

# Informe *Integrar*

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

*Nº 36 – Abril de 2006*

## Sumario

- **El nuevo desafío: los acuerdos bilaterales de liberación comercial**
- **Crisis global, derecho e integración regional**
- **Publicaciones**

## ● El nuevo desafío: los acuerdos bilaterales de liberación comercial\*

*Eloísa Beatriz Raya de Vera \*\**  
*María Eva del Rosario Vallejos \*\*\**

*Abogadas – Docentes*

## I. Introducción

La década de 1990 ha asistido al triunfo del paradigma globalizador, entendido desde un enfoque económico sobre cuatro bases: la liberación de los mercados comerciales, la desregulación, movilidad e innovación financiera, la homogeneización del pensamiento que conduce al “pensamiento único” y el cambio tecnológico, sobre todo en materia de comunicaciones, muy particularmente en telecomunicaciones y tecnología de la información en general.

---

\* Ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales de Integración “MERCOSUR-ALCA: interrogantes en el relacionamiento continental”, Comisión Problemáticas Jurídicas en la Relación MERCOSUR-ALCA, La Plata, 8-10 de junio de 2005. Estas Jornadas fueron organizadas por el IIL, Indiana University y el Colegio de Abogados de La Plata.

\*\* Profesora Adjunta de Derecho Internacional Privado, Universidad Abierta Interamericana y Universidad Católica de Salta; Jefa de Trabajos Prácticos, Universidad de Morón.

\*\*\* Profesora Adjunta de Derecho Internacional Privado, Universidad Nacional de Lomas de Zamora y Universidad de Morón.

Sin embargo, preferimos utilizar el término “globalización” para designar al complejo de ideas que se integran en una particular “concepción del mundo”, y circunscribir una parte de ésta al proceso económico que da cuenta de las nuevas formas que está asumiendo la acumulación capitalista,<sup>1</sup> denominada “mundialización”.

La mundialización de la economía capitalista supone que hay una profundización de la interrelación de las economías, por vía de las corrientes de comercio, bienes y servicios, flujos de capital e inversión extranjera directa, en un marco de creciente predominio de las corporaciones transnacionales en el control de estas operatorias. En tanto la globalización, como perspectiva ideológica, impulsa, por parte de los países en desarrollo, la aplicación de políticas tendientes a que sus políticas económicas se ajusten a estas realidades de la mundialización, cuestión que se traduce en demandas por la apertura, la desregulación y la eliminación de trabas al ingreso de bienes, servicios, movimiento de capitales y transferencia de tecnología, asociados a profundos cambios en la naturaleza y las relaciones entre sociedad y Estado.

Dentro de este proceso se produjo un resurgimiento del interés por la integración regional. El motivo esencial parece ser la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva e intentar un desarrollo integral de los pueblos (con los matices propios de cada proceso).

La globalización y la regionalización son los elementos estructurales constitutivos de la sustitución de un orden en el cual predominaban los objetivos de seguridad de la guerra fría por los de un “nuevo orden”, dominado por la economía capitalista. Más abarcativamente se habla hoy del nuevo sistema global, que incluye una transición política (promoción de las democracias formales) y transiciones sociales derivadas de los cambios políticos, de la generalizada implementación de políticas económicas neoliberales, rápidos cambios tecnológicos y la creciente importancia de actores transnacionales (corporaciones).

La regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la mundialización. La formación de bloques regionales pasó a ser un instrumento, un recurso de economía política en el camino hacia la inserción en una economía mundializada y especialmente hacia la apertura de mercados.<sup>2</sup>

No obstante, es posible que el impacto político-social y económico de la regionalización sea mayor en los espacios integrados por acuerdos institucionales formales que en aquellos más informales (ejemplo Asia-Pacífico), en la medida en que la coordinación/regulación económica, la formulación de políticas públicas supranacionales comunes y la aplicación de aranceles externos comunes, tienden a fortalecer las interacciones dentro del espacio regional, *vis-à-vis* las interacciones globales.

## II. Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

En este marco regionalización-globalización se lanzó la iniciativa de conformar un área de libre comercio de las Américas (ALCA).

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas ha sido la iniciativa de política exterior más ambiciosa que se ha emprendido en la región en las últimas décadas. Hay diversos factores que hacen de la negociación del ALCA una iniciativa singular: 1) lo ambicioso de la agenda

---

<sup>1</sup> Bernal Meza, Raúl; *Sistema mundial y MERCOSUR*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

<sup>2</sup> Sato, Eiji; “40 años de política externa brasilera”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia; año 41, de 1998, págs. 8-28.

de negociación y el plazo relativamente breve para cubrirla; 2) el elevado número de países participantes, que aumenta exponencialmente la proliferación de productos sensibles a la liberalización comercial y satura el calendario de negociación de jornadas electorales, relevos de gobiernos y cambios de administraciones; 3) la diversidad del tamaño y la estructura productiva de los países involucrados; 4) la coexistencia del futuro acuerdo hemisférico con los tratados de libre comercio y los otros acuerdos vigentes en el continente y, 5) un entorno político poco proclive a la liberalización comercial en Estados Unidos.<sup>3</sup>

Actualmente el proceso de conformación de una zona de libre comercio americana se encuentra frenado. Las causas son muchas y variadas pero se pueden resumir en: 1) la intención de obtener acceso de los productos agrícolas sudamericanos al mercado de Estados Unidos; 2) la negativa de Estados Unidos a eliminar diversas medidas de protección y de apoyo a su sector agrícola; 3) la exigencia de los negociadores estadounidenses para que América de Sur liberalice unilateralmente sus regímenes de inversión y modifique su sistema normativo;<sup>4</sup> 4) la demanda de Estados Unidos para que los países de la región adopten políticas de competencia incluyendo mecanismos a fin de que las empresas del Estado, los monopolios públicos, los monopolios designados por el Estado y los monopolios privados, no adopten medidas discriminatorias; 5) la exigencia de Estados Unidos para que América Latina internalice el Acuerdo sobre Medidas de Propiedad Intelectual Relacionadas con el Comercio (TRIPS) y consagre protección durante el proceso de gestación de la patente (*pipeline*) especialmente en los sectores de la industria farmacéutica y de químicos agrícolas, sancione debidamente la falsificación y pirateo de marcas, software, video casetes y la operación ilegal de transmisiones de televisión y señales de satélite; 6) la intención de los países parte del MERCOSUR y de los países andinos para que se reconozca que el germoplasma es propiedad de los Estados que tienen estos recursos naturales y se autorice las importaciones paralelas y la producción de medicamentos genéricos para hacer frente a problemas de salud pública.<sup>5</sup>

La existencia de realidades disímiles y de intereses contrapuestos ha puesto al ALCA (tal como ha sido concebido) en jaque. La disparidad de la dimensión económica, del dinamismo tecnológico, de la fuerza empresarial y de la actuación de las empresas multinacionales entre los países que conforman el NAFTA<sup>6</sup> y los países sudamericanos ha sido determinante de la parálisis del proceso de negociación.

A ello se suma la conciencia de gran parte de la clase dirigente y el sector académico latinoamericano que considera que llevar a buen término las negociaciones del ALCA sería precipitarnos en un camino sin retorno y cuyo resultado final podrá ser catastrófico para el futuro de la sociedad sudamericana,<sup>7</sup> especialmente teniendo en cuenta que Estados Unidos pretende la liberalización comercial absoluta mientras que se niegan a desmantelar su sistema de subsidios al sector agrícola.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Es de destacar que la autoridad negociadora, o lo que se denominó "*fast track*" y que ahora se denomina "Trade Promotion Authority" fue otorgado por el Congreso estadounidense después de un prolongado y controvertido proceso de análisis y discusión.

<sup>4</sup> Mediante la adopción de los llamados acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) e incorporando definiciones amplias de inversión que incluyan no sólo la inversión directa sino también la indirecta, que contenga el principio de libertad de movimientos de pagos y transferencias, la delimitación del sistema de expropiación y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado basado en la elección del foro y la ley aplicable.

<sup>5</sup> Blanco, Herminio y Zabudovsky, Jaime; *Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*; BID-INTAL, Documento de Trabajo IECI-01, 2003.

<sup>6</sup> Bloque regional integrado por Canadá, Estados Unidos y México.

<sup>7</sup> Guimaraes Pinheiro, Samuel; ALCA, ¿cómo evitarlo?, <http://www.global121.com.br/entrev/>

<sup>8</sup> Estados Unidos destina aproximadamente U\$S 33.000 millones de su presupuesto a ayudas al productor (AP), además de destinar alrededor de U\$S 16.000 millones para el sostén de precios agrícolas (Fuente: índices del

Es de destacar asimismo que, como bien define Biocca, el sistema planteado por el ALCA tiene claras exclusiones y no atiende debidamente a los problemas sociales”.<sup>9</sup>

### III. El llamado nuevo regionalismo

Estamos ingresando a una nueva era. Los viejos modelos internacionales se están desmoronando. El mundo se ha vuelto interdependiente en economía, en comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas.<sup>10</sup>

En mayor o en menor medida, el Estado territorial, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales, las organizaciones internacionales y los bloques regionales.<sup>11</sup>

Ahora bien, la integración regional es un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí misma.<sup>12</sup> Por ello es que los procesos avanzan y retroceden (*stop and go*) o se idean nuevos caminos para conseguir el desarrollo económico y social de los pueblos.

Desde su independencia, los países de América Latina han realizado muchos intentos de integrarse tanto política como económicamente. Los esfuerzos de integración económica fueron especialmente fuertes en el período de posguerra. Las primeras iniciativas se centraron en el desarrollo de áreas regionales de libre comercio o mercados comunes. Estas iniciativas se insertaron en la estrategia dominante de industrialización por sustitución de importaciones.

Estas iniciativas regionales cambiaron su esquema durante la década de 1990 especialmente debido al fenómeno de la globalización. La mayor parte de los intentos de formación de bloques regionales respondían al objetivo de obtener la liberación comercial intrabloque y reforzar la apertura del mercado.

A fines de los años 80 ciertos Estados comenzaron unilateralmente un proceso de reforma estructural hacia la liberalización irrestricta, proceso que fue reforzado por la acción multilateral de la OMC (Organización Mundial del Comercio).

La liberalización unilateral y la Ronda Uruguay eliminaron la mayoría de las restricciones cuantitativas sobre las importaciones (tales como licencias y cuotas) que tenían los países de América Latina. Sin embargo, el comercio regional todavía enfrentaba barreras no arancelarias tales como los procedimientos aduaneros costosos, normas técnicas y otros recargos relacionados con el comercio.

Las vías unilateral y multilateral no fueron suficientes para contagiar al mundo del deseo de apertura total. Por ello, se apoyaron nuevos procesos de integración, consistentes en la formación de uniones aduaneras y mercados comunes.<sup>13</sup>

---

Centro de Economía Internacional dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, en documento de trabajo “Los desafíos del ALCA para la Argentina”, octubre de 2002).

<sup>9</sup> Biocca, Stella Maris; Claves político- jurídicas para la integración latinoamericana, Ed. Zavalia, 2001; pág. 55.

<sup>10</sup> Kissinger, Henry A.; “A New National Partnership”; discurso pronunciado en Los Angeles el 24/01/75. News release, Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Media Services; pág. 1

<sup>11</sup> Nye, Joseph y Keohane, Robert; *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

<sup>12</sup> Schaposnik, Eduardo; “Integración y desarrollo”, IIL, Funial (en *Claves político-jurídicas para la integración latinoamericana*; Biocca, Stella Maris; Ed. Zavalia, 2001; pág. 16.).

<sup>13</sup> Como por ejemplo cuando en Asunción en 1991 se firmó el Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la

La integración regional se vio –en ese contexto– como una posición contrapuesta a la planteada por la globalización y era pensada por los sectores sociales opuestos al capitalismo salvaje planteado por el llamado “primer mundo”, como alternativa de resistencia al “pensamiento único”.

A ello se debe sumar que el fracaso de la OMC en 1999 para lanzar una nueva ronda de negociaciones multilaterales en Seattle frenó el impulso que el multilateralismo había alcanzado en la Ronda Uruguay, revelando algunas fallas serias en términos de transparencia, interacción con la sociedad civil y capacidad de los países en desarrollo para participar en forma plena.

Si bien el fracaso del multilateralismo subrayó algunas de las virtudes del enfoque regional de la liberalización, también introdujo tensión, ya que algunos ítems de las agendas regionales son difíciles de completar sin una mayor liberalización a nivel multilateral.

En este contexto se lanzó el ALCA y la propuesta de la Unión Europea (UE) de conformar una asociación de libre comercio con América Latina. Estos intentos de integración Norte-Sur pretendían contribuir a crear bloques subregionales más abiertos y menos propensos a la desviación del comercio.<sup>14</sup>

Como se ha desarrollado precedentemente, el ALCA en lo que va de su creación, tampoco pudo lograr la tan mentada liberación irrestricta del mercado comercial latinoamericano. Las negociaciones no han podido reflotar viejos desacuerdos continentales (servicios vs. *commodities*). En cuanto al intento de formación de una asociación birregional con la UE, también se encuentra paralizado.<sup>15</sup>

Ello ha hecho surgir una de las prácticas del llamado “nuevo regionalismo”,<sup>16</sup> es decir, la celebración de acuerdos bilaterales para obtener la eliminación generalizada de aranceles al comercio de bienes entre los países implicados.

La política internacional estadounidense pretende hacer uso del efecto “*spaghetti bowl*”, es decir, la proliferación de acuerdos bilaterales<sup>17</sup> con aquellos Estados que han puesto obstáculos, ya sea en el proceso de negociación del ALCA, ya sea con el intento de aplicación de políticas proteccionistas en el ámbito nacional, ya sea con la creación de instituciones supranacionales y de una normativa comunitaria en los bloques regionales sudamericanos.<sup>18</sup>

Es así que debemos advertir que es posible que este proceso de negociaciones bilaterales iniciado en la presente década pueda estimular a largo plazo la conformación del ALCA.

Este equipo de trabajo subraya asimismo que la proliferación de acuerdos bilaterales “*hub and spoke*” plantea riesgos potenciales. Un país que por su importancia tiene cierta capacidad de imponer su agenda en las negociaciones del ALCA tiene aún mayor capacidad de hacerlo en el contexto de acuerdos bilaterales. Por ello, desde allí, el escenario para América Latina no se presenta promisorio.

---

República Oriental del Uruguay (MERCOSUR)

<sup>14</sup> Devlin, Robert; Estevadeordal, Antoni y Stein, Ernesto; *Integración regional: resumen y agenda. Informe 2002*, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>15</sup> Sevares, Julio; “Reunión cuatro más cuatro”, diario *Clarín*, 30 de abril de 2005.

<sup>16</sup> Sistema en el que conviven acuerdos de integración para la conformación de bloques, acuerdos multilaterales y acuerdos bilaterales de liberación comercial.

<sup>17</sup> También conocidos como acuerdos OMC plus (son aún más agresivos que los principios de liberación consagrados en el seno de la OMC).

<sup>18</sup> Se debe tener presente que la Constitución de la República Argentina –artículo 75, inc. 24– admite la posibilidad de delegar competencia en órganos supranacionales en procesos de integración con países latinoamericanos o con países no latinoamericanos (imponer reciprocidad y respeto a los derechos humanos, así como una mayoría especial), pero no contempla la posibilidad para procesos mixtos.

#### **IV. El acuerdo bilateral Estados Unidos-Chile**

El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (TLCCE) es una clara expresión de la política estadounidense de propiciar acuerdos bilaterales orientados a la construcción gradual de una zona de libre comercio en América, frente a las dificultades de concluir el ALCA en el 2005.

El TLCCE contempla la liberalización del comercio de mercancías y servicios y se establece de conformidad con las disposiciones del artículo XXIV del GATT sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

El TLCCE implica un significativo nivel de apertura comercial entre los países involucrados, bastante mayor que el que se está negociando en el ALCA. Así, en el tratado bilateral más del 90% de los productos de ambos Estados ingresarán inmediatamente sin gravamen. Esto ha hecho suponer al gobierno chileno que obtendrá un gran aumento en el intercambio comercial con Estados Unidos.

Sin embargo esto no se ha producido sino, por el contrario, se han destacado los aspectos negativos del acuerdo.

Las grandes desventajas o “sacrificios” para Chile son: 1) el no contemplar tratamientos diferenciados para Chile como país en desarrollo; 2) la eliminación del impuesto de lujo para los automotores; 3) la limitación en la utilización de regímenes aduaneros especiales, tales como la exención o la remisión de impuestos de importación de bienes no originarios utilizados en la producción de bienes de exportación; 4) el no incluir disposiciones adicionales a las de la OMC referentes a ayudas internas para productos agropecuarios, lo cual podría afectar severamente la competencia favoreciendo a los productos estadounidenses que reciben importantes ayudas; 5) Estados Unidos se reserva el derecho a reintroducir subsidios a las exportaciones agrícolas si considera que Chile está recibiendo productos subsidiados desde terceros países; 6) Estados Unidos puede seguir emitiendo garantías de créditos a sus exportaciones agropecuarias a Chile, lo que puede incidir en la competencia para los mismos productos en el mercado chileno y en terceros mercados para los productos chilenos; 7) el compromiso de eliminación en un período de doce años del sistema de bandas de precios que Chile aplica a la importación de productos agropecuarios; 8) la aceptación del principio “elección del foro” en los conflictos comerciales que se susciten entre los países signatarios.

Estados Unidos ha logrado con Chile consensuar políticas que no había logrado ni en el seno de la OMC ni en ámbito del ALCA.

No llama la atención que el TLCCE no contemple el reconocimiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías para el aprovechamiento común y pleno de los beneficios derivados de la integración hemisférica; ni plante la necesidad de preservar, desarrollar y poner en práctica políticas culturales con el fin de resguardar la identidad cultural; ni prevea la observancia de las normas y los principios internacionales de derechos humanos.

#### **V. Reflexiones y propuesta: mayor equidad para el sistema**

El tipo de política previsto en los acuerdos bilaterales, si bien en principio tiende a generar beneficios netos,<sup>19</sup> no los distribuye de manera equitativa. Por ejemplo, mientras Chile debe liberar el comercio de todo su nomenclador en casi un 90 %, Estados Unidos mantiene las

---

<sup>19</sup> Expresión que alude excluyentemente al intercambio comercial traducido en un aumento de la balanza comercial.

barreras arancelarias en la imposición de 2.105 medidas, es decir un 37% del total del comercio bilateral.<sup>20</sup> Dato no menor<sup>21</sup> por cuanto se deduce la desnacionalización del sector industrial e inevitablemente la afectación de numerosas cadenas productivas de Chile. En suma, desempleo, entre otros tantos flagelos. La inequidad del modelo impuesto en Chile que conlleva a la exclusión social, entendemos, se debe evitar.

Cierto es que la realidad nos permite contar con herramientas político-jurídicas que nos confrontan con la posibilidad de una alternativa disímil, puesto que el compromiso asumido en Asunción impone el desarrollo económico con justicia social.

Por ello, este equipo de trabajo considera que con el objeto de dar cumplimiento al compromiso fundacional del proceso MERCOSUR es prioritario fijar políticas hacia la profundización de este esquema regional a fin de materializar una posición más equitativa intrazona. Pues a partir de la convicción de ahondar en la opción MERCOSUR, será posible proyectar extrazona una solución más equilibrada, no dependiente y solidaria en América del Sur.

En suma, una vez más reiteramos nuestra propuesta de afianzar el sistema institucional<sup>22</sup> mercosureño, mediante la creación de órganos de carácter supranacional (Parlamento y Tribunal de Justicia).<sup>23</sup>

Asimismo, en esta oportunidad consideramos propicio ampliar la propuesta a la creación de un sistema de asistencia técnica y financiamiento de las economías menos desarrolladas, a semejanza de los Fondos Estructurales previstos en la Unión Europea<sup>24</sup> o bien como propone López, la creación de un Comité de Regiones<sup>25</sup> en el que se encuentren representados los entes locales del bloque regional, permitiéndose un tratamiento y un seguimiento directo de la problemática social que aqueja a los países en vías de desarrollo. ■

---

<sup>20</sup> Fuente: Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, 2004.

<sup>21</sup> La confrontación de las economías y sociedades en extremo dispares incluye la comparación de la política militar defensiva.

<sup>22</sup> Vallejos, María Eva del Rosario; "El parlamento, un desafío a la intergubernabilidad", VIII Encuentro Internacional de América del Sur, Asunción del Paraguay, 1999.

<sup>23</sup> Vallejos, María Eva del Rosario y Raya de Vera, Eloísa Beatriz; "El déficit democrático: ¿un hecho del pasado?", Primer Congreso Internacional del MERCOSUR, COLPROBA, Buenos Aires, 2004.

<sup>24</sup> Mangas Martín, Araceli y Liñan Noguerras, Diego; *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4ª Ed., Madrid, Tecnos, 2004.

<sup>25</sup> López, Aldo Javier; "Nuevos actores, nuevas instituciones: un comité de las regiones para el MERCOSUR", Primer Congreso Internacional del MERCOSUR, COLPROBA, Buenos Aires, 2004.