y servicios tienden a diferenciarse según estándares de diseño, calidad, seguridad, inocuidad y afinidad a pautas de protección ambiental. Todos estos estándares van modificándose permanentemente. Las estrategias de comercialización se desarrollan incentivando ciclos y diferenciaciones, pero **la explicación de dicho proceso histórico de segmentación excede como tal a la teoría del marketing, remitiendo en cambio a las condiciones de producción prevalecientes para esta fase del sistema económico internacional.** Simultáneamente, las negociaciones comerciales internacionales responden a estrategias con el mismo rasgo de diversificación, tanto en la atomización de los acuerdos o “asociaciones” entre países como en la atomización de las preferencias negociadas (incluyendo los requisitos específicos para calificar el origen). Resultan así regímenes de administración (y ya no liberalización) del comercio. Los actuales TLC, si bien cumplen los flexibles estándares fijados por la OMC con respecto a las zonas de libre comercio, en realidad no son sino minuciosos códigos de administración del comercio. En tales condiciones, **el concepto de competitividad aplicado por los analistas a la creación y el desvío del comercio internacional se vuelve una noción prácticamente inasible o irreal.**

Sin embargo, todavía persisten grandes dificultades para superar el paradigma tradicional sobre el comercio internacional y la integración económica. Tal como he anticipado al comienzo, la propia OMC –fuente multilateral que reconoce legitimidad a los procesos de integración económica- encarna esta dificultad. Luego de una etapa en la que prevalecieron signos de incompreensión (23), pareció insinuarse un cambio de perspectiva con el “Informe sobre el Comercio Mundial 2011” subtítuloado “La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales (ACP): de la coexistencia a la coherencia”. Pero es apenas una ilusión. Si se analiza detenidamente el documento, pueden



recogerse dos pares de “valoraciones” que colorean casi todos sus argumentos. Por un lado aparece reiteradamente la polarización “creación-desvío” aplicada al comercio generado en el marco de los ACP. Y por otro lado se califican esas mismas relaciones según discriminen o no discriminen respecto de terceros países. El progreso de los analistas de la OMC estaría representado por el reconocimiento de un cierto nivel de benignidad asignado condicionalmente a los ACP, en tanto se admite que bajo ciertas circunstancias pueden “no desviar” comercio (en los casos de redes de producción o cadenas productivas compartidas por los países signatarios); y que además pueden “no discriminar” (cuando aplican sus regulaciones también a terceros países). De modo que el prejuicio continúa, pues a juicio de los redactores de la OMC parecería que la economía global –amparada por el multilateralismo vigente- seguiría reproduciendo las condiciones de creación de comercio y de trato no discriminatorio. Es decir que para la doctrina subyacente a la interpretación de la OMC, la segmentación de los mercados constituiría un accidente de menor gravitación, esto es, todavía parecería tener sentido sostener un concepto genérico de competitividad (24).

6. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y ECONOMÍA GLOBAL

Volviendo a las pretendidas uniones aduaneras latinoamericanas flotando en los mercados globales, me atrevo a reiterar la pregunta expuesta anteriormente: **¿qué requerimiento u objetivo no reconocido se estará cumpliendo efectivamente a través de las “fallas” observadas en las acciones (y omisiones) de integración económica?** O en otros términos ¿por qué subsisten dichos engendros institucionales y jurídicos en un contexto tan hostil?

Propongo pasar por alto las ostensibles diferencias entre los dos tipos de institucionalidad asumidos por los esquemas u organizaciones latinoamericanas y caribeñas. Así, convendría dejar a un lado las discusiones acerca de las supuestas ventajas o desventajas de una supranacionalidad escamoteada (CAN; SICA) respecto de un régimen abiertamente intergubernamental (MERCOSUR). En cualquier caso, ambas variantes parecen coincidir por sus efectos: lejos de impedir las maniobras de evasión y elusión de los compromisos asumidos, tienden a facilitar y encubrir tales desvíos. Ello se logra por la propia configuración de las organizaciones o esquemas, en el sentido que la reciprocidad está “mediatizada” por cada estructura institucional,



de modo que el reclamo ante cualquier presunto incumplimiento debe ser sometido a tramitaciones que producen efectos parecidos a los multilaterales, porque involucran a todas las Partes en procedimientos que hacen languidecer los problemas al calor burocrático. Es así que los rituales incentivan una especie de “mercado paralelo” donde se van sorteando las disputas sobre la marcha, mediante retaliaciones indirectas o exhibiciones políticas de indiferencia, tolerancia o complicidad. De tal modo, simultáneamente coexisten una poderosa simbología comunitaria, y prácticas elusivas y evasivas que al modo de salvaguardias implícitas “flexibilizan” el contenido de las obligaciones formalmente contraídas. Semejante ambivalencia ha instalado una hipocresía coloquial que durante años ha resultado relativamente comfortable. A mi juicio la funcionalidad latente de las pretenciosas carátulas (CAN, CARICOM, MERCOSUR, SICA...) ha permitido encubrir el impacto arrasador de la economía global sobre las economías y las sociedades nacionales.

Sin embargo, los costos de esta integración ambivalente han comenzado a prevalecer sobre sus hipotéticos beneficios, en la medida que añaden elementos de incertidumbre o imprevisibilidad a los propios de la economía global. Crece la dificultad para cumplir los compromisos adquiridos dentro de las organizaciones subregionales. Las consiguientes elusiones y evasiones a esos compromisos tienen tal frecuencia y volumen que ya están perdiendo su inocuidad.

Ocurre que los sistemas ambivalentes de integración hoy día no se agotan dentro de su propia dimensión. Prevalece otro sistema, superpuesto y que incluye a todos los esquemas por igual, en tanto viene a poner en un cono de sombra aquel doble sentido dado a las disposiciones y prácticas de integración económica. El sistema inclusivo y deformante que suele llamarse “economía global” es, en efecto, un sistema que cubre y por lo tanto interfiere el funcionamiento de aquellos otros sistemas de inmediata referencia para los procesos de integración económica. Semejante interferencia es sintomática, porque en la economía global los intereses económicos arraigados en un territorio nacional pasan a formar parte de redes productivas y comerciales transnacionales. En otras palabras: con o sin compromisos contraídos de “integración” el mercado interno se internacionaliza. De modo que **desde una perspectiva de supervivencia los principales problemas de política económica en cualquier país subdesarrollado consisten en como asumir los costos de la globalización ya**



internalizada por su propio mercado. Y en estas gravosas circunstancias, los países latinoamericanos y caribeños comienzan a padecer los compromisos adquiridos entre sí a través de organizaciones o esquemas subregionales que por su alto nivel de ambición impiden confrontar las obligaciones asumidas y aún los incumplimientos consentidos, con los compromisos contraídos día a día por los agentes privados ante mercados extra-regionales (que son adquirentes de materias primas y a la vez proveedores de bienes, prestadores de servicios, fuente de inversiones y de derechos de propiedad intelectual).

Sin embargo, hasta ahora la cuestión no se ha resuelto liquidando masivamente los esquemas que se siguen presentando como uniones aduaneras, mercados comunes y afines. Aunque parezca paradójico, la economía global no ha tenido efectos fulminantes sobre estos compromisos, sino que viene proporcionándoles un renovado aunque cada vez más desgastado sentido. Al respecto, semejantes formatos de integración entre países subdesarrollados adquieren una particular “funcionalidad”. Me refiero a un cambio que se monta sobre las estructuras ya instauradas. Aquí abro un paréntesis y recuerdo cuál es esta estructura preexistente: contamos con: (i) la progresiva laxitud debida a la incapacidad de los países miembros de los diferentes esquemas para alinear o armonizar sus políticas macroeconómicas, según anticipé recurriendo al concepto de “ambivalencia”; y (ii) siguen fulgurando las ligaduras simbólicas que proporcionan los principios y objetivos fundacionales. Ambas características ahora pasan a favorecer el cumplimiento de una función impensada originariamente. Y es que, **al calor de la economía global, cada organización de integración económica se convierte en un ámbito ceremonial para desplegar maniobras (remedo de las danzas guerreras) a través de las cuales los Estados miembros dirimen la distribución de los “costos” que debe asumir cada una de las distintas economías nacionales involucradas para preservar su inserción individual en la economía global.** Lo que se había diseñado como un refugio colectivo frente a las amenazas externas pasa entonces a manifestarse como fuente de discordia doméstica. En este punto me permito insistir: debido a la mencionada (y justificada) resistencia para armonizar políticas macroeconómicas entre países sometidos a condiciones de subdesarrollo, las relaciones comerciales y económicas al interior de las organizaciones de integración tienden a consolidar las desigualdades preexistentes entre dichos países. De modo que cada organización se transforma, por



sus propias lagunas y ambivalencias, en un terreno relativamente apto para que los países miembros de mayor desarrollo relativo intenten transferir, a los países miembros de menor desarrollo relativo, los costos que aquéllos a su vez deben asumir en el marco de la globalización. Esta nueva iniquidad, instalada en el interior de los procesos de integración, es la que despierta los recelos de países llamados a pagar aquellos costos. La primera evidencia está representada por los reclamos internos de países de menor desarrollo relativo dentro de cada esquema. Es así que Bolivia y Ecuador intentan protegerse frente a Colombia y Perú en la Comunidad Andina; en tanto Argentina, Paraguay y Uruguay frente a Brasil en el MERCOSUR; y Honduras, El Salvador y Nicaragua desconfían de Guatemala y de Costa Rica en Centroamérica (25). En última instancia, la multiplicidad de relaciones comerciales y económicas en la economía global genera un estado de sospecha generalizado que termina por colocar en un atolladero a estas organizaciones o esquemas, aunque su simbología comunitaria todavía sigue prestando a los gobiernos y a la opinión pública un servicio de consolución casi religiosa.

7. UNA NUEVA CONVERGENCIA ES POSIBLE

Pese a reconocer que la economía global oprime a los países subdesarrollados desde adentro de sus propias economías, y que las organizaciones o esquemas subregionales van vaciándose de contenido, los funcionarios y analistas llamados a expedirse no logran zafar del clima revulsivo y proponen reinventar instituciones o agregarles competencias, redoblando las apuestas una y otra vez. Entretanto, las articulaciones de sus propios países con los mercados extra-regionales no sólo van intensificándose sino que tienden a formalizarse jurídicamente a través de minuciosos y extensos códigos que administran toda la gama de actividades comerciales, económicas y financieras bajo el formato de zonas de libre comercio instrumentadas en los denominados Tratados de Libre Comercio (TLC) (26). ¿Es previsible alguna compatibilización entre ambas fuerzas, o sólo habrá que sentarse a esperar el derrumbe de las organizaciones o esquemas subregionales diseñados a partir de ilusorias uniones aduaneras? Debe aceptarse que los países subdesarrollados están compelidos a satisfacer sus necesidades de subsistencia en la economía global. Y este imperativo tiende a contrariar los compromisos preferenciales asumidos en el marco de los referidos esquemas u organizaciones subregionales. Por lo tanto, **si**



tomamos a la economía global con seriedad, habremos de convenir que para recrear vínculos subregionales consistentes, el punto de partida no puede ser otro que el de generar una nueva confluencia o complementación entre ambas esferas de interés.

En efecto, si se acepta que la economía global está instalada en los mercados latinoamericanos, controlando sectores productivos, comerciales y financieros o al menos condicionándolos decisivamente, cualquier propuesta de integración regional o subregional debe hacerse cargo de ello. Por lo tanto habrá que responder a la siguiente pregunta: **¿cómo promover la integración económica a escala subregional o regional sin afectar vínculos que los mismos países han establecido –y por lo visto tienden a profundizar- con países extrarregionales?** La respuesta cae de madura: procurando explotar al máximo las perspectivas que ofrecen dichos vínculos con países y mercados extrarregionales, en dos sentidos: asumiendo compromisos de integración regional o subregional (a) que representen un reaseguro frente a las amenazas potenciales derivadas de aquellas relaciones extrarregionales; y (b) que permitan el aprovechamiento de las oportunidades abiertas por las mismas relaciones extrarregionales. Adviértase que el cumplimiento de ambos objetivos es vital para todos los países latinoamericanos y caribeños enfrascados en su lucha de subsistencia dentro de la economía global. El paso ulterior consiste en identificar los dispositivos regionales y subregionales aptos, tanto para neutralizar amenazas extrarregionales como para procurar un mayor y mejor aprovechamiento de las oportunidades. A la hora de diseñar tales dispositivos, conviene tener en cuenta que las relaciones comerciales y económicas extrarregionales se están codificando a través de los TLC. Y que, mientras los esquemas u organizaciones subregionales de integración flaquean, los mismos países latinoamericanos (aunque no todavía en el Caribe) codifican sus relaciones intrarregionales en materia comercial y económica usando estos mismos formatos contractuales provistos por los TLC. Así, la compatibilización entre los compromisos subregionales y extrarregionales es una cuestión a dilucidar operativamente a través de los TLC aplicados en ambas direcciones.

En el sentido indicado, se presentan dos situaciones muy distintas. La primera es por ahora infrecuente: países extrarregionales y países de la propia región participando en



un mismo TLC. En casos como éste, el problema esencial consiste en diseñar, dentro del mismo Tratado, los instrumentos que permitan un trato especial y diferenciado a favor de actividades afincadas en los países de la subregión, para consagrar mecanismos de protección, o bien para complementar acciones destinadas a maximizar el aprovechamiento de las concesiones otorgadas por el país o países extrarregionales que son Partes del mismo compromiso (27).

La segunda situación es en cambio más frecuente y también más compleja, porque se trata de compatibilizar dos estructuras normativas: un TLC en el que participan países latinoamericanos y/o caribeños con países extra-regionales, por un lado, con un TLC o bien con una pretendida unión aduanera intrarregional (latinoamericana o caribeña), por otro lado. Aquí el problema reside en que deben diseñarse mecanismos de articulación entre dos estructuras normativas que no fueron negociadas originariamente con el objeto de compatibilizarse. En éste último caso, las negociaciones tendrán que involucrar a las dos (o más) estructuras normativas en cuestión. Sintetizando, **la compatibilización de los compromisos de integración regional o subregional con los compromisos que articulan las economías nacionales con la economía global, habrá de plasmarse dentro de los TLC vigentes. De ahí surgen los nuevos desafíos para la política y la academia: afinar el análisis de la materia negociada en unos y otros TLC, a fin de arribar a puntos de convergencia, si los hubiera; o bien para intentar renegociaciones orientadas a la revisión de cláusulas que pudieran obstaculizar dicha convergencia.**

En realidad esta tarea ya ha comenzado en América Latina y se propaga en la misma medida que actividades productivas radicadas dentro de los distintos países latinoamericanos y caribeños tienden a ramificarse o asociarse para obtener el mayor provecho de las concesiones ofrecidas por terceros países. El eje de estas iniciativas para una compatibilización productiva por ahora casi se circunscribe a la extensión del trato acumulativo sobre la calificación específica de origen de mercaderías, en especial con respecto al sector textil y de indumentaria (28). Pero rápidamente puede bifurcarse hacia otros sectores y ramas productivas como es el caso de la actividad agroalimentaria con destino a la exportación, sometida a crecientes exigencias internacionales a través de estándares requeridos para los procesos industriales y de



comercialización, y que muchos países latinoamericanos y caribeños productores de materias primas no pueden afrontar individualmente.

Asimismo es posible y deseable conquistar otros campos de convergencia, además de las reglas de origen. Me refiero a desafíos de compatibilización en las aperturas de acceso a los mercados y en sus regulaciones normativas. Por ejemplo, sería útil difundir la práctica de “partir las pantallas” y leer (o proponer) en paralelo las aperturas y regulaciones comerciales introducidas (o a ser introducidas) por distintos TLC., en procura de una progresiva transversalidad de concesiones y reglas de política comercial. Así se irían concretando nuevos desafíos para compartir las mismas aperturas y regulaciones comerciales dentro de determinados encadenamientos sectoriales, con el objeto de ir ampliando geográficamente y de manera controlada, las escalas productivas de actividades cuya expansión se considere beneficiosa para los países de la región (29).

REFERENCIAS

(1) Como es sabido, las categorías de integración económica que reconoce la OMC en calidad de excepciones toleradas a la NMF figuran en el GATT para el comercio de bienes (artículo XXIV) y en GATS para el comercio de servicios (artículo V), además de las llamadas “áreas de preferencias económicas” contempladas por la Cláusula de Habilitación (Decisión de las Partes Contratantes dada en las postrimerías de la Ronda Tokio). Las categorías que implican asunción de compromisos todavía más ambiciosos que los contemplados en una unión aduanera (como los mercados comunes, uniones económicas y uniones monetarias) no reciben denominación convencional dentro del marco de la OMC. En cambio, constituyen esquemas u organizaciones que obtienen su legitimación multilateral a través de las uniones aduaneras sobre las que se basan. De modo que las caracterizaciones de dichos compromisos, bajo los citados apelativos (“mercados comunes”; “uniones económicas”; “uniones monetarias”) tienen el significado que les atribuyen los tratados fundacionales, en cada caso, además de las asignaciones conceptuales proporcionadas por la doctrina.

(2) Abundan en la bibliografía sobre la Comunidad Europea expresiones como la siguiente: “...los ideales originales de la Comunidad Europea, que llevan a hacer plenamente compatible esta **profunda** integración económica y política, dotada de una disciplina institucional y jurídica, con la renovación y la vigencia completa de las identidades nacionales y el ser histórico de cada Estado miembro” (José M. de Areilza Carvajal: “Historia y Fundamentos de la Integración



Europea: Bases para Pensar el Futuro de la Unión”, Working Paper IE Law School, AJ8-155, 30 de marzo de 2009, página 3). (La negrita no pertenece al original). Esta clase de referencia se justifica con sólo pasar revista a las competencias comunitarias, incluyendo las “exclusivas”, las “compartidas”, las de coordinación económica y de empleo, además de la “cláusula de flexibilidad” para situaciones imprevistas, todas las cuales han tendido además a extenderse progresivamente. Véase al respecto: Araceli Mangas Martín: “La distribución de competencias en la Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad”, edición compartida por la Fundación Manuel Giménez Abad y el Parlamento de Navarra, reproducida en Internet sin fecha.

(3) La iniciativa para profundizar el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Canadá y México (“TLCAN” en español; “NAFTA” en inglés), es examinada por Robert Pastor: “El futuro de América del Norte”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 8 número 4.

(4) La cláusula NMF, bajo su forma incondicional, está expuesta en los Acuerdos multilaterales de la OMC: GATT, artículo I; GATS, artículo II; TRIPS artículo I.

(5) En Centroamérica, los antecedentes directos del actual esquema de integración, fueron los constitutivos del recordado Mercado Común Centroamericano (MCCA): el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tratado de Managua) del 13 de diciembre de 1960, y la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), del 12 de diciembre de 1962. El **Sistema de Integración Centroamericana (SICA)** es edificada sobre la base de aquellos dos Tratados. El nuevo marco general lo proporciona el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de ODECA, firmado el 13 de diciembre de 1991, que se considera como marco jurídico constitucional de SICA. Y dentro de SICA, el Subsistema Económico es regulado inicialmente por el Protocolo de Guatemala al Tratado de Managua, suscrito el 29 de octubre de 1993. El Protocolo de Tegucigalpa rige en la actualidad para: Belice; Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras; Nicaragua; y Panamá. Dentro del Subsistema Económico se encuentran sólo Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras y Nicaragua.

Con respecto a la **Comunidad Andina**, el instrumento fundacional fue el Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969. El texto actualizado es el que oficializó la Decisión 563 de la Comisión de la Comunidad Andina, suscripta el 25 de junio de 2003. Ésta última aprobó la codificación del “Tratado de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)”, según las modificaciones introducidas al Acuerdo por el Protocolo de Sucre (dado el 25 de junio de 1997). Sus actuales países miembros son: Bolivia; Colombia; Ecuador; y Perú. También pertenecieron al esquema Venezuela (1973-2006) y Chile (retirado en 1976).

La **Comunidad del Caribe o CARICOM**, sucesora de CARIFTA, es una organización que desde su origen comprende tres objetivos: constituir un mercado común; establecer nexos de



cooperación funcional; y de coordinación de políticas frente a terceros Estados. Así lo establece el Tratado de Chaguaramas, firmado el 4 de julio de 1973 y contiene un anexo que instituye aquel Mercado Común. Se le fueron agregando nueve Protocolos Modificatorios, a partir del 4 de julio de 1997. Dichos Protocolos pasaron a integrar el Tratado de Chaguaramas “revisado” que fue suscripto el 5 de julio de 2001. En la actualidad forman parte de CARICOM: Antigua and Barbuda; Bahamas; Barbados; Belize; Dominica; Grenada; Guyana; Haití; Jamaica; Montserrat; St. Kitts and Nevis; Saint Lucía; St. Vincent and the Grenadines; Suriname; y Trinidad y Tobago. De ellos, Bahamas, Haití y Montserrat están eximidos de las obligaciones del Mercado Común o “Caribbean Single Market and Economy” (CSME).

Finalmente, el **Mercado Común del Sur (MERCOSUR)** surgió del Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991, que constituyó una zona de libre comercio y programó la unión aduanera para cuatro años después de completado un período de transición. En cumplimiento de lo acordado se suscribió el “Protocolo de Ouro Preto” el 17 de diciembre de 1994, que adaptó la estructura originaria del esquema con vistas al establecimiento del proyectado Mercado Común, conformando la nueva normativa junto a las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante dicho período de transición. El Protocolo entró en vigor el 15 de diciembre de 1995. Los Estados Partes son: Argentina; Brasil; Paraguay; y Uruguay.

(6) Como ejemplo tomo aquí el caso del MERCOSUR. A fines del año 2010 y frente a las múltiples erosiones y vulneraciones de los compromisos adquiridos en el MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común (CMC) dictó una Decisión “ómnibus” bajo el número 56/10 denominada “Programa de consolidación de la Unión Aduanera”. Allí se fijan: el alcance de múltiples excepciones; y prórrogas de plazos para cumplir distintas obligaciones pendientes, comenzando por las comerciales. Pero entre las obligaciones más significativas desde el punto de vista de los compromisos fundacionales, figura la instrucción al Grupo Mercado Común (GMC) para que defina “mediante un informe del Grupo de Trabajo, a más tardar en su última reunión de 2014, una propuesta sobre la utilización de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, con el objetivo de evitar posibles distorsiones en la asignación de recursos en el ámbito subregional”. Llama la atención el largo plazo establecido, aunque enseguida se requiere a los Estados Partes la presentación a más tardar el 31 de diciembre de 2011, de un primer conjunto de proyectos e iniciativas destinados a superar las asimetrías del bloque y a la inserción competitiva de las economías menores en la Unión Aduanera. La preocupación por combatir las asimetrías viene de lejos. Por ejemplo, en los considerandos de su Decisión 31 del año 2000, el CMC había instruido al GMC “a elaborar una propuesta para establecer disciplinas comunes relacionadas con la utilización de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación” (tarea pendiente nueve años después de haberse sancionado el Tratado de Asunción). En aquella ocasión el CMC, recordaba que mediante el referido



Tratado los Estados Partes habían decidido constituir un mercado común; y que el mismo "...requiere disciplinas comunes en materia de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación", resultando "fundamental evitar la existencia de tratamientos diferenciales que alteren las condiciones de competencia entre los Estados Partes y distorsionen el flujo de inversiones provenientes de extrazona".

Pero volviendo a la Decisión CMC 56/2010, lo más llamativo aparece en una disposición final, después de haber fijado múltiples plazos entre los que se encuentran los mencionados más arriba. Allí se indica (artículo 63) que: "*No obstante los plazos establecidos en la presente Decisión, la efectiva implementación del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera deberá tener en cuenta la interrelación existente entre varios de sus componentes, y la correspondiente necesidad de avanzar de forma sustantiva y simultánea en cada uno de ellos*". En otras palabras, el cumplimiento de determinados plazos está supeditado al cumplimiento de otros (no se sabe cuáles). Finalmente, todo el edificio normativo para consolidar la hipotética unión aduanera debe interpretarse como una construcción meramente programática.

(7) Intenté bosquejar las principales aristas del problema en "¿Qué es la dimensión social de la integración?", en www.marcelohalperin.com.ar, agosto de 2011.

(8) El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fue firmado en la ciudad de Brasilia el 23 de mayo de 2008. Entró en vigor el 11 de marzo de 2011 luego de cumplidos treinta días de haberse comunicado la ratificación por el noveno país: la República Oriental del Uruguay. Luego lo hizo Colombia, restando a la fecha de redacción de este documento las ratificaciones de Brasil y Paraguay.

(9) Es un nuevo proceso abierto por treinta y tres países de la región, cuando a iniciativa del gobierno del Brasil formalizaron una primera "Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo" (CALC) en la localidad de Costa de Sauipe los días 16 y 17 de diciembre de 2008. Para instrumentar los compromisos asumidos en la Declaración Final de aquella Reunión, los Ministros de Relaciones Exteriores acordaron en un encuentro celebrado en Jamaica, el 6 de noviembre de 2009, el denominado "Plan de Acción de Montego Bay". Así se llegó a la Cumbre de la Unidad (o Segunda CALC) efectuada los días 22 y 23 de febrero de 2010 en Cancún, México. Entonces los mandatarios acordaron constituir la "Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños" como espacio regional propio a fin de reunir a "todos los Estados Latinoamericanos y Caribeños" (CELAC). En el futuro, el organismo absorbería al Grupo de Río. Al cabo de la citada Cumbre de la Unidad, los mandatarios llamaron a los organismos regionales y subregionales de integración a desplegar un proceso de diálogo, coordinación, interacción y convergencia de acciones "para profundizar la integración y acelerar el desarrollo regional mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios".



(10) Véase como ejemplo aleccionador, dentro de la línea indicada, el documento “Caribbean Regional Integration. A Report by the UWI Institute of International Relations (IIR)”, abril 2011. Entre los meses de enero y febrero de 2011 los investigadores realizaron entrevistas focalizadas a un centenar de personalidades directamente vinculadas al proceso de integración, en todas las esferas. Recogieron un arsenal de respuestas profundamente pesimistas acerca del presente y del futuro de CARICOM. En su abrumadora mayoría, las opiniones coincidieron al percibir la paralización institucional y el fracaso asignado a un amplio abanico de acciones emprendidas con el objeto de afrontar los desafíos externos. Sin embargo, después de semejantes constataciones los investigadores presentaron un conjunto de recomendaciones dirigidas, precisamente, al fortalecimiento institucional y a la recuperación del liderazgo político. Curiosamente, sin reparar en la calidad de los entrevistados y en la masividad de las valoraciones negativas que el mismo trabajo pone en evidencia, a través de un pie de página se sustentan las recomendaciones institucionales en el argumento de una presunta confusión en la que habrían caído muchos de los encuestados. En efecto, se les atribuye no haber advertido los distintos niveles de jerarquía y competencia institucional en CARICOM. Así, “...*It is often the case that people do not distinguish between the different components of the network of integration institutions and actors that comprise the CARICOM edifice. In this report we have attempted to be clearer about this wherever there could be ambiguity, distinguishing three primary elements: 1) the Heads of Government and the various ministerial-level meetings which have decision-making power such as COTED; 2) the CARICOM Secretariat itself; and 3) the wider network of sub-CARICOM agencies and institutions...*” (Executive Summary, pág. 5).

(11) He procurado apreciar en otros documentos el significado y las implicaciones de los lazos con países y mercados extrarregionales. Así: “Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión”, Informe Integrar número 67, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, junio de 2011; y “El colonialismo del siglo XXI, América Latina y los acuerdos de libre comercio”, en www.marcelohalperin.com.ar, febrero de 2011.

(12) Una conocida sistematización sociológica sobre la teoría del conflicto fue proporcionada por Ralph Dahrendorf en su libro “Sociedad y Libertad. Hacia un análisis sociológico del presente”, Tecnos, Madrid, 1971. El tema es abordado especialmente en el capítulo 9 “Elementos para una teoría del conflicto social”. Allí puede hallarse un principio de explicación dirigido al análisis del comportamiento de los estratos y grupos sociales. Haciendo una extrapolación que podría parecer aventurada, propongo aplicar esas ideas para entender la persistencia de organizaciones o esquemas de integración económica pese a la intensidad de los conflictos que pudieran desatarse en las relaciones entre los Estados miembros. Según Dahrendorf, una clave residiría en la capacidad para establecer “regulaciones”, “reglas de procedimiento”, “reglas de juego”...Esta concepción “jurídica” puede compatibilizarse con las



explicaciones de un celebrado introductor de la teoría del conflicto en la sociología, Lewis Coser, quien años antes había puesto el énfasis sobre el impacto constructivo que debe reconocerse a la posibilidad de manifestar los antagonismos, máxime cuando los colectivos donde dichos conflictos se plantean son relativamente flexibles o no absorbentes. A mi manera de ver, en el caso de las uniones aduaneras el compromiso de compartir una misma política comercial externa introduce un motivo de absorción o rigidez significativo, que ante las desavenencias podría considerarse (siguiendo la línea de Coser) como proclive a la ruptura del vínculo. Sin embargo, por un lado juega la capacidad regulatoria a la que se refería Dahrendorf, a modo de factor inhibitorio de la ruptura. Y por otro lado se entromete la economía global como un elemento atemperador de disputas en la medida que reproduce los mismos desafíos ya no desde fuera sino en la entraña de todos los mercados nacionales abrazados por las organizaciones o esquemas de integración. Estos dos elementos (capacidad regulatoria y desafíos compartidos) explicarían la subsistencia de organizaciones de integración económica pese al ostensible incumplimiento de sus objetivos fundacionales. El texto clásico de Coser es "Las funciones del conflicto social", cuya traducción española fue editada por el Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires 1961.

(13) En los albores del entonces llamado "Grupo Andino" (más adelante, la "Comunidad Andina de Naciones"), el destacado jurista colombiano Felipe Salazar Santos explicó el sentido que debe atribuirse al control de legalidad como una de las claves de este tipo de procesos de integración que por ello y justificadamente se puede calificar como de "integración profunda". En tal sentido, véase su disertación en el Primer Congreso de Abogados del Grupo Andino, octubre de 1972, reproducida por la Revista Derecho de la Integración del INTAL, año 1973 páginas 150-156. El control de legalidad se manifiesta en la Comunidad Andina mediante dos mecanismos en cabeza del órgano jurisdiccional: resolviendo acciones de nulidad instauradas contra disposiciones impugnadas por vulnerar el derecho originario; y el "control prejudicial" previsto para que los jueces nacionales reciban la interpretación "auténtica", de parte del Tribunal comunitario, sobre cuál es el derecho aplicable a una materia en litigio.

(14) En la oficina de CEPAL de Santiago de Chile se había llevado a cabo durante los días 28 y 29 de octubre de 1991 una reunión de expertos sobre la "Coordinación de las Políticas Macroeconómicas como Factor de Integración en América Latina y en Europa", cuya síntesis figura en el documento LC/R.1098, editado el 17 de diciembre de 1991. Este fue un antecedente para la preparación del libro "Ensayos sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas. Inferencias para la integración latinoamericana", editado en Santiago de Chile en diciembre de 1992. En la Comunidad Andina fueron elaborados distintos trabajos, entre los cuales merecería citarse un documento presentado por la Junta del Acuerdo de Cartagena a la Reunión Preparatoria de la Reunión de Ministros de Planificación, Economía y



Presidentes de Bancos Centrales, en abril de 1992 bajo el título “Elementos conceptuales para el diseño de un programa integral de armonización de políticas macroeconómicas” (JUN/RP.RM.PE y BC/dt 5, fechado el 16 de marzo de 1992). Una recensión de materiales acerca de trabajos similares efectuados para Centroamérica, fue ofrecida por la oficina de la CEPAL en México a través del documento “La Fuerza de la Nueva Integración Centroamericana. Convergencias y Divergencias de la Política Fiscal y Monetaria” (LC/MEX/L.443, del 13 de septiembre de 2000).

(15) Al momento de escribir este documento, no puedo menos que señalar la flojedad demostrada por el paradigma europeo, a la luz de la recesión desatada a fines del primer decenio del siglo XXI dejando al descubierto las debilidades de los parámetros de Maastricht a propósito de los márgenes de tolerancia para las tasas de inflación, el déficit fiscal y el endeudamiento público, en especial frente a los compromisos que debía haber generado la adopción de una moneda común. Anticipando tal desenlace, en la Introducción al libro editado en diciembre de 1992, Eduardo Gana escribió: “...*Más allá de las divergencias coyunturales, la regulación monetaria y presupuestaria al interior de la Comunidad resultará muy difícil mientras no disminuyan las disparidades estructurales, tanto en el ámbito nacional como entre distintas regiones de los países miembros. Dichas diferencias son bastante grandes en la Europa de los Doce, dado que los ingresos por habitante varían de uno a tres: España, Irlanda, Grecia y Portugal están situados muy por debajo del promedio, sin que sus posiciones relativas hayan mejorado apreciablemente en los últimos diez años. En consecuencia, la rápida creación de la UEM (Unión Económica y Monetaria) haría necesario contar con un esfuerzo considerable de compensación o nivelación para evitar un incremento del desarrollo acumulativo de las regiones más ricas, por cuanto la población no parece estar dispuesta a desplazarse en gran escala*” (Introducción a “Ensayos sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas”, CEPAL, citado, página 19).

(16) El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina tiene una jurisprudencia reiterada sobre el principio de primacía o prevalencia del derecho de integración (para la normativa comunitaria tanto originaria como derivada) sobre los ordenamientos internos de los países miembros. Luego rigen los principios de aplicación inmediata (no requiriéndose, en principio, la incorporación al derecho interno de las disposiciones comunitarias) y el efecto directo (que implica la creación de derechos y obligaciones para los habitantes de todos los países miembros, tanto en sus interrelaciones particulares como frente a los Estados Miembros y con los órganos de la Comunidad). De modo que los jueces nacionales deben aplicar el derecho comunitario. Y los Estados Miembros no pueden expedir normas sobre asuntos regulados por el derecho comunitario, salvo que sean necesarias para su correcta ejecución y, en consecuencia, no pueden, so pretexto de reglamentar disposiciones comunitarias, establecer



nuevos derechos u obligaciones o modificar los ya existentes y previstos en aquellas disposiciones comunitarias. Estos criterios han sido expuestos en numerosos fallos: Proceso 02-IP-90, publicado en la G.O.A.C. Número 69 del 11 de octubre de 1990; Proceso 34 AI-2001, publicado en G.O.A.C. Número 1156 del 10 de enero de 2005, entre otros.

(17) Dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), las regulaciones fundacionales establecidas por el Protocolo de Tegucigalpa habían alimentado el ensueño doctrinario sobre la primacía del derecho comunitario respecto de los ordenamientos nacionales. Pero la Reunión de Presidentes del 27 de febrero de 2002 le dio un golpe decisivo a esas fantasías, al incluir un párrafo adicional al artículo 35 de dicho Protocolo de Tegucigalpa, a través del cual apartaron a la Corte Centroamericana de Justicia de las controversias surgidas en el llamado Subsistema de la Integración Económica como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales. Esta privación de competencia se completó con otra reforma introducida por los Presidentes en la misma Reunión, que despojó del halo comunitario asignado a un órgano ejecutivo contemplado por el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (Guatemala, diciembre de 1984). En efecto, si bien el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano siempre tuvo un carácter intergubernamental y no comunitario, el mismo debía atenerse a un procedimiento para la adopción de decisiones que lo erigía en la práctica como una instancia de avenimiento frente a discrepancias entre los Estados de pertenencia de sus propios miembros. Pero en aquella Reunión los Presidentes despejaron también cualquier posible confusión de roles y firmaron una enmienda al artículo 38 del Protocolo de Guatemala (regulador del Subsistema Económico), por el cual el Consejo de Ministros de Integración Económica pasó a subrogar en sus funciones al mencionado Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, así como también a todos los demás órganos creados en instrumentos precedentes a este Protocolo en materia de integración económica centroamericana. En definitiva, la gestión del proceso de integración en Centroamérica ha quedado enteramente supeditada a los conciliábulos que puedan resultar de las Reuniones de Presidentes y, accesoriamente, de las Reuniones de Ministros.

(18) En el MERCOSUR se ha creído encontrar la fórmula para sortear el inconveniente generado ante la falta de un régimen que contemple la aplicación inmediata de las disposiciones fijadas por sus órganos. Los Estados Partes del MERCOSUR son también países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), área de preferencias económicas que surgió en 1980 en virtud de la Cláusula de Habilitación del GATT. Con la creación de ALADI quedó expedita una nueva modalidad de integración, tras el fracaso de la iniciativa para organizar una zona de libre comercio a partir del Tratado de Montevideo que veinte años antes había creado la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio



(ALALC). De modo que los Estados Partes del MERCOSUR decidieron aferrarse a la ALADI como tabla de salvación a fin de darle un cariz de operatividad a sus propias disposiciones. Tuvieron a mano el siguiente argumento: los compromisos comerciales del MERCOSUR no podían ser adoptados sino dentro de la propia ALADI (a menos que sus Estados Partes hubieran decidido denunciar el Tratado de Montevideo 1980 (TM 80), lo que ni siquiera se insinuó). Esta obligación surge de la condicionalidad establecida por la cláusula de la nación más favorecida de la misma ALADI, que en el artículo 44 del TM 80 obliga a negociar a través de decisiones o acuerdos previstos en ese Tratado, todas las preferencias que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro. Si no lo hicieran así, esas preferencias "...serán inmediata e incondicionalmente extendidas a los restantes países miembros". Concretamente, los acuerdos de alcance parcial (como es el MERCOSUR, visto desde ALADI, en tanto acuerdo entre algunos y no todos los países miembros), para ser aceptados deben cumplir determinados requisitos: prever la adhesión de los otros países miembros; propiciar la convergencia; fijar tratamientos diferenciales en función de tres categorías de países; contemplar procedimientos de negociación para su revisión periódica; tener un plazo mínimo de duración; y supeditar las concesiones a condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio de insumos comprometidos en esas negociaciones (conforme Resolución número 2 del Consejo de Ministros de la ALALC, dada el 12 de agosto de 1980, artículo 4, que como las restantes Resoluciones dictadas por el mismo órgano en esa fecha fueron incorporadas al ordenamiento jurídico del TM 80 en virtud del artículo 69 de este último). De modo que el Tratado de Asunción debió ser "reconvertido" como acuerdo de alcance parcial de complementación económica y protocolizado en ALADI bajo la sigla "AAP.CE 18". Hasta aquí llegaron los compromisos contraídos en ALADI. Pero sucedió que los Estados Partes del MERCOSUR no tardaron en advertir las ventajas de pertenecer a tan flexible marco de integración. Tuvieron dos actitudes que demostraron dicha orientación: una de ellas dirigida hacia el ordenamiento multilateral de la OMC; y la otra dirigida hacia las propias administraciones nacionales de los Estados Partes. En el marco de la OMC, a la hora de presentar el MERCOSUR a consideración de los Estados Miembros, fue llamativa la intención de evitar preguntas u observaciones con respecto a la evolución de los compromisos previstos, en especial a propósito de la política comercial externa común. Por ello se decidió encubrir los objetivos del MERCOSUR haciendo aparecer al esquema "bajo el paraguas" de ALADI, lo que dio lugar a inmediatas reconveniones de otros Estados Miembros. Y al interior del MERCOSUR, la invocación a la ALADI permitió esquivar los procesos de incorporación a los ordenamientos internos de las disposiciones de los órganos intergubernamentales de la organización. Este recurso resultó de aplicar decretos y reglamentos administrativos de los propios Estados Partes, que por su condición de países miembros de ALADI simplifican los procedimientos por los cuales los organismos que negocian preferencias en los acuerdos homologados por ALADI, hacen saber



sus resultados a las respectivas administraciones aduaneras a fin de registrarlos en los nomencladores. Esta práctica viene justificando, con respecto al AAP.CE 18, la suscripción de numerosos protocolos adicionales que recogen aquellas disposiciones de los órganos del MERCOSUR y de ese modo se asegura la vigencia con sólo notificar a la Secretaría General de ALADI su incorporación a los ordenamientos nacionales. Pero se trata de una ficción difícilmente asimilable cuando esas disposiciones intergubernamentales afectan competencias internas. En efecto, la homologación en ALADI puede ser justificada cuando corresponde aplicar preferencias arancelarias sobre las cuales sólo cabe la intervención aduanera. Pero el recurso pierde legitimidad si a través del mismo procedimiento son modificadas regulaciones nacionales dentro de las órbitas legales y administrativas de un país. Así, por ejemplo, dentro de los Protocolos adicionales al AAP.CE 18 figuran compromisos relativos a la armonización de restricciones no arancelarias; a la armonización de incentivos a las exportaciones; a la política automotriz; y a cuestiones derivadas de obligaciones asumidas en los Acuerdos de la OMC (medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; salvaguardias frente a importaciones desde terceros países; medidas antidumping y compensatorias, etc.).

(19) En **CARICOM** el Tratado Revisado de Chaguaramas recoge y desarrolla la disposición permisiva del Tratado original, en su Anexo que establecía el Mercado Común (artículo 68). Ahora comienza por aclararse que las estrategias de negociación comunitaria frente a terceros países están supeditadas a su "posibilidad". Así surge del artículo 78 párrafo 3 inciso a), apartado (ii): "...the Community shall (a) undertake: (...) where possible the employment of common negotiating strategies in the development of mutually beneficial trade agreements with third States and groups of States". En su defecto, privarán los "intereses estratégicos nacionales", quedando supeditados los compromisos frente a terceros países al cumplimiento de cláusulas imprecisas, como son las siguientes: "Bilateral agreements to be negotiated by Member States in pursuance of their national strategic interests shall: (a) be without prejudice to their obligations under the Treaty; and (b) prior to their conclusion, be subject to certification by the CARICOM Secretariat that the agreement do not prejudice or place at a disadvantage the position of other CARICOM States vis-a-vis the Treaty. Where trade agreements involving tariff concessions are being negotiated, the prior approval of COTED shall be required" (artículo 80 párrafos 3 y 4).

En la **CAN** debieron habilitarse las tratativas bilaterales mediante el dictado de la Decisión número 598 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina (11 de julio de 2004). Ella establece que: "1. Los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual. 2. De no ser posible, por cualquier motivo, negociar comunitariamente, los Países Miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con terceros países. En este caso, los Países Miembros



participantes deberán: (a) Preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los Países Miembros de la Comunidad Andina; (b) Tomar en cuenta las sensibilidades comerciales, presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial; (c) Mantener un apropiado intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, en un marco de transparencia y solidaridad”.

En el **MERCOSUR** se intentó mantener la apariencia de uniformidad al suscribir acuerdos con terceros países (Chile; Bolivia; Perú; Colombia-Ecuador-Venezuela...), recurriendo a la bifurcación de las nóminas de preferencias comerciales en tanto las disposiciones sustanciales de política comercial tendieron a ser absorbidas por un texto abarcador de los distintos protocolos bilaterales. Pero se incurrió en una dispersión normativa en los distintos acuerdos de complementación económica celebrados por cada uno de los Estados Partes con México. La excusa, ciertamente muy ingenua, estuvo formalizada por un acuerdo de complementación económica firmado por todos los países del MERCOSUR y México (AAP.CE 54), en el que, inmediatamente después de “crear un Área de Libre Comercio” (artículo 1), se indica que “...Forman parte del presente Acuerdo de Complementación Económica los siguientes Acuerdos...” (mencionando a los distintos instrumentos bilaterales) para rematar con la siguiente cláusula programática: “...Los Acuerdos a que se refiere el párrafo 1 del presente Artículo se regularán de conformidad con las disposiciones en ellos establecidas y estarán en vigor hasta la implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 2).

Por último, en **SICA**, el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala, 1993), dentro del Título III, en la sección segunda del capítulo I, admite que los Estados Partes adopten políticas comerciales externas de manera unilateral, bajo los compromisos de: notificarlas (artículo 12); coordinarlas y armonizarlas en forma gradual y flexible (artículo 11); y manteniendo la cláusula centroamericana de excepción y la preferencia centroamericana (artículo 13).

(20) La cláusula de la nación más favorecida (NMF) está prevista en **CARICOM** (Tratado Revisado de Chaguaramas, artículo 8). La misma previsión surge de la Decisión 598 en la **CAN** (conforme el artículo 5, una vez concluida la negociación con los terceros países, “se deberá dar aplicación al principio de la nación más favorecida de conformidad con el ordenamiento jurídico andino). El **MERCOSUR** mantiene su propia reliquia desde antes de la unión aduanera, intentando replicar las obligaciones contraídas por los Estados Partes en tanto son también países miembros de ALADI. Así, según el artículo 8 del Tratado de Asunción, en sus negociaciones comerciales externas los Estados Partes deben extender “automáticamente a los demás Estados Partes cualquier ventaja, favor, franquicia o inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración”. Y en **SICA** lucen las denominadas “cláusula



centroamericana de excepción y la preferencia centroamericana”, que deben ser mantenidas a tenor del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), artículo 13. Siguiendo la secuencia histórica, Jaime Delgado Rojas nos recuerda que la referida “cláusula centroamericana de excepción” ya estaba contemplada en un Tratado subregional de 1934, habiendo sido luego reproducida por el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958 (en el artículo XXIV) y por el Tratado General de Managua de 1960 en su artículo XXV. Implicaba en principio la obligación de consulta previa a la suscripción de acuerdos comerciales con terceros países que pudieran significar una competencia hostil con los países hermanos de la subregión (Jaime Delgado Rojas: “La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista latinoamericano”, en Revista Aportes para la Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, año XV número 20, junio 2009). Es llamativo que después de tanta parafernalia normativa, los cinco países centroamericanos signatarios de aquellos compromisos deban lidiar, en el TLC con Estados Unidos de América conocido como “CAFTA.DR” (y que suscribieron junto a República Dominicana) con una especie de NMF simétricamente “inversa”. En efecto, el artículo 1.3. segundo párrafo determina que: “...nada en este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración, o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, **siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean inconsistentes con este Tratado**” (la negrita es del autor).

(21) Numerosos y reconocidos autores han tendido a identificar los más ambiciosos procesos de integración (a veces abarcados por el concepto genérico de “regionalismo”), con las consecuencias indeseables imputadas a la discriminación comercial. Rápidamente la discriminación se formaliza mediante los cálculos del “desvío” de comercio y la consiguiente pérdida de competitividad. Salvando sus diferencias, entran bajo esta misma modalidad los análisis de autores como Bhagwati y Panagariya (“The Economics of Preferential Trade Agreements”, The AEI Press, 1996) y Anne O. Krueger (“Free Trade Agreements versus Customs Unions”; NBER Working Paper number 5084, abril 1995). Otros autores han aplicado las mismas concepciones a determinados esquemas de integración en América Latina. Por ejemplo, Alexander Yeats examinó el MERCOSUR; en tanto Anju Gupta y Maurice Schiff analizaron la COMUNIDAD ANDINA y el SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. Con respecto a Yeats véase “Does MERCOSUR’s trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?” (Policy Research Working Paper number 1729, Washington DC, World Bank, 1997). Y de Gupta y Schiff: “Outsiders and Regional Trade Agreements Among Small Countries. The case of regional markets” (The World Bank, Development Research Group, November 1997).



(22) Sumándome a quienes adjudican a Raúl Prebisch algunas decisivas contribuciones para la comprensión del advenimiento de la economía global, he apuntado una advertencia formulada por el maestro en uno de sus últimos trabajos. Se trata del llamado de atención sobre las inevitables tensiones que estaba generando el desarrollo tecnológico al quedar entrampado por el sistema social prevaleciente, que orienta y condiciona la “apropiación de los frutos”. En sus términos, “...creo demostrar que, a medida que penetraba y se difundía la técnica, ocurrieron grandes mutaciones en la estructura de la sociedad en todo el ámbito del capitalismo. Y a pesar de ello, seguimos con el mismo modo de apropiación del fruto de esta técnica y acumulación del capital reproductivo. Ese modo ha sido superado por los acontecimientos...” (“La crisis del desarrollo argentino”, El Ateneo, Buenos Aires 1986 página 13). A mi entender la frase resulta muy ilustrativa para evocar un proceso histórico en el que las innovaciones aplicadas a la producción generan una demanda que las realimenta a un ritmo tal, que su acaparamiento y manipulación se vuelven problemáticos. Los sistemas de estratificación y poder resultan desbordados por los efectos indeseables de la vorágine (depreciación acelerada de tecnologías y en consecuencia del trabajo humano aplicado a ellas). De ahí la sobrecarga fiscal para los Estados nacionales que deben asumir el costo social. He intentado sintetizar estas ideas en el artículo “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en Informe Integrar número 56, edición del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, agosto de 2009.

(23) El reconocido investigador guatemalteco Alfredo Guerra-Borges evocó la preocupación por “multilateralizar” los acuerdos englobados inicialmente en la OMC bajo la calificación de “regionalismo”. Al respecto recordó que Pascal Lamy, Director General de la OMC, precisamente inaugurando la conferencia sobre “Multilateralización del regionalismo” (Ginebra, 10 de septiembre de 2007), se preguntaba “...qué podría hacer la OMC para evitar que los aspectos negativos de los acuerdos regionales prevalezcan”. Replica Guerra-Borges que Lamy “...apunta en dirección equivocada. Es la falta de equidad en la economía mundial uno de los motivos para acogerse defensivamente a los acuerdos comerciales. La falta de equidad no proviene de la multitud de acuerdos, sino de las profundas desigualdades en el mercado internacional, de que los países en desarrollo acaten las normas de la OMC mientras las naciones desarrolladas mantienen múltiples apoyos y subsidios a su producción y sus exportaciones; proviene del gigantismo alcanzado por las empresas transnacionales y en particular su carrera de compras y fusiones transfronterizas de empresas cuyo poder tentacular va estrangulando un sistema de producción y comercio que alguna vez, hace más de cien años, pudo el liberalismo imaginar como de libre competencia”. Y más abajo concluye que “...la obsesiva idea de la multilateralización del regionalismo debe ser definitivamente abandonada” (Alfredo Guerra-Borges: “Regionalismo y Multilateralismo en su Laberinto” en “Problemas del



Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía”, volumen 39, número 152, enero-marzo 2008, páginas 25 y 27).

(24) Explorando la bibliografía sobre el concepto de la competitividad con respecto al comportamiento de empresas latinoamericanas, encontré una reflexión aleccionadora en el interesante documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo sobre “Metodología de Promoción de Encadenamientos Productivos entre Empresas Latinoamericanas”, elaborado por Roberto Barbero, Jorge Lucángeli y Luis Porto, con la coordinación de Rafael Cornejo. Apremiados por la necesidad de compatibilizar datos extraídos de la llamada “matriz de competitividad” utilizada en distintos análisis por la CEPAL, los autores revisaron el acervo de definiciones acerca de la “competitividad”. Y concluyeron que “...en general todas las definiciones de competitividad coinciden en que la misma es la habilidad de una entidad de mantener o mejorar su posición respecto de otras con relación a alguna variable de desempeño” (obra citada, página 20 en nota al pie). Este nivel de abstracción, que a mi modo de ver remite a la caja de Pandora donde se amontonan múltiples y heterogéneas “variables de desempeño”, parece altamente demostrativa del reconocimiento sobre un grado de segmentación en los mercados que descalifica por inoperante cualquier elección de “una” variable de desempeño como auténticamente válida.

(25) Las maniobras pueden saltar a la luz de manera intempestiva. Como muestra recuerdo lo acontecido en la Trigésimo Segunda Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, efectuada en Río de Janeiro el 18 de enero de 2007. El Presidente del Brasil sorprendió al efectuar unilateralmente varias propuestas encadenadas. Por un lado, promovió la inserción plena de Bolivia pero a la vez pretendiendo eximir a ese país de los compromisos relativos a la política comercial externa común. Por otro lado, el mismo Presidente quiso compensar por anticipado a Paraguay y Uruguay (afectados por la curiosa asimetría que habría de generarse con la incorporación de un nuevo Estado Parte liberado de obligaciones externas). La compensación iba a consistir en un régimen especial para que estos dos últimos países pudieran calificar con mayor flexibilidad el origen de mercaderías industrializadas y así ser beneficiados con el libre comercio intrazonal. Ambas iniciativas merecieron cuestionamientos que obligaron a desactivarlas. Acerca de la invitación a Bolivia, ella contrastaba fuertemente con las objeciones formuladas por Brasil a Paraguay y Uruguay cuando los gobiernos de dichos países habían insinuado su deseo de iniciar negociaciones de libre comercio con Estados Unidos de América, poniendo punto final a la política comercial externa común del MERCOSUR. Y acerca de la flexibilización al régimen de calificación de origen, el mismo empresariado brasileño puso el grito en el cielo al advertir que se estaba propiciando la instalación de plantas de ensamblaje en territorios paraguayo y uruguayo, lo que implicaba el ingreso irrestricto al Brasil de productos elaborados con insumos originarios de



Asia. Sin embargo, las presentaciones del Presidente del Brasil no sonaron como simples desatinos. Quedó claro que estaba pendiente una tratativa bilateral sobre aprovisionamiento de gas boliviano y que a la luz de los intereses en juego todo el acervo del MERCOSUR de pronto podía quedar comprometido.

(26) Numerosas bases de datos y sitios gubernamentales de países y organismos latinoamericanos dan cuenta del explosivo desarrollo que muestran las relaciones extrarregionales encuadradas por la negociación, gestión y renegociación de TLCs. Menos abundante es el aporte bibliográfico, que quizás pueda explicarse por la “mala prensa” que todavía campea en los claustros académicos acerca de esta realidad. Entre los documentos más recientes, puede consultarse un trabajo de IICA: “Estudio comparativo de los Tratados de Libre Comercio negociados por América Latina con la República Popular China, India, Singapur y Taiwán”, San José de Costa Rica 2009. Véase también, de Luis Alonso García: “Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en América Latina: la experiencia peruana en su TLC con EUA”, BID, Washington, abril 2010.

(27) El 14 de septiembre de 2011 finalizó en la ciudad de Chicago la octava ronda de negociaciones con vistas a la suscripción del Acuerdo de libre comercio llamado en español “Acuerdo de Asociación Transpacífico” (AAT). Estas tratativas involucran a Vietnam, Nueva Zelanda, Brunei, Chile, Singapur, Australia, Malasia, Estados Unidos de América y Perú. De algún modo la confluencia de países de América, Asia y Oceanía pudo lograrse a través de los contactos establecidos con motivo de las periódicas reuniones en las Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). La extensión de la materia negociada se refleja en la diversidad de capítulos previstos y que componen la materia del Acuerdo, además de los compromisos sobre acceso a mercados y políticas comerciales. Las negociaciones incluyen: inversiones; comercio de servicios; servicios financieros; propiedad intelectual; cooperación; medio ambiente; movilidad de personas; compras gubernamentales; asuntos laborales; y comercio electrónico, entre otras cuestiones.

(28) “...La gran mayoría de los Acuerdos se caracteriza por el establecimiento de regímenes de calificación de origen muy pormenorizados, en especial por la minuciosidad de los requisitos específicos, esto es, aplicados de modo diferencial al comercio de mercaderías que son individualizadas a través de extensos listados. Semejantes desagregaciones invitan a los negociadores, analistas y a los propios agentes económicos a practicar cálculos adicionales de costo-beneficio, en especial a propósito de los bienes manufacturados que incorporan materias primas, insumos y procesos importados desde terceros países. Así, ¿por qué no extender la calificación como “originarios” a determinados “materiales” que según el propio régimen del Acuerdo deberían ser catalogados como “no-originarios”? (María Luciana Alí, Juan Ignacio



Miranda y Lautaro Martín Ramírez: “Cláusulas sobre Acumulación Ampliada en la Calificación de Origen. Análisis y Propuestas”, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, julio de 2010). En esta materia, fueron elaborados valiosos trabajos en el BID con motivo de distintas negociaciones regionales y subregionales, como las celebradas entre Estados Unidos de América y los países centroamericanos alrededor del CAFTA; y de las negociaciones entre México y los países centroamericanos para fijar una convergencia de los tres acuerdos vigentes de libre comercio que los vinculan. Entre dichos documentos cabe mencionar a: Luis Jorge Garay y Rafael Cornejo: “Metodología para el análisis de regímenes de origen”, INTAL-ITD-STA, setiembre de 2001; y Rafael Cornejo: “Recientes innovaciones en los regímenes de origen y su incidencia en el proceso de verificación: el caso del CAFTA”, INTAL-ITD, diciembre de 2005.

(29) Aquí sólo estoy intentando insinuar un procedimiento inductivo y por ende no traumático de convergencia con respecto a la materia negociada en los distintos TLCs. Entiendo que semejante procedimiento no fue planteado con suficiente claridad al insistirse en ALADI, una y otra vez, sobre la construcción de aquel “Espacio de Libre Comercio” (ELC) proclamado como un objetivo de progresiva convergencia. En tal sentido, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al celebrar su Décimo tercera Reunión, el 18 de octubre de 2004, dictó la Resolución número 59 bajo el título “Bases de un Programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en la ALADI”. El numeral 11 de dichas Bases indica que “El desarrollo progresivo del ELC en la ALADI respetará los cronogramas de liberación, los marcos normativos pactados en los distintos acuerdos y los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad y tratamientos diferenciales, así como la compatibilidad con los acuerdos vigentes, la instrumentación a través de mecanismos del TM 80 **y la coexistencia con negociaciones extrarregionales de los países miembros**” (la negrita está agregada por el autor).

MARCELO HALPERÍN: Abogado por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Egresado de la Escuela de Sociología. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Consultor de organismos internacionales de integración y cooperación económica. Investigador y docente del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

Fecha de recepción: 25-06-2011

Fecha de aceptación: 29-06-2011