



América Latina en un tiempo de transfiguración de los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral

Marcelo Halperín

Resumen

El autor revisa las teorías y concepciones prevalecientes acerca del papel de los Estados nacionales, los tratados de libre comercio (TLC) y el ordenamiento multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC) durante la primera década de este siglo.

La propuesta incluye un nuevo examen sobre las relaciones entre estas tres entidades en tanto fuentes normativas dentro del sistema económico internacional.

En el caso de los Estados nacionales se plantea la necesidad de reconocer su función reparadora y protectora a favor de residentes y actividades productivas dañadas por la dinámica de la globalización. Para ello se valen de los márgenes de maniobra previstos por la OMC. A su vez, los TLC de última generación en cierto sentido complementan al orden multilateral en tanto cumplen una misión específica que es la de regular minuciosamente las condiciones de interdependencia entre pares o grupos de países interesados en asegurar la mayor confiabilidad a los agentes económicos.

Palabras claves: tratados de libre comercio, Organización Mundial del Comercio, Estados nacionales, margen de maniobra, estrategias domésticas.

Abstract

The author reviews the theories and prevalent general conceptions regarding the role of the National States, the Free Trade Agreements (FTAs) and the multilateral arrangement by the World Trade Organization (WTO) during the first decade of this century. This proposal includes re-examining the relationship between these three entities as rule-making sources within the international economic system.

Regarding the case of National States it addresses the need to recognise their protective and reparative role in favour of residents and domestic productivity which have been damaged by the current globalization process. To this aim, National States make use of the room for manoeuvre foreseen by the WTO. On the other hand, the last generation of FTAs somehow complement such multilateral arrangements since FTAs regulate in detail the conditions of inter-dependence between pairs and groups of countries seeking to promote greater confidence in the economic operators.

Keywords: Free Trade Agreements, World Trade Organization, National State, room for manoeuvre, domestic strategies.



Sumario: 1. Introducción. 2. Acerca del papel de los Estados nacionales dentro del sistema económico internacional. 3. Los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral: colisión de intereses y disputas con respecto a las materias y fuentes normativas. 4. América Latina: concepciones sobre la intervención estatal e intentos para sustituir los tratados de libre comercio. 5. La forzada contraposición del multilateralismo con los tratados de libre comercio. 6. Una tarea pendiente: reformular los tratados de libre comercio. 7. Algunas conclusiones.

1. Introducción

Surgen serios problemas de interpretación cuando se trata de caracterizar a los Estados nacionales en la actualidad, con motivo de sus relaciones económicas y comerciales a partir de los compromisos contraídos en los acuerdos de libre comercio de última generación (TLC). En tal sentido, no se registran opiniones uniformes acerca de lo que cabe esperar cuando los Estados nacionales, en especial tratándose de países en desarrollo, negocian, luego suscriben y finalmente se disponen a aplicar estos minuciosos cuerpos reglamentarios que involucran a buena parte de la actividad económica interna y que, por lo demás, proveen sistemas institucionales muy simples y apenas respaldados por expectativas de consenso. Dichos acuerdos son modestos por un lado y ambiciosos por otro lado. Su modestia radica en que no pretenden superar los límites del vínculo intergubernamental y por lo tanto carecen de inspiración supranacional. Y son ambiciosos en el sentido que abarcan la misma extensa variedad de temas que desde la Ronda Uruguay pasaron a ser materia del orden multilateral. Por añadidura, en el caso de los TLC las disposiciones en general tienen prevista su aplicación inmediata y con efecto directo en relación a los ordenamientos internos. De tal modo, una vez aprobados y ratificados bajo los rituales constitucionales, los referidos acuerdos introducen en los ordenamientos nacionales una plétora de disciplinas sin necesidad de nuevas formalidades de internación¹.

¹ El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América (EUA) y Canadá se firmó el 11 de diciembre de 1987 y entró en vigor el 1 de enero de 1989. Lejos de reproducir un simple modelo de liberalización comercial para el comercio transfronterizo, tal como lo sugeriría su nombre, este Acuerdo inauguró una nueva era en el derecho internacional económico: la era de las regulaciones. El sentido innovador asignado a la suscripción de este instrumento fue interpretado nítidamente en Canadá con motivo de los debates abiertos durante la instancia de su previa negociación. Dentro de una serie de notas alusivas que publicó la revista *Policy Options* en mayo de 1988, la contribución de Eric Kierans tenía este subtítulo: "The free trade agreement currently under debate doesn't represent free trade at all. It's merely a way for our corporations to play in the American sandbox".

La influencia del Tratado entre EUA y Canadá fue notable, pues muchas de sus disposiciones inspiraron o fueron directamente trasvasadas a los acuerdos sancionados en la Ronda Uruguay del GATT, que pasaron a conformar el nuevo ordenamiento multilateral: la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero durante los primeros tiempos la novedad resultó poco apreciada en América Latina con la excepción de México, donde fue seguida puntillosamente por distintos organismos y centros de investigación, como la Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales del Banco de México. El 21 de agosto de 1991 el Presidente Carlos Salinas propuso por escrito al Presidente de EUA la negociación de un acuerdo de libre comercio, siendo anunciado el comienzo de las tratativas, con participación de Canadá, el 5 de febrero de 1991. El Tratado tripartito se firmó simultáneamente en las tres capitales el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigencia junto a los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral el 1 de enero de 1994. En fecha cercana, el 15 de diciembre de 1993 habían concluido exitosamente en Ginebra las negociaciones de la Ronda Uruguay. Después de algunos años y merced a la actividad negociadora de México y Chile, el panorama americano quedó prácticamente cubierto por esta modalidad de integración económica. Así, el Tratado del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) fue firmado el 13 de junio de 1994; el Tratado entre Canadá y Chile suscripto el 18 de noviembre de 1996; luego se celebró un Tratado entre



Ante la extraordinaria difusión que vienen adquiriendo estos TLC parece oportuno preguntarse por la utilidad que prestarían las conocidas simplificaciones con respecto al mayor o menor tamaño e injerencia de los Estados nacionales en la economía global. Por un lado, las extensas y exhaustivas disciplinas de los TLC dan cuenta de una notable perforación de los mercados internos involucrados por los compromisos contraídos en ellos, lo que sugiere el debilitamiento de los Estados signatarios. Pero por otro lado, la carencia en los TLC de regímenes jurídicos e institucionales aptos para la creación de normas comunitarias (a diferencia de lo que ocurre con las tradicionales uniones aduaneras), hace presumir lo contrario, esto es, la capacidad reconocida a esos mismos Estados a fin de poder cumplir compromisos tan complejos como extendidos.

En razón de lo apuntado, durante esta fase de la globalización parece inadecuado presumir que el papel desempeñado por los Estados nacionales tiene mayor o menor significación que el protagonizado en otros tiempos. En cambio, resulta más productivo intentar una mejor comprensión de ese papel, examinando los profundos cambios que se presentan dentro del sistema económico internacional. En este contexto, los TLC son los instrumentos elegidos en las relaciones internacionales para enfrentar problemas de convivencia y aún de supervivencia económica.

2. Acerca del papel de los estados nacionales dentro del sistema económico internacional

El cambio en las condiciones de viabilidad de los Estados nacionales durante las últimas décadas ha sido notable. Hasta no hace mucho tiempo se consideraban especialmente aptas a las economías nacionales organizadas políticamente como Estados cuando por su tamaño podían atraer inversiones productivas sobre la base de cierto proteccionismo comercial multilateralmente consentido. Pero en la actualidad las inversiones directas no tienen por qué atender exclusivamente al mercado interno del país donde se radican, al disponer de un marco de apertura económica, financiera y comercial impuesto esencialmente por las exigencias de mayor productividad a escala internacional.

Coincidentemente puede advertirse una exigencia progresiva de homogeneidad social y aún étnica dentro de los Estados nacionales, en el sentido que se registra menor tolerancia a la diversidad cuando a ella se imputa la agudización de situaciones de desigualdad u otros conflictos internos que, por su magnitud, pueden poner en duda la

los países centroamericanos y la República Dominicana y otro entre México con los tres países centroamericanos del "Triángulo Norte", el 29 de junio de 2000. Ellos se sumaron a otros instrumentos bilaterales de México con Nicaragua y Costa Rica, y a múltiples ordenamientos similares bajo el formato de los acuerdos de alcance parcial de complementación económica de ALADI. Los vínculos entre EUA y América Latina a través de este tipo de acuerdos, que habían sido tempranamente anticipados por la participación de México en aquel Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se fueron ampliando progresivamente a través de sus acuerdos con Chile (2004), con los países centroamericanos y República Dominicana (CAFTA-DR, vigente desde 2006 para los países centroamericanos a excepción de Costa Rica y desde 2007 para República Dominicana) y últimamente con Perú (negociaciones que culminaron en 2007). Entretanto, la Comunidad Europea formalizaba relaciones homólogas con México (2002) y Chile (2003). Últimamente tanto Chile como México suscribieron compromisos de libre comercio con Japón (vigentes para México desde 2005 y con respecto a Chile desde 2007), en tanto Chile también concertó instrumentos parecidos con Corea del Sur (2004) y la República Popular China (2007).



confiabilidad de los mitos fundacionales de la nación ². Este impulso a la progresiva homogeneización incide sobre las fuerzas de recomposición geopolítica: desde las últimas décadas del siglo XX, dando lugar a no pocos nacimientos y defunciones de Estados al compás de conflictos étnicos. ¿Neofascismo? Una simplificación parecida puede confundir. El desmembramiento y mortandad estatal se explicarían más bien por las nuevas condiciones del sistema económico internacional. En principio, es evidente la inviabilidad de los modelos nacionales de autosuficiencia o, en términos de algunos economistas, modelos de “sustitución de importaciones”. Estos modelos cobijaron a proyectos nacionales contruidos sobre la base de una agregación de territorios y poblaciones. En cambio, hoy día parece aumentar la viabilidad de unidades geopolíticas (sociedades nacionales, luego Estados nacionales) de menor tamaño o envergadura económica que la requerida en etapas anteriores de las relaciones económicas internacionales. Se justifican entonces las tensiones y los ensueños separatistas dentro de Estados social y culturalmente segmentados en varias etnias, y estructuralmente caracterizados por su bajo nivel de cohesión interna y consiguiente debilidad de sus sistemas de gobernabilidad.

La “internacionalización” de los mercados internos, tan evidente en países en desarrollo que habían sido tradicionalmente proteccionistas, ¿acaso no expresa la tan mentada globalización?

En este sentido pueden detectarse dos tendencias contrapuestas. Desde el lado de las condiciones de producción de bienes y servicios, el desarrollo tecnológico exagera las exigencias de productividad aplicadas sobre los estándares de producción. Y la globalización de los mercados refleja esta imposición de búsqueda de productividad. Dentro del marco indicado, las empresas transnacionales (ETN) desarrollan sus estrategias para la penetración en los mercados, procurando disminuir costos e inducir una demanda compatible con el aumento constante de la producción. En paralelo, se irradian mediante los medios electrónicos operaciones financieras que originariamente responden a transacciones materiales, pero con la particular aptitud para generar un sistema autorreferencial a caballo de la liquidez que esas mismas operaciones alientan. Se va configurando así un flujo de bienes intangibles insuficientemente regulado y que se realimenta sin pausa.

² En la sociología clásica quedó formalizada una estructura de pensamiento bipolar, vinculada a distintas tipologías. El término inicial o residual (“sociedad militar” en H. Spencer; “acción tradicional” en Max Weber; “comunidad” en Toennies; “solidaridad mecánica” en Durkheim; “residuos” en Pareto, etc.), evoca la suposición de afinidades, articulaciones o nexos de una pertenencia social homogénea e igualitaria. El segundo término (“sociedad industrial” en H. Spencer; “acción racional” en Max Weber; “sociedad” en Toennies; “solidaridad orgánica” en Durkheim; “derivaciones” en Pareto, etc.), refleja las diferenciaciones debidas a la división del trabajo social. Y al postularse la coexistencia y parcial superposición de ambos términos –salvando las particularidades de cada teoría-, las sociedades nacionales quedan caracterizadas *sociológicamente*, en la medida en que el término inicial de pertenencia, suministra el elemento de cohesión que asegura la vigencia de los sistemas de estratificación y poder. Véase Wolf, K: “La sociología del conocimiento y la teoría sociológica”, en Llewellyn Gross, *Symposium on Sociological Theory*, Row, Peterson and Co., White Plains, N. York, 1959. Siguiendo estas enseñanzas, al menos desde la segunda revolución industrial la pertenencia nacional se definiría desde el punto de vista sociológico como una: imputación de igualdad entre los ciudadanos en tanto tales, sustentada dicha imputación por valoraciones históricas que remiten a la voluntad de los padres fundadores y a los instrumentos fundacionales del Estado, estos últimos considerados como testamentos políticos de aquellas voluntades. Semejante imputación permitiría instaurar la legitimidad de la división del trabajo social y las consiguientes diferenciaciones propias del sistema de estratificación social.



Simultáneamente los sistemas de estratificación social prevalecientes plantean exigencias al modo de una "demanda agregada" cuyos principales destinatarios son los Estados nacionales. Ellos deben preservar el proceso de acumulación y concentración de la propiedad y el control de la gestión empresarial, pero sin descuidar las necesidades de supervivencia de sus poblaciones. A su vez, sólo pueden hacerlo a costa de creciente ineficiencia y endeudamiento.

Quizás este último sea un típico y tradicional dilema de los Estados nacionales, pero lo cierto es que se ha agudizado notablemente en la era de la globalización: los Estados deben "hacerse cargo" de sus residentes, garantizando condiciones de equilibrio y satisfacción social que difícilmente se compadecen con la dinámica del sistema económico internacional.

Al respecto, hace ya más de una década y en uno de sus últimos trabajos, Raúl Prebisch había llamado la atención sobre las inevitables tensiones que estaba generando el desarrollo tecnológico al quedar enmarcado (ahora se diría "encriptado") por el sistema social prevaleciente que dicta las pautas de distribución de sus frutos. Esto es, la tecnología se desarrolla dentro de los moldes socialmente preestablecidos para su acaparamiento y manipulación. Pero a su vez, habiéndose alcanzado un nivel de desarrollo tecnológico que facilita y estimula la realimentación de los procesos innovadores aplicados a la producción, querer acaparar tecnologías equivale a querer atrapar un líquido que se escurre inevitablemente de las manos. Por eso la acumulación de capitales, la concentración de la renta y luego la capacidad para controlar la gestión empresarial, deben atenerse a un alocado ritmo no enteramente controlable por los hipotéticos "dueños". Este ritmo es el que impulsa el movimiento de expansión. Y es, también, el que determina la expulsión de todas las fuerzas productivas residuales, esto es, fuerzas "sin fuerza" suficiente como para asimilar el vertiginoso ritmo de la innovación tecnológica: la mano de obra sobrante, tanto por su baja como por su alta calificación ocupacional, en presencia de tecnologías que la van sustituyendo ventajosamente, así como los "parques industriales" que la sustentaban, bajo la forma de inversiones asignadas a tecnologías que devienen anacrónicas.

En su libro póstumo "La crisis del desarrollo argentino", Raúl Prebisch sintetizó varias lecciones con esta simple frase: "...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 esa técnica y acumulación del capital reproductivo. Ese modo ha sido superado por los acontecimientos..."(ob. cit., ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1986 p. 13). Así, la discordancia entre el desarrollo de las fuerzas productivas y el sistema de dominación establecido, implica que el incremento del producto (crecimiento) puede no traducirse en el mejoramiento de las condiciones de vida (desarrollo). Más aún, si consideramos que el aumento de la productividad y la acumulación derivan del comportamiento del capital como factor de producción en determinadas condiciones tecnológicas, pero que el modo de apropiación legal de los frutos no ha variado, entonces tendremos que concluir que, al menos en cierta medida el crecimiento puede inhibir al desarrollo. Debido a la discordancia indicada, el avance tecnológico desplaza al trabajo humano, eliminando potenciales consumidores al mismo tiempo que se exacerban las exigencias de productividad aplicadas sobre los estándares de producción. De tal modo, el proceso de acumulación dirigido a la



preservación de los sistemas de estratificación y poder (apropiación del fruto, en el lenguaje de Prebisch), pasa a depender del endeudamiento de los Estados nacionales que deben sostener la renta y el consumo de sus residentes. Véase una mayor extensión en Marcelo Halperin: "Ida y vuelta del pensamiento sociológico en América Latina", artículo incorporado al libro "Ciencias Sociales: presencia y continuidades", compilado por Juan Carlos Agulla, ed. de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, 1999, p. 53 y ss.

Por lo expuesto, en los diagnósticos de economía internacional el papel del Estado nacional no debería ser minimizado. Efectivamente, el sistema económico internacional mirado exclusivamente desde el lado de las condiciones de producción (considerando el desarrollo tecnológico y su impacto sobre la productividad), tendería a desmadrarse en la medida en que fuera expulsando a sectores económicos y sociales y, a la vez resultaría irrealizable la forma conocida de apropiación exclusiva de los frutos o derecho de propiedad privada. De tal modo, si imagináramos a los Estados nacionales abandonando de común acuerdo sus armas de política económica y entregándose a las promesas de aquella "oferta" tecnológica global, ya no podríamos seguir concibiendo al sistema económico internacional tal como lo es en realidad. De ahí la función "socializadora" desempeñada por las políticas estatales, incluyendo a las prácticas depredadoras, las dispendiosas, las restrictivas y las discriminatorias. Es que los Estados nacionales están encargados de desplegar "ayuda", incluso restringiendo el acceso a sus mercados o bien incentivando actividades improductivas de variada especie. Así, con políticas "de demanda" se realimenta costosamente a la economía globalizada, al preservar tanto la integridad de los estratos dominantes como el consumo y en lo posible la masiva inserción ocupacional de las poblaciones residentes. Para completar el cuadro, en la paradoja habría que incluir el costo sideral de muchas de estas políticas depredadoras, dispendiosas, restrictivas y discriminatorias, algunas de ellas esencialmente perversas, como es el caso de las aventuras bélicas. Así, valdría la pena considerar el sentido sistémico de intervenciones militares recientes, como la intromisión anglo-norteamericana en Irak a partir del mes de marzo del año 2003. Muchos analistas explicaron la parafernalia armamentista como un recurso para asegurar, en el futuro cercano, el aprovisionamiento de combustibles fósiles para esas economías, precisamente cuando se avizoraba el agotamiento de dichas fuentes de energía y las ETN no habían progresado aún en el desarrollo de tecnologías alternativas. ¿No tendríamos aquí un claro ejemplo de la extraordinaria importancia política asignada al "Estado de bienestar" como usuario de recursos energéticos que hasta merecerían ser considerados "anacrónicos" desde el punto de vista del desarrollo tecnológico si entenderíamos a este desarrollo tecnológico como una variable independiente?

3. Los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral: colisión de intereses y disputas con respecto a las materias y fuentes normativas

Si los Estados nacionales hipotéticamente se limitaran a suscribir y respaldar la plena liberalización de los movimientos de factores y recursos y, en fin, de las fuerzas productivas desarrolladas a escala mundial, contribuirían a la desarticulación de los sistemas de estratificación y poder. De ese modo inducirían el colapso en los mercados ante el deterioro de la demanda global. Por ello la invocación de aperturas o "liberalización" de los mercados, las restricciones y autorrestricciones y la aplicación de baterías de incentivos son engañosos blasones izados alternativamente en el curso



de batallas a través de las cuales los Estados nacionales pugnan entre sí para luego acordar compromisos en marcos multilaterales (Organización Mundial del Comercio, OMC) y a través de los referidos tratados de libre comercio de última generación (TLC).

Trazando un panorama sobre las materias, tanto reguladas como no reguladas y sobre la puja por acaparar el poder de regular y controlar, es necesario examinar la relación histórica entre, por un lado, los entes erigidos en fuentes multilaterales (al menos desde los acuerdos de Bretton Woods, la llamada "comunidad económica internacional" compuesta originariamente por el GATT, el FMI y el Banco Mundial) y, por otro lado, los Estados nacionales que a su vez pueden optar por articular sus disciplinas mediante la concertación de TLC. A lo largo del tiempo se han exteriorizado situaciones cambiantes en el equilibrio inestable entre estas distintas fuentes. Con un corte quizás excesivamente simplificado, podríamos destacar la distancia que media entre la situación propia de la época en que predominó para muchos países de la periferia el modelo de sustitución de importaciones y la situación que corresponde a nuestra época. El primer modelo, desde el fin de la segunda guerra, servía a un criterio de distribución de competencias disciplinarias sobre espacios o territorios: los Estados nacionales operaban "hacia dentro" de sus respectivos territorios, en tanto la comunidad económica internacional aportaba las reglas de juego únicamente para las relaciones transfronterizas. El segundo modelo, en plena vigencia desde los acuerdos de la Ronda Uruguay (1986-1994) que conformaron la Organización Mundial del Comercio (OMC) (1995), ya no puede atenerse a ese criterio de distribución de competencias porque se lo impide la internacionalización de los mercados internos realimentada por la transmisión instantánea de datos y mensajes, incluyendo la concertación electrónica de operaciones comerciales. En este último marco, el criterio de distribución del poder para regular, ahora debe tomar en cuenta materias o cuestiones cuya regulación requiere una permanente y cuidadosa negociación entre los Estados.

En general podría aceptarse como fidedigna la concepción acerca de una tendencia al traspaso de mayores cuotas de poder desde los Estados nacionales hacia la comunidad económica internacional. Pero lo indudable es que el papel de unos y otros actores se ha modificado. Por un lado, los Estados nacionales urgidos por intereses privados, se reagrupan con el fin de reforzar posiciones en la batalla que libran por el dominio de los mercados propios y ajenos (Grupo de los Siete, OCDE, esquemas de integración económica, etc.). Y, por otro lado, la comunidad económica internacional se nutre también de intereses privados de distinta índole, bajo una diversidad de fachadas o presentaciones (las organizaciones no gubernamentales u "ONG", asociaciones de consumidores, la "sociedad civil", grupos ecologistas, etc.). Estos intereses privados y corporativos inciden en dos instancias: influyen sobre la política interna para componer las posiciones nacionales con las cuales los Estados concurren a las negociaciones internacionales (tanto las multilaterales como las negociaciones de TLC); y después despliegan su influencia al debatirse la aplicación e interpretación de las reglas.

En este punto conviene recordar la particularidad del régimen jurídico multilateral, que si bien carece de "coacción" centralizada (*enforcement*), tiene la eficacia de un régimen draconiano de presiones o coerciones graduales y progresivas, que siguiendo la secuencia establecida en el sistema de solución de diferencias de la OMC, va registrando el aumento de costos potenciales ante las actitudes reticentes o la contumacia de los Estados miembros. De tal modo, el escenario multilateral amplifica



las posibilidades de hacer valer las posiciones legítimas aun en presencia de disparidades económicas, en la medida en que la afinidad de intereses –aún ocasionales- puede dar lugar a la formación de alianzas entre Estados miembros de poder económico dispar, bajo las figuras de litisconsorcios activos y pasivos. Así, los países en desarrollo y aún los menos adelantados tienen la oportunidad de reacomodar y reforzar sus estrategias al sumarse a países desarrollados –más allá de la contraposición de intereses estructurales- en la puja con otros países desarrollados. Y a partir de la Ronda Uruguay el ordenamiento multilateral se ha enriquecido con un afinamiento del mecanismo coercitivo dentro del sistema de solución de diferencias, con respecto a una mayor fluidez en el impulso requerido para activar los procedimientos (régimen denominado “de consenso negativo”), así como en las previsiones encaminadas al dictado de pronunciamientos y para la autorización de contramedidas (retaliaciones) en caso que los pronunciamientos adoptados no se cumplan. Además, el nuevo sistema ha unificado distintos procedimientos que en la fase anterior correspondían a cada uno de los acuerdos (entonces “códigos” de adhesión voluntaria). Como ha puntualizado Antonio Remiro Brotons, la unidad del procedimiento guarda relación con los acuerdos multilaterales concebidos en conjunto y con la designación del Consejo General de la OMC como Órgano de Solución de Diferencias (OSD) (véase A. Remiro Brotons: “Pelagattos y Aristogattos de la Comunidad Europea ante el Reino de la OMC”, en Gaceta Jurídica de la C.E, GJ, D-26, 1996). No todas son loas, pues todavía está pendiente un estudio exhaustivo sobre la eficacia de este remozado sistema. Al menos abundan ejemplos sobre dudas y actitudes de desaliento por el desgaste que representa en muchos casos la necesidad de reiterar reclamos para que los pronunciamientos puedan ser cumplidos con la debida extensión y oportunidad.

3.1. Indisciplina multilateral

Podrían esbozarse algunas hipótesis acerca de cuál sería el máximo grado del poder disciplinario que la comunidad económica internacional y los Estados nacionales estarían dispuestos a tolerar (y tolerarse). En tal sentido debe apreciarse el interés primordial de unos y otros actores, que es el de preservar los complejos intereses que ahora encarnan. Bajo esta óptica, la comunidad económica internacional no podría, en virtud de las exigencias de su propia subsistencia, tolerar demasiadas interferencias a los procesos de gestión empresarial que procuran la acumulación, concentración de la propiedad y control de gestión y expansión geográfica de las operaciones económicas.

Desde esta perspectiva, hoy día todavía parece difícil avanzar hacia la fijación de disciplinas multilaterales sobre:

- (a) Inversiones extranjeras directas (IED) (con excepción de aspectos vinculados al condicionamiento del comercio internacional, que están previstos en el Acuerdo de la OMC sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio). En cambio, la protección y promoción de IED es materia de acuerdos bilaterales, incluidos capítulos alusivos negociados en el marco de TLC.

Un antecedente digno de análisis es el intento de uniformar los regímenes de inversiones de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con la aspiración de fijar estándares abiertos a la adhesión de terceros países, incluyendo a países en desarrollo caracterizados por su papel como receptores de inversión extranjera. Esta iniciativa, tendiente a



formalizar lo que se llamó “Acuerdo Multilateral de Inversiones” (Multilateral Agreement on Investment, MAI), se desarrolló desde mayo de 1995 hasta diciembre de 1998. Su fracaso se vinculó a la imposibilidad de sortear múltiples divergencias acerca de la extensión de las excepciones sectoriales y al alcance de los regímenes de incentivos nacionales que debían o no tolerarse.

- (b) El movimiento de activos financieros. En cambio, los aspectos vinculados a la contratación y provisión de servicios financieros han sido objeto de negociación en una de las Rondas de la OMC en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), así como también en muchos TLC.

En la apertura de la Ronda de Doha se había previsto llevar a cabo un examen de situación con el objetivo de arribar a “posibles recomendaciones” tendientes, entre otras cosas, a “reforzar la coherencia “entre las políticas comerciales y financieras internacionales y a “salvaguardar al sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria”³. Ahora bien, el flujo de inversiones de cartera o de intangibles constituye una caja de Pandora que no sólo dista de ser objeto de disciplinas multilaterales sino que su volatilidad esencial parecería cumplir una función de alta significación para la dinámica del sistema económico internacional. La búsqueda de mayor transparencia está por el momento concentrada en el intento de reducir el impacto del lavado de dinero, por lo que a instancias de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, se procura la identificación de países y territorios que por sus desgravaciones fiscales imputadas como “desleales” promueven operaciones financieras de lavado. Si en cambio se planteara con alcance general la fijación de un ordenamiento multilateral de disciplinas sobre los flujos financieros internacionales, necesariamente debería considerarse, de manera simultánea, la regulación multilateral de los sistemas monetarios y cambiarios. Pero esta última parece una quimera, pues desde el abandono del sistema de paridades fijas de Bretton Woods, las acciones de cooperación explícita entre Estados de países desarrollados han estado circunscriptas a tímidos acuerdos a partir del Plaza de 1985 y del Louvre de 1987. Sin embargo, el proceso de integración monetaria dentro de la Comunidad Europea insinúa una tendencia reconstructiva que estimula el intercambio de ideas sobre posibles acciones de convergencia o al menos de coordinación de políticas internacionales en tan sensibles materias.

- (c) La defensa de la competencia (con respecto a las medidas y prácticas que pueden implicar abuso de posiciones dominantes y maniobras de colusión con efecto restrictivo o bien predatorio).

³ Acerca de las transacciones financieras, al abrirse la Ronda de Doha no se previeron negociaciones sino la realización de un examen, a cargo de un grupo de trabajo, sobre la relación entre comercio, deuda y finanzas. Este examen podría derivar en “posibles recomendaciones sobre las medidas que cabría adoptar en el marco del mandato y la competencia de la OMC”, con dos objetivos convergentes: “mejorar la capacidad del sistema multilateral de comercio para contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo y menos adelantados y de reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales, con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria” (numeral 36). En este punto habría que destacar la importancia del doble desafío planteado por la Conferencia de Doha. Sin embargo, la falta de resultados concretos demuestra la inoportunidad de aquella propuesta. Véase una sistematización sobre los actores y las acciones características de los flujos financieros en los albores del siglo XXI, en el libro de Benjamín Hopenhayn y Alejandro Vanoli *La globalización financiera. Génesis, auge, crisis y reformas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2001.



En la Conferencia Ministerial que abrió la Ronda Doha (Declaración Ministerial dada el 14 de noviembre de 2001) quedaron en evidencia las vacilaciones de los Estados miembros con respecto a la utilidad o no de *multilateralizar* disciplinas en la materia. Allí se acordó que al cabo del quinto período de sesiones de dicha Conferencia (esto es, en la VI Conferencia Ministerial de Cancún, que tuvo lugar en septiembre de 2003), debían celebrarse negociaciones sobre la base de una decisión que, a su vez, habría de adoptar, por consenso explícito, una definición acerca de las modalidades a seguir (numeral 23 de dicha Declaración). Sin perjuicio de ello, un Grupo de Trabajo tendría la misión de avanzar en temas específicos tales como los de transparencia, discriminación, equidad procesal y disposiciones relativas a "cárteles intrínsecamente nocivos" (numeral 25 de la referida Declaración). Las iniciativas permanecieron estancadas, como consecuencia de las desinteligencias planteadas a propósito de los temas centrales de la Ronda.

- (d) Los costos laborales (en lo relativo al impacto de estos costos sobre el comercio internacional o "*dumping* social").

Es también instructiva la escueta referencia que hace la Declaración Ministerial de Doha, al tomar nota de la labor que desarrolla la Organización Internacional del Trabajo "acerca de la dimensión social de la globalización" (numeral 8 de dicho documento).

Asimismo, no ha sido consentida la adopción discrecional de mecanismos de restricción de importaciones por la mera sospecha de riesgo sanitario cuando por el estado de avance de los conocimientos científicos no pudiera determinarse fehacientemente el riesgo (a diferencia de lo que predica el denominado "principio precautorio"); ni tampoco tiene legitimidad reconocida el uso irrestricto de reglamentos técnicos que supediten el ingreso de mercaderías importadas a inscripciones y certificaciones destinadas a satisfacer el "derecho a la información del consumidor".

Tanto la introducción del principio precautorio como la instauración multilateral de los derechos del consumidor, asoman como materias susceptibles de ser prontamente incorporadas al acervo multilateral. Ambas están sostenidas por la Comunidad Europea. Dentro del curso de las negociaciones en la Ronda de Doha, sus delegados propusieron acciones destinadas a consagrar dichas "restricciones no comerciales" (*non trade restraints*). En tal sentido, la Comunidad Europea consideró conveniente la inclusión de los dos temas en la agenda de la VI Conferencia Ministerial de Cancún que debía resolver distintas cuestiones negociadas en la Ronda. Si bien las propuestas comunitarias quedaron en el papel, conviene recordarlas. Ellas consistían en: (i) un mayor margen de discrecionalidad para imponer restricciones sustentadas en la protección sanitaria sin suficiente respaldo científico (principio precautorio); y (ii) la presunción de legitimidad de restricciones a la importación de productos agrícolas y alimentos sobre la base de la invocación de los derechos a la información del consumidor. Ambas figuras serían materia de interpretaciones obligatorias ("*authoritative interpretation*") que según el Acuerdo de Marrakesh -fundacional de la OMC- pueden formular la Conferencia Ministerial y el Consejo General. En este caso se trataría de proporcionar interpretaciones obligatorias a disposiciones genéricas de dos acuerdos multilaterales de la OMC: el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Sin embargo, estos temas quedaron pendientes de resolución definitiva al fracasar la mencionada Conferencia de Cancún.



Ahora bien, si tantas y tan importantes cuestiones están poco o nada "disciplinadas" multilateralmente, debe interpretarse que el amplio margen de maniobra concedido a los Estados y a los agentes económicos privados responde a las necesidades propias de la dinámica de las relaciones económicas internacionales. Esto es relativamente fácil de observar, si se repasa la función económica desempeñada en los mercados internacionales por los movimientos de polarización de inversión extranjera directa; por el manejo de los flujos financieros; por las medidas y prácticas anticompetitivas que importan el abuso de posiciones dominantes y maniobras de colusión; y por el aprovechamiento de las diferencias en los costos laborales. Todas estas "indisciplinas" parecen funcionales desde el punto de vista de los procesos de producción, distribución y comercio a escala mundial y regional. Sin embargo, su desmadre o descontrol genera efectos indeseables para sus propios beneficiarios potenciales, lo que llega a justificar la búsqueda de reglas, aun bilaterales y plurilaterales. Por eso, a falta de consenso multilateral, muchos TLC se anticipan y acuerdan disposiciones bilaterales en algunas de esas materias que en un futuro indeterminado podrían a pasar a ser materia de regulaciones multilaterales.

3.2. Márgenes de maniobra para la acción estatal y compromisos contraídos en TLC

En ciertas cuestiones la comunidad económica internacional es especialmente tolerante con respecto a la intervención de los Estados y las disciplinas intergubernamentales incorporadas en los TLC. Los márgenes de maniobra aquí pueden presentarse como una extensión o profundización de disciplinas multilaterales incompletas o abiertas, o bien suplen la carencia de dichas disciplinas. Por extensión y dada la naturaleza de los TLC los mismos márgenes de maniobra reconocidos a Estados nacionales pueden aplicarse a la materia negociada en dichos acuerdos. Y desde el punto de vista de la función desempeñada por la normativa tanto estatal como por la incorporada en los TLC, podrían catalogarse las materias respecto de las cuales la normativa estatal y de los TLC cumplen un papel "promotor" (esto es, inductor de los procesos de acumulación, concentración y/o expansión económica); o bien cumplen un papel "inhibitorio" (esto es, tendiente a reducir los efectos indeseables de la globalización).

Para señalar algunos ejemplos:

- a) Acerca del papel "promotor", que consistiría en preparar a los residentes para sumarse a los procesos de acumulación, concentración y expansión, se reconoce multilateralmente un amplio margen de discrecionalidad a los Estados nacionales para fijar subvenciones a la educación y a la investigación científica. La misma discrecionalidad rige con respecto a los pagos directos a productores nacionales.

En el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, dado en la Ronda Uruguay, se permitieron subvenciones de hasta el 75% de los costos incurridos en "investigación industrial" y del 50% en "actividades de desarrollo precompetitivas" (acuerdo cit. art. 8.2 y notas números 28 y 29 que definen descriptivamente la investigación industrial y las actividades de desarrollo precompetitivas susceptibles de dicha promoción). El mismo Acuerdo fijó la caducidad de las citadas autorizaciones a



cabo de cinco años (acuerdo cit., art. 31), de modo que en el año 2000 tales subvenciones habrían dejado de tener vigencia, no habiéndose producido el examen previsto en el Acuerdo para determinar su prórroga o modificación. Pero el criterio que justificó la permisividad no parece haber sido abandonado: se supone que estas subvenciones son de mínima aptitud para distorsionar el comercio y la producción, de modo que si se deseara impugnarlas habría mayores exigencias para probar el daño y la relación de causalidad que en el caso de las subvenciones denominadas "recurrentes". Por añadidura, la prueba del daño resulta prácticamente imposible debido a que los principales procesos de investigación industrial no se concentran en la producción de mercaderías determinadas. Por el contrario, la investigación industrial en lugar de prefigurar resultados comerciales, genera innovaciones y adaptaciones luego introducidas en gamas y familias enteras de productos. De ahí que no suele haber forma de imputar perjuicios comerciales (por ejemplo, en el acaparamiento y desplazamiento de mercados), como consecuencia del financiamiento estatal o paraestatal a las actividades de investigación industrial. Dichas características de la investigación industrial y la inapropiada regulación multilateral sobre las subvenciones asignadas a ella son afines a la importancia concedida al desarrollo tecnológico en las economías de los países más avanzados y luego en las relaciones comerciales internacionales. (Véase al respecto la exposición del autor en el Consejo de Comercio Exterior del MERCOSUR, efectuada bajo los auspicios de la Cámara de Exportadores de la República Argentina el 24 de agosto de 2005 y reproducida en el documento del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata titulado "MERCOSUR y la rebelión de los hechos" en www.iil.org.ar).

En el mismo sentido, dentro de las subvenciones toleradas sigue vigente una curiosa excepción al principio de trato nacional. En efecto, el párrafo 8 b) del artículo III del GATT 1994 dice: "Las disposiciones de este artículo no impedirán el pago de las subvenciones exclusivamente a los productores nacionales, incluidos los pagos a los productores nacionales con cargo a fondos procedentes de impuestos o cargas interiores aplicados de conformidad con las disposiciones de este artículo y las subvenciones en forma de compra de productos nacionales por los poderes públicos o por su cuenta". La justificación consiste en imputar a las transferencias directas del sector público al privado un menor efecto de distorsión sobre los precios que, por ejemplo, los tratamientos diferenciales en materia de liquidaciones impositivas (diferimientos, exenciones, etc.). Concordantemente, las modificaciones introducidas en la Política Agrícola Común de la Unión Europea desde 1992, tendieron a sustituir el sistema de fijación de precios por el de apoyo al ingreso de los agricultores. En esa línea es conocida la benigna calificación de "mínimamente distorsivas" que reciben las ayudas internas aplicadas bajo la forma de pagos directos a los productores agrícolas que, además, se desvinculan del desempeño productivo (caja verde) en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

- b) Acerca del papel "inhibitorio" que ampara a los residentes frente a las consecuencias indeseables de la globalización, es multilateralmente reconocida, en principio, la legalidad de los regímenes de lealtad comercial (medidas *antidumping* y *derechos compensatorios*). El ordenamiento multilateral suministra principios y garantías esenciales para disciplinar el uso de estas medidas.

Desde la década del setenta se visualizó la necesidad de contar con una codificación uniforme de los procedimientos nacionales para la imposición de medidas antidumping y compensatorias, cumpliéndose el objetivo con la sanción de dos acuerdos o



“códigos” en la Ronda Tokio del GATT. Pero en la década del ochenta estas disciplinas ya resultaron inadecuadas, dada la necesidad de introducir mayores garantías para limitar las restricciones aplicadas sobre la circulación internacional de las mercaderías. Las modificaciones introducidas en los respectivos acuerdos durante la Ronda Uruguay expresaron esa evolución. En tal sentido, fueron incorporadas reglas más restrictivas que las contempladas en los Acuerdos de la Ronda Tokio, para circunscribir la acción de los organismos nacionales encargados de adoptar las medidas defensivas. Entre los cambios introducidos en la Ronda Uruguay se destacaron los siguientes: condición de representatividad mínima obligatoria requerida a los productores nacionales a fin de reconocerles legitimación procesal ante las autoridades nacionales de aplicación; obligación de la autoridad nacional de aplicación de notificar al gobierno del país exportador interesado, con anterioridad a la apertura de la investigación administrativa; intervención en el procedimiento administrativo interno de adquirentes industriales locales de las materias primas o insumos objeto de investigación, así como también la intervención de organizaciones de consumidores de dichos productos; y plazo mínimo y obligatorio de espera que debe cumplir la autoridad nacional de aplicación con carácter previo al dictado de medidas provisionales.

Más allá de las restricciones indicadas, así como de la posibilidad de recurrir al sistema de solución de diferencias de la OMC, los Estados nacionales han reglamentado y aplicado masivamente tales instrumentos. Y con relación a esta misma materia negociada en TLC se suelen fijar derechos antidumping y compensatorios de carácter selectivo.

- c) El ordenamiento multilateral reconoce también la función “inhibitoria” de las salvaguardias comerciales.

A diferencia de los derechos antidumping y compensatorios, las salvaguardias no se presentan multilateralmente como respuesta a actos ilícitos. En efecto, mientras el dumping y las subvenciones constituyen infracciones a las reglas de lealtad comercial, las salvaguardias son aplicadas como respuesta a situaciones de insuficiencia competitiva propia del mercado del país importador. Tales situaciones son a su vez concebidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias en tanto coyunturales y no estructurales, de modo que las salvaguardias se admiten sólo como remedios temporarios. Es evidente la importancia concedida a la intervención de los organismos estatales de aplicación, en desmedro de los intereses privados que pudieran verse afectados por la utilización o prescindencia de estas medidas. Así, a diferencia de los derechos antidumping y compensatorios, no es requerida una mínima representatividad de empresas locales perjudicadas para agraviarse por las importaciones cuestionadas; se prevé que los particulares interesados puedan presentar opinión, entre otras cosas, sobre la satisfacción o no de “interés público”; la aplicación de las medidas da lugar a una relación esencialmente interestatal, por la obligación de celebrar consultas con los otros Estados miembros que tengan un interés sustancial en tanto originarios de las mercaderías y porque se admiten retaliaciones para suspender concesiones sustancialmente equivalentes si aquellas consultas resultan improductivas. De todos modos, las retaliaciones son inadmisibles durante los tres primeros años de vigencia de las salvaguardias aplicadas en legal forma y como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones, lo que ha dado lugar a un consenso generalizado acerca de la inmunidad que se han



reconocido los Estados miembros de la OMC para utilizar el mecanismo de las salvaguardias durante ese plazo.

La materia negociada en los TLC puede ser objeto de previsiones de salvaguardias selectivas, al igual que en el caso de las medidas contra la deslealtad comercial. En este marco y debido a la interdependencia comercial que se desea garantizar mediante los TLC, las mayores restricciones impuestas al uso del mecanismo (por ejemplo, admitiéndolo sólo durante una etapa de transición en el programa de desgravación comercial; limitando los plazos y las condiciones de aplicación, etc.), implican una atenuación de aquel efecto “inhibitorio” concedido al uso de salvaguardias por el ordenamiento multilateral. Más aún, en atención a los distintos niveles de desarrollo de los países signatarios, nada impide la previsión bilateral de salvaguardias asimétricas con respecto a la materia negociada en un acuerdo: previsiones de mayores o menores restricciones para las salvaguardias según sea el mayor o menor nivel de desarrollo relativo de cada uno de los países signatarios.

- d) En el caso de la codificación uniforme de los regímenes de propiedad industrial a propósito del comercio internacional, la innovación introducida en la Ronda Uruguay al sancionar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC en español, TRIPs en inglés), dio lugar a inagotables disputas doctrinarias en la medida en que, para satisfacer las imposiciones del sistema económico internacional, fue tan importante la multilateralización de derechos patrimoniales como también lo fue la decisión de impedir que el ejercicio de aquellos mismos derechos patrimoniales pudiera llegar a constituir un obstáculo adicional a la inserción de los Estados miembros en dicho sistema económico internacional. Estas disputas están lejos de haberse resuelto pacíficamente.

A propósito de esta contraposición de objetivos, es aleccionadora una lectura comparada de los artículos 7 y 8 de ADPIC. En primer lugar, conviene prestar atención al reconocimiento de los derechos de los miembros para “promover el interés público en sectores de importancia vital para el desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo” (artículo 8). La última parte del párrafo, que llama a compatibilizar aquellas medidas, no alude exclusivamente a “la observancia de los derechos de propiedad intelectual”, pues si ese hubiera sido el mandato así lo hubiese dicho el Acuerdo. La compatibilidad reclamada por el artículo tiene, en cambio, un alcance mayor, pues la protección de los derechos de propiedad intelectual no está por encima de la promoción de la innovación tecnológica, sino que “debe contribuir a ella” (artículo 7). Por eso, habría que afinar la interpretación de la facultad que se reconoce a los Estados miembros para prever en sus ordenamientos nacionales “una protección más amplia que la exigida por el presente Acuerdo, a condición de que tal protección no infrinja las disposiciones del mismo”. Habitualmente se atribuye a dicha cláusula un solo sentido, habilitando el reconocimiento nacional de derechos de propiedad intelectual más extensos o profundos que los establecidos multilateralmente. Pero parecería ser ésta una interpretación sesgada, si la situamos en el campo de la concurrencia de objetivos. En efecto, los considerandos de TRIPs reconocen, simultáneamente, tanto los derechos privados de propiedad intelectual como también “los objetivos fundamentales de política general pública de los sistemas nacionales de protección de los derechos de propiedad intelectual”. De modo que la posibilidad de conceder una protección nacional más amplia que la multilateral, también podría entenderse como posibilidad de proteger “más ampliamente” el interés público, fijando límites adicionales al derecho de los particulares cuando se vulneran objetivos identificados



con el interés público en los ordenamientos nacionales (típicamente, la protección de la salud y la nutrición).

Por lo demás, los miembros pueden también aplicar medidas preventivas aún dentro del marco de los derechos de propiedad intelectual ejercidos. En tal sentido, el segundo párrafo del artículo 8 admite medidas bajo distintas hipótesis: “prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares”; y prevenir el “recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología”. Es indispensable reconocer esta concurrencia de objetivos o valores últimos a la hora de interpretar el texto en sus puntos oscuros.

- e) En lo relativo a la normativa multilateral sobre propiedad industrial y su vinculación con las disposiciones que amplían esa normativa mediante disciplinas contenidas en los TLC, se plantea una situación muy particular al pasar desapercibida la inexistencia, en ADPIC, de una “excepción por compromisos de integración” frente al principio de la cláusula de la nación más favorecida. Por ello, el mejor trato reconocido entre Estados signatarios de un TLC, respecto del previsto en ADPIC, se extiende de manera automática y sin contrapartida alguna, esto es, sin reciprocidad, a favor de los residentes de todos los restantes Estados miembros de la OMC. Así, otros Estados miembros de la OMC terminan beneficiándose con las “concesiones” que en materia de propiedad industrial suelen realizar determinados países en desarrollo a determinados países desarrollados en el marco de distintos TLC.

En efecto, a diferencia de lo dispuesto por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT en inglés) para el comercio de bienes (artículo XXIV) y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS en inglés) (artículo V), el Acuerdo ADPIC no incluye a los acuerdos de integración económica (como son los TLC) entre las excepciones toleradas a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. En consecuencia, la comunidad económica internacional no permite el tratamiento discriminatorio en materia de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Por lo tanto, cuando los Estados miembros utilizan los esquemas de integración económica para instaurar en ellos regímenes “OMC plus” sobre dicha materia, no pueden darle un carácter discriminatorio. El marco para semejantes concesiones debería ser entonces considerado como inadecuado, en la medida en que se estarían fijando mayores garantías a favor de residentes de terceros Estados miembros de la OMC que a su vez no quedan obligados a negociar términos de reciprocidad en la medida en que ellos son ajenos a los TLC donde se efectúan dichas concesiones. La advertencia fue formulada en un documento de I. Hodara, preparado para la Secretaría General de ALADI: “Al diseñar un proceso de convergencia en materia de propiedad intelectual resulta necesario tomar en cuenta que la normativa multilateral en este campo tiene la particularidad de incorporar el concepto de aplicación prácticamente automática de la cláusula de la nación más favorecida. Como consecuencia, las concesiones que se realicen a nivel regional se extenderían en principio erga omnes. Ello podría derivar en una eventual pérdida de poder negociador de la región en otros foros al haber concedido ya sin contrapartida las materias objeto de concesión en el ámbito regional” (“La normativa de la OMC y su incidencia en el proceso de integración regional”, ALADI/SEC/Estudio 112, 15 de mayo de 1998, p. 62). Sin embargo, estas advertencias no parecen haber hecho mella en los países



latinoamericanos (países centroamericanos, Perú, Colombia...) en especial al negociar sus TLC con Estados Unidos de América.

3.3. Defensa de principios

En determinadas materias, las normas multilaterales muestran especial fortaleza para frenar la intervención de Estados y aún de grupos de Estados que pretendan establecer una segmentación del trato reconocido a determinadas mercaderías, servicios o inversiones directas según sea su origen o su *desempeño*.

Al menos tres Acuerdos Multilaterales de la OMC sancionados en la Ronda Uruguay contienen prescripciones contundentes: (a) el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio prohíbe a los Estados miembros la sanción de regímenes en la materia que importen restricción a las exportaciones (acuerdo cit., Anexo interpretativo del artículo XI párrafo 1 del GATT 1994)⁴, (b) el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prohíbe condicionar el otorgamiento de subvenciones a los resultados de exportación para productos no agrícolas (acuerdo cit., art. 3.1); y (c) el Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que los miembros no alentarán ni apoyarán la adopción o el mantenimiento, por empresas públicas o privadas, de medidas no gubernamentales equivalentes a limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones (acuerdo cit., art. 11).

La resistencia a aceptar tales regulaciones se debe a que el trato discriminatorio tiene efectos letales para la marcha de la economía globalizada en las condiciones de acumulación, concentración y expansión delineadas más arriba. De ahí que se haya reforzado la lucha por el respeto irrestricto al principio fundamental de la comunidad económica internacional: la no discriminación. Este principio, que tuvo inicialmente

⁴ En efecto, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio prohíbe a los Estados miembros condicionar la aceptación de inversión extranjera directa a desempeño comercial de las empresas. El Anexo del Acuerdo incluye, dentro de la lista ilustrativa de prohibiciones, la imposición de condiciones tales como la compra de materias primas o insumos nacionales y la exigencia de cumplir con volúmenes o valores de exportación determinados. Sin embargo, los países en desarrollo y los países menos adelantados gozaron de un plazo de cinco y siete años, respectivamente (Acuerdo cit., art. 5 párrafo 2) para mantener esos requisitos de desempeño. El Acuerdo también reconoce a dichos países el derecho a solicitar al Consejo de Comercio de Mercancías (CCM) nuevas prórrogas, pero exigiendo una demostración de "particulares dificultades" y, en todo caso, concediendo al CCM la atribución de conceder o no las prórrogas considerando al efecto "las necesidades individuales del Miembro de que se trate en materia de desarrollo, finanzas y comercio". La terminología precedente corresponde, inequívocamente, a un régimen multilateral restrictivo. Pero curiosamente, en el marco de la Ronda Doha, el Programa de Trabajo previsto por la Conferencia Ministerial de Hong Kong (18 de diciembre de 2005) introdujo un cambio aunque circunscribiéndolo a los países menos adelantados: estos países podrían gozar de un nuevo período de transición para los requisitos de desempeño que ya estuvieran en vigencia, durante una extensión adicional de siete años y bajo el único requisito de notificar sus medidas al CCM. Asimismo, estos países podrían también gestionar el reconocimiento de nuevos requisitos de desempeño por plazos de cinco años. En tales casos el CCM "considerará (las solicitudes) de manera positiva...teniendo en cuenta las necesidades financieras, comerciales y de desarrollo individuales del Miembro..." (Programa de Trabajo cit., Anexo F). Lo más llamativo de esta propuesta es su inocuidad, pues no son precisamente los países menos adelantados –debido a la vulnerabilidad estructural que los define como tales- sino los países en desarrollo, los que más necesitarían de este mecanismo de selección de inversiones para compensar su creciente desprotección.



sentido eminentemente político y político-comercial, hoy día parece constituir una de las claves de subsistencia para la economía globalizada ⁵.

El principio de no discriminación tiene dos expresiones de distinto alcance: la cláusula de la nación más favorecida en su forma incondicional; y el trato nacional. La cláusula de la nación más favorecida que se aplica al comercio de bienes físicos, al comercio de servicios y a la normativa sobre propiedad intelectual contemplada en los respectivos ordenamientos de la OMC, proporciona a cualquier Estado miembro el fundamento para reclamar la extensión de beneficios y de ese modo implica una restricción para los Estados miembros cuando los otorgan a otros Estados miembros con pretensiones de selectividad. Y el trato nacional impone a los productos importados la aplicación del mismo trato que el concedido a los de origen nacional, a partir del momento en que aquéllos acceden al mercado interno (en el caso de los servicios, el reconocimiento de dicho trato en cambio resulta, no del principio general, sino de la asunción de compromisos sectoriales). La fortaleza del principio de trato nacional se refleja, por ejemplo, en que: para impugnar una medida que vulnera el principio no es necesario demostrar la existencia de un objetivo proteccionista; ni la vulneración puede justificarse fácilmente ⁶.

Por último, el rechazo de conductas discriminatorias unilaterales no impide que en el orden multilateral se dé preeminencia a un estado de negociación permanente. Ello se debe a que el funcionamiento del sistema económico internacional genera múltiples y muchas veces imprevistos efectos indeseables para su misma supervivencia. De modo que, dentro de las condiciones bajo las cuales se desenvuelve la economía globalizada, la preservación de una posibilidad siempre abierta para acordar reajustes en las reglas de juego, constituye el medio idóneo que permite neutralizar o al menos reducir los problemas en tiempo oportuno. De ahí que la OMC continúe la tradición del GATT erigiéndose en una estructura claramente intergubernamental y no supranacional.

3.4. Asoma un nuevo paradigma

La puja por monopolizar el dictado de disciplinas dentro del sistema económico internacional se va extendiendo hacia ámbitos que tradicionalmente podían considerarse como propios de los Estados nacionales. Estas materias engrosan los

⁵ Véase el libro de Alberto Zelada Castedo "Derecho de la Integración Económica Regional", BID-INTAL 1989, pag. 162 y ss. El mismo autor presenta una exposición sistemática de las cláusulas de la nación más favorecida en los tratados de integración económica suscritos por países de América Latina, en su libro "Solución de controversias en el Derecho Internacional Económico y en el Derecho de la Integración Regional", edición de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre, Bolivia 1996 pag. 127 y ss.

⁶ En su informe sobre el caso "Comunidades Europeas-Régimen para la importación, venta y distribución de bananos" (WT/DS27/AB/R del 9 de septiembre de 1997), el Órgano de Apelación dijo que el párrafo cuarto del artículo III del GATT no se refiere concretamente al párrafo primero del mismo artículo. En consecuencia, la determinación acerca de si tiene lugar o no una infracción al párrafo cuarto, cuando éste resulte aplicable, no exige que se considere separadamente si la medida cuestionada protege la producción nacional. Y en el mismo caso, el Órgano de Apelación consideró inadmisibles las justificaciones de tipo "humanitario" para la expedición de licencias "huracán" concedidas por la Comunidad Europea para incentivar la compra de banano de origen comunitario en circunstancias especiales ocasionadas por la ocurrencia de tormentas tropicales. Dijo al respecto el Órgano de Apelación que "no ponemos en tela de juicio el derecho de los Miembros de la OMC a paliar o compensar las consecuencias de catástrofes naturales, pero los Miembros deben hacerlo en forma compatible con las obligaciones que les imponen el GATT de 1994 y los demás acuerdos abarcados".



objetivos del movimiento genéricamente llamado “anti-globalización”, que en resumidas cuentas pretende universalizar las pautas de la economía del bienestar. Sin duda el valor del bienestar nutre de contenido a derechos que deberían considerarse como de primera clase o para el primer mundo, porque suponen la previa resolución o satisfacción de urgencias acuciantes, que la mayor parte de la población humana del planeta todavía tiene pendientes. Más aún, no sería ésta la primera vez que una conquista jurídica deba ser alcanzada pisoteando otros derechos irredentos. En todo caso, vale la pena tomar nota de la fuerza con la que este derecho humano al bienestar emerge en el horizonte de la comunidad económica internacional.

Debido a las resistencias del mundo en desarrollo para contraer nuevas obligaciones multilaterales que por sus propias insuficiencias estructurales difícilmente puedan cumplir, algunas de estas disciplinas se van colando de manera poco visible y progresivamente en el marco de las negociaciones bilaterales que entablan los propios países en desarrollo con el fin de alcanzar la formalización de TLC con países desarrollados. ¿Cómo ocurre esto? Un ejemplo es el de las disposiciones sanitarias y fitosanitarias y las disciplinas que en general procuran garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos. Los países desarrollados han abandonado la preocupación por asegurarse la competitividad internacional de la propia producción agrícola *a cualquier precio*. En su lugar, el énfasis ahora está puesto sobre la importancia estratégica de garantizar el abastecimiento a sus mercados, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, lo que implica extender la mirada más allá de las fronteras territoriales. De modo que cuando el ojo se posa sobre los países en desarrollo con reconocido potencial para el suministro de materias primas agrícolas, la intención es obtener de dichos países garantías sobre su aptitud de abastecimiento. El acceso a los mercados de países desarrollados pasa a ser, entonces, el resultado de negociaciones en las que, a diferencia de lo que ocurría en otros tiempos, se incluye una variedad de disciplinas sobre inocuidad, seguridad, calidad y protección del medio ambiente. Para estos efectos el marco multilateral de la OMC luce insuficiente. Los países desarrollados imponen unilateralmente, en su calidad de demandantes, las disposiciones sanitarias y fitosanitarias que ajustan a estándares cada vez más rigurosos. O bien, ante la proliferación de acuerdos de libre comercio de última generación, cuando los sectores agrícolas no están directamente excluidos de las concesiones negociadas, la incorporación de dichos sectores a la materia negociada va acompañada de pormenorizadas previsiones que regulan las condiciones de interdependencia comercial y productiva entre los países desarrollados y los países en desarrollo signatarios, en su calidad tanto de oferentes como demandantes recíprocos de alimentos ⁷.

⁷ Revisando someramente los acuerdos de libre comercio de última generación celebrados por países latinoamericanos con países desarrollados, pueden identificarse numerosas disposiciones especialmente referidas al sector, tales como: tratamientos especiales a propósito de los programas de desgravación; regímenes y administración de contingentes; exclusiones de los programas de liberación para productos con subvenciones a la producción y/o a la exportación; establecimiento de una autoridad de aplicación asignada a la implementación del Tratado en lo relativo al comercio de productos agrícolas; salvaguardias agrícolas o agropecuarias especiales; requisitos específicos de origen para derivados de complejos productivos; reconocimiento de productos distintivos y denominaciones y marcado de origen; disposiciones sobre derechos a la exportación y en ocasiones “cláusulas de escasez” para justificar y a la vez acotar la aplicación de derechos a la exportación y medidas no arancelarias; disciplinas dirigidas a la aplicación transparente de las respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias nacionales, incluyendo criterios de inspección de mercaderías; previsión de acuerdos de reconocimiento mutuo o equivalencia de sistemas y medidas sanitarias y fitosanitarias; modalidades



4. América Latina: concepciones sobre la intervención estatal e intentos para sustituir los tratados de libre comercio

Los procesos de integración en América Latina han venido dando lugar, a través de los años, a distintos tipos de esquemas con objetivos fundacionales ambiciosos: perfeccionar uniones aduaneras y aún progresar más allá de ellas en la conjunción y armonización de políticas macroeconómicas. Este ha sido el caso del Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe y, más recientemente, el MERCOSUR. En las postrimerías de la Ronda Tokio del GATT, a fines de 1979 se formalizó el reconocimiento multilateral al intercambio de “preferencias” no extensivas entre países en desarrollo y menos adelantados, aun cuando no tendieran a la liberalización de una parte sustancial del comercio involucrado entre los países signatarios, como en cambio lo requiere el GATT para las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. Esta cláusula conocida como “de habilitación”, permitió encuadrar a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), gestada en 1980 como consecuencia de las frustraciones producidas por el parálisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), pretendida zona de libre comercio que había sido instalada veinte años antes. Y de la misma entraña de ALADI, comenzaron a emerger acuerdos de complementación económica que, bajo la inspiración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fueron virando hacia el modelo de los TLC.

Como es sabido, aquellos esquemas institucionalizados según moldes tradicionales y originariamente ambiciosos (el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe, el MERCOSUR) comenzaron a padecer la superposición de los emergentes TLC, generando problemas técnicos (vulneración de preferencias preexistentes) pero especialmente desavenencias ideológicas, en especial cuando distintos países latinoamericanos, empezando por México y Chile, decidieron celebrar TLC con países desarrollados.

Dichos problemas y desavenencias se multiplicaron por el advenimiento de una modalidad de integración que sus propios promotores calificaron como “nueva y verdadera”. Tal innovación se presentó como una alternativa superadora de todas las otras modalidades (uniones aduaneras, zonas de libre comercio, áreas de preferencias y esquemas de integración para el comercio de servicios) previstas por el ordenamiento multilateral de la OMC. La aspiración de ruptura quedó reflejada en un instrumento fundacional: el “Acuerdo para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (ALBA), involucrando a Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Sin embargo, los gobiernos de países latinoamericanos que han ido sumándose a estos intentos, no por ello renegaron de las pertenencias a esquemas preexistentes. En cambio, procuraron introducir la “nueva y verdadera” integración a través de la articulación entre distintos esquemas y países. Así, otro engendro llamado “Comunidad Sudamericana de Naciones” pretendió subsumir a la Comunidad Andina, MERCOSUR, Chile y al propio ALBA.

Otra forma de ganar espacio para la “nueva y verdadera integración” consistió en incorporar los postulados del ALBA dentro de los esquemas preexistentes, intención que reiteradamente reconoció el Presidente de Venezuela al requerir el ingreso de su país al MERCOSUR. Algo parecido intentaron hacer Bolivia y Ecuador dentro de la Comunidad Andina, esquema en el que continuaron participando como Estados

para la acreditación de profesionales e instituciones competentes; fijación de un órgano de aplicación destinado a coordinar a las autoridades sanitarias y fitosanitarias nacionales y a encauzar acciones de cooperación; y régimen de propiedad intelectual aplicado sobre semillas y productos de la actividad agropecuaria.



miembros. Y finalmente merece citarse el curioso caso de Nicaragua, que declaró adherir al ALBA sin abandonar su compromiso con Estados Unidos de América en el CAFTA-DR.

¿Pero cuáles son las características más salientes de semejante alternativa, frente a la estructura de los otros esquemas y acuerdos que estarían viciados por una demonizada globalización ⁸? En primer lugar afloran en los instrumentos del ALBA y como formando parte de la pretendida novedad, diversas previsiones de cooperación en los campos social y económico. Dichas acciones cubren un amplio espectro de prestaciones (promoción, capacitación, estudios de factibilidad, dotación de financiamiento), que por su propia naturaleza solidaria no suelen ser objeto de negociaciones bajo términos de reciprocidad. En efecto, dichas acciones de cooperación pueden ser aplicadas –y de hecho lo son- dentro o fuera de distintos tipos de esquemas, pero en cualquier caso sin relación alguna con los formatos de integración económica requeridos para el reconocimiento de su legitimidad por la OMC. Aquí en principio no habría entonces novedad alguna, si bien la inclusión ostensiva de dichos acuerdos o cláusulas de cooperación habría tenido un sentido ideológico: colorear, bajo un halo de solidaridad, las relaciones comerciales y económicas incorporadas a esos mismos acuerdos o bien a instrumentos suscriptos simultáneamente.

Concentrándonos ahora en estos compromisos comerciales y económicos incorporados al ALBA, ante todo descuella su carácter discriminatorio. Aquí no hay lugar para las conocidas concesiones y preferencias de acceso a los mercados, las cuales suelen identificarse en los formatos conocidos de integración a través de algún nomenclador, y que son susceptibles de ser aprovechadas por cualquier agente económico en condiciones de hacerlo. En cambio, los documentos compromisorios en la “nueva y verdadera integración” presentan listados de negocios o emprendimientos para cada uno de los cuales se asumen –o presumen- compromisos de liberalización comercial o radicación de inversiones. La idea rectora consiste en encuadrar estos proyectos selectivos bajo las políticas nacionales de desarrollo productivo, que cada Estado continúa reservándose. Resulta entonces un sistema rudimentario de vinculación económica y comercial intergubernamental que, contra las reglas y prácticas de las economías de mercado, preasigna los costos y beneficios de determinados negocios como parte de un ejercicio de concertación política. Semejante modalidad no sólo impregna la materia negociada dentro de los acuerdos bilaterales del ALBA, sino que también contribuye a delinear agendas –también bilaterales- a través de las cuales se llevan a cabo negocios del mismo tipo entre países y agencias estatales por fuera de los clásicos esquemas de integración convalidados por la OMC. Las agendas entre Venezuela y cada uno de los países del MERCOSUR están plagadas de proyectos inspirados en este modelo, a través de los cuales la concertación de negocios intergubernamentales promueve las prácticas de clientelismo y colusión con círculos empresariales afines.

Del mencionado *collage* emerge una superposición de sistemas o mecanismos de integración esencialmente inconciliables. Como se sabe, el cumplimiento de los principios multilaterales básicos y, esencialmente el de no discriminación que está reflejado comercialmente por la cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional, sólo puede ser exceptuado a favor de los Estados miembros de la OMC que contraigan determinados compromisos de integración económica. Pero aún en el interior de dichos esquemas han de regir los mismos principios, justificándose apenas

⁸ Las ideas expuestas en este apartado fueron planteadas por el autor en “América Latina y un síndrome regresivo. El trámite de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR”, en Guía Práctica de Comercio Exterior número 85, 10 de mayo de 2007, Buenos Aires, Argentina.



algunas excepciones y salvedades, tales como las del trato especial y diferenciado a favor de las economías de menor desarrollo relativo involucradas en esos compromisos de integración. En cambio, la “nueva y verdadera” integración directamente prescinde de principios tales como el de la cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional. Por añadidura, es muy relativa la confiabilidad que pueden generar los proyectos comerciales y económicos asumidos por Estados que ejercen un control abusivo sobre sus mercados internos y distorsionan directa o indirectamente el comercio exterior mediante provisiones como las indicadas.

Si pudiéramos calificar a este tipo de intervencionismo estatal como un *estilo* de integración, tendríamos que confrontarlo claramente con el *estilo* del “desarrollo integrado”, tipificado desde la CEPAL de Santiago de Chile en la década del setenta por los distinguidos analistas Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal (“El concepto de integración económica y sus distintas manifestaciones”, documento aparecido inicialmente en “Algunas reflexiones en torno al marco conceptual de la integración económica centroamericana”, texto perteneciente al volumen editado por BID/ICAP titulado “Temas sobre integración económica centroamericana” San José de Costa Rica 1977). En su recordado ensayo, los funcionarios de la CEPAL cuestionaban la tradicional “integración de mercados”, a partir de su preocupación por evitar, en el punto de partida de los procesos de integración, la desigual distribución de los beneficios derivados de dichos procesos. Ello suponía la conveniencia de armonizar mecanismos para la asignación de inversiones, y ya no supeditar su localización a las decisiones de los propios inversionistas. Pero a diferencia de esta propuesta orientada al “desarrollo integrado”, la “nueva y verdadera” integración que asoma en los albores del siglo XXI se presenta más bien como un mosaico de transacciones destinadas a promover el desarrollo que cada uno de los Estados participantes procure para sí según sus propios objetivos. Tan distintas perspectivas acerca del intervencionismo estatal corresponderían a etapas, también distintas, en la historia latinoamericana de las ideas políticas o, en términos más generales, a lo que se supone cabría esperar de los procesos de integración y del papel de los Estados nacionales en una y otra época. A poco andar la “nueva y verdadera” integración se ha ido desacreditando por la escasa confiabilidad impresa por una concepción autoritaria. Pero al difundirse en medios tanto académicos como sindicales dicha concepción tiene todavía efectos secundarios altamente indeseables. Ocurre que al captar el desencanto producido en América Latina por la ríspida negociación de TLC entre algunos de los países más osados de la región con Estados Unidos de América y la Comunidad Europea, el ensalzamiento de la “nueva y verdadera” integración ha instalado en las sociedades una visión maniquea, luego paralizante. Así, no es la primera vez que una oposición cerrada unida por sectores radicalizados resulta funcional al *status quo*. El impacto propagandístico ha tenido la fuerza suficiente como para dejar en suspenso un necesario debate de ideas que permita enriquecer el análisis de las estrategias de negociación y experiencias de aplicación de los numerosos TLC en vigor. Más aún, todavía no puede difundirse adecuadamente la necesidad de trabajar sobre metodologías correctivas para renegociar muchos de estos TLC y, de tal modo, impedir que los países latinoamericanos, ateniéndose a las exigencias de la internacionalización de sus mercados internos y sin haber desarrollado su capacidad negociadora, terminen suscribiendo una y otra vez textos normativos que se les presentan como paquetes cerrados.



5. La forzada contraposición del multilateralismo con los tratados de libre comercio

Uno de los temas más difundidos en la reciente bibliografía sobre las relaciones económicas internacionales, es el de la supuesta colisión entre el ordenamiento multilateral de la OMC y los esquemas de integración económica, frecuentemente abarcados por la expresión “regionalismos”. Debido a que los compromisos de integración económica están focalizados en los TLC, la discusión suele concentrarse sobre la hipótesis de viabilidad del “multilateralismo” *vis à vis* el “regionalismo” representado por los TLC. En tal sentido, se supone que estaríamos ante formas antagónicas o potencialmente incompatibles. Al recrudecer las negociaciones multilaterales –por ejemplo, en instancias decisivas de la Ronda Doha-, el esperado éxito o fracaso de dichas tratativas alentó, una y otra vez, las especulaciones acerca de aquel pretendido antagonismo⁹. Sin embargo, es notoria la coexistencia de ambas esferas de negociación y asunción de compromisos y, más aún, mientras se desarrollan las negociaciones dentro del ámbito multilateral, al propio tiempo va incrementándose el número de los TLC vigentes en el mundo.

¿No debería considerarse, entonces, que ambos ordenamientos desempeñan funciones distintas y también complementarias dentro del sistema económico internacional? En efecto, parecería que el objeto esencial de la OMC –así como el de las negociaciones dentro de sus Rondas- consiste en una función demarcatoria, proveyendo principios y criterios generales para deslindar lo permitido de lo prohibido. Así, las disciplinas multilaterales van señalando márgenes de maniobra para las prácticas estatales e internacionales, al fijar condiciones de tolerancia que se concentran básicamente en garantizar las condiciones mínimas de lo que debe concebirse como libertad y lealtad comercial en los mercados. Observadas desde la perspectiva de los Estados, estas disciplinas establecen “hasta donde” pueden desplegarse las prácticas de depredación, restricción y discriminación. Cabría suponer entonces que el consenso respecto de estas pautas demarcatorias permite orientar y promover la mayor fluidez en las relaciones comerciales y económicas internacionales. Pero tratándose de garantizar el acatamiento a principios y criterios considerados esenciales para la convivencia en el marco del sistema económico internacional, el ordenamiento multilateral, si bien resulta necesario, “no alcanza” a cubrir las expectativas de confiabilidad requeridas por las transacciones, operaciones y actividades reguladas por ese mismo ordenamiento. Pero debido a las exigencias de dicho sistema económico internacional, –como pretendimos puntualizarlo en apartados anteriores- no puede aspirarse a un mayor rigor, minuciosidad y precisión normativa en el ordenamiento multilateral. De modo que los esquemas de integración –hoy día, básicamente los TLC- tienen la delicada función de reforzar y adaptar las disciplinas multilaterales, suministrando confiabilidad o “seguridad jurídica” para los países interesados en amparar sus transacciones internacionales y actividades económicas que los involucran. En consecuencia, la función esencial de los TLC no consistiría sólo en fijar programas de liberalización comercial (que por imperativo del GATT han de abarcar lo “sustancial del comercio” entre los países signatarios de las zonas de libre comercio), sino también –y fundamentalmente- en establecer condiciones adecuadas para la recíproca confiabilidad en vista de determinados objetivos de interdependencia comercial y económica. Por lo tanto, un mayor éxito en las negociaciones

⁹ Véanse HOEKMAN, Bernard y WINTERS, Alan: “Multilateralizing Deep Regional Integration: A Developing Country Perspective”; y PAUWELYN, Joost: “Legal Avenues to Multilateralizing Regionalism”, artículos presentados en la “Conference on Multilateralising Regionalism”, WTO-HEI-CEPR, 10-12 septiembre 2007, Ginebra, Suiza.



multilaterales debería repercutir favorablemente sobre los TLC en la medida en que alentaría la concertación de reglas cada vez más ajustadas para satisfacer aquel imperativo de confiabilidad en relaciones bilaterales o plurilaterales. Pero paradójicamente un menor éxito en aquellas negociaciones multilaterales también tendría que repercutir favorablemente sobre los TLC, porque en tal caso los compromisos de integración habrían de neutralizar o minimizar las amenazas suscitadas por la falta de transparencia, la persistencia de prácticas predatorias, restrictivas o discriminatorias, si ellas no estuvieran suficientemente contrarrestadas por el ordenamiento multilateral.

Finalmente afloran los conocidos argumentos expuestos por burócratas y analistas acerca de las supuestas amenazas de disgregación o caos en las relaciones comerciales y económicas internacionales, con motivo de la acumulación y superposición de TLC. La experiencia parece contradecir estos malos augurios, pues en distintos ámbitos se van generando procesos de convergencia de TLC, a partir de la aplicación extendida de mecanismos contemplados en ellos, tales como el de la “acumulación” de sistemas de calificación de origen de las mercaderías. Por lo demás, abundan casos de TLC que bajo un “paraguas” normativo común a tres o más Estados, contemplan preferencias comerciales y disciplinas conexas entre pares de signatarios. De modo que con motivo de los compromisos asumidos en los TLC se desarrolla una dinámica que, lejos de tender a la dispersión, invita a la progresiva confluencia y articulación. En este marco, los países remisos en sumarse a las redes que tejen los TLC padecen un progresivo incremento de los “costos” de su desconexión.

En síntesis, el multilateralismo y la integración económica encarnada en esta fase del sistema económico internacional por los TLC, son formas que coexisten y se realimentan más allá de los resultados que pudieran alcanzar las negociaciones multilaterales.

6. Una tarea pendiente: reformular los tratados de libre comercio

A la luz de los primeros procesos de negociación de TLC entre países latinoamericanos y países desarrollados, cundió la imagen de “paquetes cerrados” imputada a estos mecanismos, frente a los cuales la única alternativa posible para los países latinoamericanos parecía ser la de suscribir las imposiciones recibidas o bien abandonar las tratativas. Sin embargo, con el tiempo el paquete empezó a abrirse y así comenzó a perfilarse un examen más detallado sobre las inconsistencias ostensibles en distintos acuerdos vigentes, alentando perspectivas de renegociación y aprovechamiento de las experiencias para las nuevas negociaciones que se fueron abriendo. De ahí que tanto del lado de los países latinoamericanos como desde los países desarrollados se haya advertido la necesidad de introducir ajustes. El desafío latinoamericano consiste ahora en adquirir capacidades que permitan discutir en pie de igualdad sobre el contenido y la magnitud de dichos ajustes. En el punto de partida de estos intentos parecen ir en auxilio de los países latinoamericanos las prevenciones suscitadas en los propios países desarrollados para acotar la materia negociada, frente a las amenazas potenciales que distintos sectores asignan a las actividades productivas radicadas en países en desarrollo, precisamente por el uso de márgenes de tolerancia o indisciplinas multilaterales. Las reticencias ya se hicieron recíprocas y por lo tanto parecen alentar un ejercicio de revisión metodológica.

Un ejemplo aleccionador ha sido el de la intervención de la bancada demócrata en el Congreso de Estados Unidos de América para enmendar cláusulas de TLC que



garantizaban un tratamiento más favorable que el reconocido por la propia legislación interna de ese país a los intereses de extranjeros. De modo que los países latinoamericanos habían negociado (y estaban negociando, como en el caso de Colombia), sobre la base de un trato especial y diferenciado “al revés”, esto es, reconociendo mejores derechos al país de mayor desarrollo económico¹⁰.

Sugiero el análisis de distintas cuestiones susceptibles de reformulación dentro de los TLC entre países latinoamericanos y países desarrollados: el capítulo de la cooperación; cláusulas de condicionamiento comercial para la aplicación de las concesiones, tales como las que podrían llamarse de “integración productiva” y “de desarrollo”; un sistema de evaluación periódica de resultados; y la reserva de integración regional o subregional.

6.1. Cooperación

Hasta ahora los capítulos sobre cooperación insertos dentro de TLC entre países desarrollados y países en desarrollo están cuidadosamente desligados de la materia negociada en los mismos acuerdos. Más allá de la efectiva disponibilidad de los recursos asignados a las distintas acciones de cooperación previstas –muchas de ellas, a título programático-, su aplicación no suele deparar resultados productivos ni comerciales tangibles dentro de las relaciones bilaterales. Ocurre que dichas acciones de cooperación están siempre lejos de ofrecer instrumentos idóneos para cumplir con estándares tales como los de inocuidad, calidad, seguridad y protección medioambiental que imponen los países desarrollados signatarios de dichos acuerdos. Sería muy distinto el panorama si las referidas acciones de cooperación estuvieran indisolublemente atadas a la materia negociada. Ello implicaría garantizar asignaciones de recursos de cooperación aptas para una equiparación de estándares y el consiguiente aprovechamiento de las concesiones negociadas y, luego, garantizar el acceso a mercados con respecto a los bienes y servicios producidos en virtud de aquella misma cooperación.

En este sentido, el ordenamiento multilateral apenas dispone de conceptos ostensivos para guiar la jurisprudencia dentro del sistema de solución de diferencias: los imperativos de no discriminar y no erigir obstáculos encubiertos al comercio mediante el uso de medidas no arancelarias. No hay otras restricciones operativas en la OMC, debido a que las medidas no arancelarias no pudieron todavía ser incorporadas como materia de negociación dentro del capítulo de acceso a mercados para productos no agrícolas.

Los esfuerzos destinados a incorporar a las medidas no arancelarias dentro de la materia negociada en la Ronda Doha fracasaron rotundamente. En la Conferencia Ministerial de Hong Kong se había acordado una agenda para incluir los obstáculos no arancelarios dentro de la negociación de acceso a mercados con respecto al comercio de productos no agrícolas (véase el apartado “Negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas”, numerales 22 y 23 y el Anexo B

¹⁰ La marcha atrás fue especialmente ostensible en materia de propiedad intelectual e inversiones, habida cuenta que las “conquistas” logradas por los negociadores estadounidenses en las mesas del CAFTA habían excedido los márgenes de protección reconocidos por la propia legislación estadounidense. Véanse los documentos titulados “Trade Facts” y publicados en la página de Internet www.ustr.gov bajo la referencia “Office of the United States Trade Representative. Bipartisan Agreement on Trade Policy” de mayo 2007, con respecto a las siguientes materias: trabajo, medio ambiente, inversiones, seguridad portuaria, compras gubernamentales, propiedad intelectual.



denominado “Acceso a los mercados para los productos no agrícolas”, numerales 26 y 27). Hasta el 30 de abril de 2006 iban a ser establecidas las “modalidades” que definirían los distintos tipos de medidas a considerar. Y luego los Estados miembros debían completar sus denuncias no más allá del 31 de julio de 2006. De modo que parecía entreabrirse una oportunidad para los países en desarrollo, en la medida en que –sin asumir los costos de cualquier controversia- surgía la posibilidad de ponderar las restricciones reales en el acceso a los mercados de países desarrollados, como consecuencia de protecciones imputadas a motivos de inocuidad, sanitarios y fitosanitarios, reglamentos técnicos y requisitos de seguridad de variada especie. Sin embargo, la propuesta ya se presentaba como escasamente viable en su punto de partida, pues ¿cómo iban a identificarse muchos de esos obstáculos cuando no se registraban corrientes exportadoras hacia los mercados de países desarrollados debido precisamente al “éxito” alcanzado por la aplicación de tales restricciones?

Así, la cooperación negociada en los TLC debería concentrarse sobre la generación y aumento de capacidades que permitan a los países en desarrollo un alineamiento competitivo en materia de medidas no arancelarias, empezando por la posibilidad de aprovechar las concesiones obtenidas en los mismos TLC. Ello se lograría si las acciones de cooperación permitieran a los países en desarrollo signatarios cumplir con los estándares vigentes en los países desarrollados con respecto a los bienes y servicios susceptibles de ser ofrecidos en esos mercados. Sin embargo, las iniciativas todavía son muy tímidas, como la expuesta por los negociadores de la Comunidad Andina al realizarse la primera ronda de tratativas con la Unión Europea para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación. En esa oportunidad (Bogotá, del 17 al 20 de septiembre de 2007), quedó asentada una presentación de los delegados andinos en la cual destacaron la necesidad de “relacionar” las actividades del Subgrupo sobre Asimetrías y Trato Especial y Diferenciado con los distintos subgrupos del pilar comercial y con el pilar relativo a la cooperación.

6.2. Condicionamientos: preservar la integración productiva y la investigación industrial

Las preferencias concedidas en los TLC por países desarrollados a países en desarrollo deberían estar supeditadas a que los bienes, servicios y recursos ingresados al territorio de los países en desarrollo fuesen incorporados a sus cadenas productivas de manera funcional, en lugar de romper los delicados eslabones que articulan la ocupación laboral y las inversiones productivas en el territorio de los países a los que presuntamente se estaría beneficiando. Las cláusulas de salvaguardia bilaterales tendrían que contemplar taxativamente dicha condición, de modo tal que se reconocería la legitimidad de medidas destinadas a preservar cadenas de valor y no sólo la elaboración local de productos identificados en el nomenclador arancelario.

Por lo demás, al negociar con países desarrollados concesiones arancelarias y supresión de medidas no arancelarias respecto de distintos bienes, los países en desarrollo que no los producen quedan condenados a no producirlos jamás, debido a la pérdida anticipada de mercados como consecuencia de aquellas concesiones y compromisos. En estas circunstancias, difícilmente prosperan los procesos de investigación industrial destinados a innovar o desarrollar productos similares o sustitutivos de los concesionados. Así se completa el círculo vicioso del subdesarrollo, montado en las ancas de los TLC. Para neutralizar esta amenaza, durante las negociaciones del ALCA el Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM) elaboró una interesante propuesta que se presentó en el VII Foro Empresarial de las Américas. La



recomendación que había sido sugerida por la Confederación Nacional de la Industria (CNI) del Brasil, decía: *“En caso que, durante el período de transición del ALCA, nuevos proyectos sean implementados para la producción de una lista limitada y previamente acordada de productos, un ajuste temporario de sus aranceles debe ser permitido, teniendo como máximo el arancel vigente para los productos del mismo capítulo...”* El objetivo debería consistir en quebrar aquella automaticidad de los programas de liberalización comercial, ante la presencia de nuevos desarrollos de bienes y procesos productivos. De ahí su denominación: “cláusula de desarrollo”.

6.3. Evaluación periódica de resultados

Parece increíble que en los TLC celebrados entre países desarrollados y países en desarrollo no se incorpore sistemáticamente una cláusula por la cual la continuidad de las concesiones quede supeditada a evaluaciones periódicas de resultados. Ante la ostensible disparidad estructural en el punto de partida, debería garantizarse que como mínimo la situación de los países en desarrollo signatarios no habrá de empeorar como consecuencia de las operaciones comerciales y actividades económicas disciplinadas por el acuerdo de que se trate. En consecuencia serían indispensables algunas fórmulas u orientaciones precisas que permitan evaluar periódicamente el impacto del acuerdo sobre las economías nacionales involucradas, considerando períodos de base anteriores a la entrada en vigencia del mismo. Dichas fórmulas u orientaciones tendrían que atender, en primer lugar, a la evolución de las balanzas comerciales, los flujos de inversión y la calidad institucional medida por el desempeño de los organismos de aplicación del acuerdo. En este último aspecto, habida cuenta del carácter consensual que tiene el régimen de adopción de decisiones en cualquier TLC, convendría prever un análisis sobre el uso del veto como mecanismo de obstrucción, a fin de apreciar su impacto comercial y económico. En segundo lugar habría que examinar el desempeño del comercio y las actividades económicas en relación a terceros países y mercados, que también podrían resultar afectados por causa de las corrientes comerciales, inversiones y transferencias promovidas por el acuerdo.

Muy poco se ha avanzado hasta ahora en esta línea, de modo que la mera mención del tema despierta el interés de los analistas. Es el caso de las negociaciones abiertas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea para suscribir un Acuerdo de Asociación. En la primera ronda, mencionada más arriba (Bogotá, del 17 al 20 de septiembre de 2007), la Comunidad Andina propuso tratar el problema de las asimetrías no sólo en el curso de las negociaciones, sino a partir de la vigencia del Acuerdo, a través de un mecanismo tentativamente denominado “de seguimiento y monitoreo”.

6.4. Reserva de integración

La manera más práctica de preservar la integridad de un esquema de integración consiste en dotarlo de una cláusula de la nación más favorecida (NMF). Este compromiso fijado por la cláusula puede consistir en la obligación de extender de modo automático a los restantes países miembros cualquier concesión o preferencia otorgada a un tercer país (compromiso del primer tipo). O bien puede circunscribirse a la obligación de negociar compensaciones para el caso de probarse una efectiva vulneración de preferencias con motivo del acuerdo sobreviniente con el tercer país (compromiso del segundo tipo). Los países miembros de la Asociación



Latinoamericana de Integración (ALADI) quedaron en condiciones de entablar negociaciones con terceros países prácticamente sin obstáculos previos, pues la NMF de ALADI apenas alcanza el segundo tipo de compromiso y, por lo demás, su aplicación está condicionada por la extraordinaria laxitud de los nexos institucionales y jurídicos previstos en la Asociación.

Ahora bien, ¿qué ocurriría si dentro de un TLC determinados países en desarrollo suscribieran el compromiso del primer tipo pero nada menos que frente a países desarrollados? En ausencia de reservas que protegieran a los esquemas de integración preexistentes o futuros de dichos países en desarrollo con otros países de su misma condición, semejante cláusula NMF simplemente impediría o al menos afectaría severamente la concertación de dichas acciones entre países en desarrollo.

El ejemplo debería ser muy tenido en cuenta, a la luz de lo acordado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un lado, y los países caribeños miembros de CARICOM y República Dominicana (CARIFORUM Status), por otro lado. El compromiso del primer tipo rige para los casos en que cualquiera de los Estados de CARIFORUM suscriba en el futuro un TLC con un tercer Estado cuya participación en el mercado mundial de los productos objeto de negociación supere un porcentaje que oscila entre el 1% (por sí solo) y el 1,5% (sumados los terceros Estados que conformen dicha contraparte) (Economic Partnership Agreement, Part II Title I, Chapter I, arts. 8 y 11 párrafos 2 y 4). Y si no se llega a esos porcentajes, en todo caso rige el compromiso del segundo tipo, esto es, la obligación de abrir una instancia de consultas (Economic Partnership Agreement cit., Part II Title I, Chapter I, arts. 8 y 11 párrafos 2 y 5).

La alternativa más deseable sería la contraria: los países en desarrollo no tendrían que garantizar a países desarrollados con los que contraen compromisos en el marco de TLC, la extensión de preferencias negociadas con otros países en desarrollo, sino que por el contrario correspondería la inserción de cláusulas de preservación de acuerdos y preferencias subregionales. Esta modalidad ya se había insinuado en las negociaciones del ALCA. En tal sentido, el texto de borrador de Acuerdo dado a publicidad durante la Reunión de Ministros de Buenos Aires contenía una tímida pero auspiciosa prescripción, dentro del numeral 3.1. del capítulo sobre aranceles y medidas no arancelarias: *“Ninguna de las disposiciones de este Capítulo modifica o altera en forma alguna las concesiones acordadas en materia de aranceles aduaneros y medidas no arancelarias en el marco de otros acuerdos comerciales suscritos entre las Partes al amparo del Artículo XXIV del GATT de 1994, a menos que las preferencias obtenidas en el marco del ALCA sean iguales o mayores excepto en aquellos casos en que las disposiciones de este Capítulo concedan mayores ventajas en beneficio de una o más Partes que hayan suscripto esos acuerdos, en cuyo caso prevalecerán entre dichas Partes las disposiciones de este Capítulo”*.

7. Algunas conclusiones

En esta fase de la globalización parece poco productivo presumir que el papel desempeñado por los Estados nacionales tiene mayor o menor significación que el protagonizado en otros tiempos. Resulta más fructífero el intento por mejorar la comprensión de ese papel, examinando los profundos cambios que se presentan dentro del sistema económico internacional. En este contexto, los tratados de libre comercio de última generación (TLC) son los instrumentos elegidos en las relaciones



internacionales para enfrentar problemas de convivencia y aún de supervivencia económica.

Podrían esbozarse algunas hipótesis acerca de cuál sería el máximo grado del poder disciplinario que la comunidad económica internacional y los Estados nacionales estarían dispuestos a tolerar (y tolerarse). En tal sentido apreciando el interés primordial de unos y otros actores, cabe inferir que la comunidad económica internacional no podría, en virtud de su propia subsistencia, tolerar demasiadas interferencias a los procesos de gestión empresarial que procuran la acumulación, concentración de la propiedad y control de gestión y expansión geográfica de las operaciones comerciales, productivas y financieras.

Desde esta perspectiva, hoy día parece difícil avanzar hacia la fijación de disciplinas multilaterales sobre inversiones extranjeras directas, movimientos de activos financieros, defensa de la competencia y dumping social.

En ciertas cuestiones la comunidad económica internacional es especialmente tolerante con respecto a la intervención de los Estados y las disciplinas intergubernamentales incorporadas en los TLC. Los márgenes de maniobra aquí pueden presentarse como una extensión o profundización de disciplinas multilaterales incompletas o abiertas, o bien suplen la carencia de dichas disciplinas. Por extensión y dada la naturaleza de los TLC los mismos márgenes de maniobra reconocidos a Estados nacionales pueden aplicarse a la materia negociada en dichos acuerdos. Y desde el punto de vista de la función desempeñada por la normativa tanto estatal como por la incorporada en los TLC, podrían catalogarse cuestiones respecto de las cuales la normativa estatal y de los TLC cumplen un papel "promotor" (esto es, inductor de los procesos de acumulación, concentración y/o expansión económica); o bien cumplen un papel "inhibitorio" (esto es, tendiente a reducir los efectos indeseables de la globalización). Las disciplinas promotoras de aquellos procesos involucran a materias como la investigación industrial y los pagos estatales directos a favor de productores nacionales. Las disciplinas inhibitorias, en cambio, serían medidas tales como los derechos antidumping y compensatorios, así como las salvaguardias comerciales. En este aspecto los regímenes de propiedad intelectual tienen un papel ambivalente y por lo tanto controversial: si promueven los procesos de acumulación (a través de una protección más amplia a los titulares de derechos intangibles) pueden inhibir el comercio y los procesos innovadores; y si promueven al comercio y a la innovación a expensas de la protección de aquellos titulares, pueden inhibir los procesos de acumulación.

Las normas multilaterales muestran especial fortaleza para frenar la intervención de Estados y aún de grupos de Estados que pretendan establecer una segmentación del trato reconocido a determinadas mercaderías, servicios o inversiones directas según sea su origen o su *desempeño*. La resistencia a aceptar tales regulaciones se debe a que el trato discriminatorio tiene efectos letales para la marcha de la economía globalizada en las condiciones de acumulación, concentración y expansión delineadas más arriba. De ahí que se haya reforzado la lucha por el respeto al principio fundamental de la no discriminación. Este principio, que tuvo inicialmente sentido eminentemente político y político-comercial, hoy día parece constituir una de las claves de subsistencia de la economía globalizada.

En la misma línea, la puja por monopolizar el dictado de disciplinas dentro del sistema económico internacional se va extendiendo hacia ámbitos que tradicionalmente podían considerarse como propios de los Estados nacionales. Distintas materias engrosan los



objetivos del movimiento genéricamente llamado “antiglobalización”, que en resumidas cuentas pretende universalizar las pautas de la economía del bienestar. Sin duda el valor del bienestar nutre de contenido a derechos que deberían considerarse como de primera clase o para el primer mundo, porque suponen la previa resolución o satisfacción de urgencias acuciantes, que la mayor parte de la población humana del planeta todavía tiene pendientes. Ello no obsta a que, mediante los TLC se intente difundir hacia el mundo en desarrollo esas mismas pautas reflejadas por la exigencia de cumplir estándares sobre procesos y productos que condicionan fuertemente a los sistemas productivos de los países en desarrollo.

Como una alternativa frente a la difusión de los TLC a modo de vinculación internacional entre países en desarrollo, dentro de la región latinoamericana surgió últimamente una modalidad de articulación que se proclama como “nueva y verdadera” integración y que ha sido sugestivamente identificada bajo la sigla ALBA. Al examinar sus instrumentos fundacionales puede advertirse que descuella su carácter discriminatorio y sin espacio para concesiones y preferencias de acceso a los mercados susceptibles de aprovechamiento por cualquier agente económico en condiciones de hacerlo tal como lo reconocen los formatos tradicionales de integración. En cambio, los documentos compromisorios en la “nueva y verdadera integración” presentan listados de negocios o emprendimientos para cada uno de los cuales se asumen –o presumen- compromisos de liberalización comercial o radicación de inversiones. La idea rectora consiste en encuadrar estos proyectos selectivos bajo las políticas nacionales de desarrollo productivo, que cada Estado continúa reservándose. Resulta entonces un sistema rudimentario de vinculación económica y comercial intergubernamental que, contra las reglas y prácticas de las economías de mercado, preasigna los costos y beneficios de determinados negocios como parte de un ejercicio de concertación política. Semejante modalidad no sólo impregna la materia negociada dentro de los acuerdos bilaterales del ALBA, sino que también contribuye a delinear agendas –también bilaterales- a través de las cuales se llevan a cabo negocios del mismo tipo entre países y agencias estatales por fuera de los clásicos esquemas de integración convalidados por la OMC.

A poco andar la “nueva y verdadera” integración se ha ido desacreditando por la escasa confiabilidad debida a su concepción autoritaria. Pero al difundirse en medios tanto académicos como sindicales dicha concepción tiene efectos secundarios indeseables. Ocurre que al captar el desencanto producido en América Latina por la ríspida negociación de TLC entre algunos de los países más osados de la región con Estados Unidos de América y la Comunidad Europea, el ensalzamiento de la “nueva y verdadera” integración ha instalado en las sociedades una visión maniquea, luego paralizante, que presenta a los TLC como cajas negras y no como posibles objetos de negociación y re-negociación.

Para garantizar el acatamiento a principios y criterios considerados esenciales en la convivencia propia del sistema económico internacional, el ordenamiento multilateral, si bien resulta necesario, “no alcanza” a cubrir las expectativas de confiabilidad requeridas por las transacciones, operaciones y actividades reguladas en ese mismo ordenamiento. Pero debido a las exigencias de dicho sistema económico internacional, no puede aspirarse a un mayor rigor, minuciosidad y precisión normativa en el ordenamiento multilateral. De modo que los esquemas de integración –hoy día, básicamente los TLC- tienen la delicada función de reforzar y adaptar las disciplinas multilaterales, suministrando confiabilidad o “seguridad jurídica” para los países



interesados en amparar sus transacciones internacionales y actividades económicas que los involucran.

De modo que con motivo de los compromisos asumidos en los TLC se desarrolla una dinámica que, lejos de tender a la dispersión, invita a la progresiva confluencia y articulación de disciplinas. En este marco, los países remisos en sumarse a las redes que tejen los TLC padecen un progresivo incremento de los “costos” de su desconexión.

A la luz de los primeros procesos de negociación de TLC entre países latinoamericanos y países desarrollados y con el refuerzo de la concepción sobre una “nueva y verdadera” integración, ha cundido en América Latina una imagen siniestra sobre estos mecanismos, frente a los cuales la única alternativa posible para los países latinoamericanos parecería ser la de suscribir las imposiciones recibidas o bien abandonar cualquier tratativa. Sin embargo, con el tiempo y las dificultades de implementación el paquete ha empezado a mostrar su contenido perfilándose la posibilidad de revisar inconsistencias ostensibles en distintos acuerdos vigentes, alentando así perspectivas de renegociación y aprovechamiento de las experiencias para nuevas instancias de negociación. De ahí que tanto del lado de los países latinoamericanos como desde los países desarrollados se haya advertido la necesidad de introducir ajustes. El desafío latinoamericano consiste ahora en adquirir capacidades que permitan discutir en pie de igualdad el contenido y magnitud de dichos ajustes.

Con respecto a las cuestiones susceptibles de reformulación dentro de los TLC entre países latinoamericanos y países desarrollados, resaltan los capítulos sobre cooperación; las cláusulas de condicionamiento de las concesiones comerciales, como las de “integración productiva” y “desarrollo”; un sistema de evaluación periódica de resultados; y la indispensable inserción de reservas que garanticen los márgenes requeridos por la integración regional y subregional.

Bibliografía citada

AGULLA, Juan Carlos (comp.): “Ciencias Sociales: presencia y continuidades”, ed. De la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, 1999.

COHEN ORANTES, Isaac y ROSENTHAL, Gert: “El concepto de integración económica y sus distintas manifestaciones”, documento aparecido inicialmente en “Algunas reflexiones en torno al marco conceptual de la integración económica centroamericana”, texto perteneciente al volumen editado por BID/ICAP titulado *Temas sobre integración económica centroamericana*, San José de Costa Rica 1977.

HALPERIN, Marcelo: “MERCOSUR y la rebelión de los hechos”, publicado en la página en Internet del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, www.ii.org.ar

HALPERIN, Marcelo: “América Latina y un síndrome regresivo. El trámite de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR”, en *Guía Práctica de Comercio Exterior*, No. 85, 10 de mayo de 2007, Buenos Aires, Argentina.

HODARA, Isidoro: “La normativa de la OMC y su incidencia en el proceso de integración regional”, ALADI/SEC/Estudio 112, 15 de mayo de 1998

HOEKMAN, Bernard y WINTERS, Alan: “Multilateralizing Deep Regional Integration: A Developing Country Perspective”; y PAUWELYN, Joost: “Legal Avenues to Multilateralizing



Marcelo Halperín/ *América Latina en un tiempo de transfiguración de los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral/ 19-49.-*

Regionalism”, trabajos presentados en Conference on Multilateralising Regionalism, WTO-HEI-CEPR, 10-12 de septiembre de 2007, Ginebra, Suiza.

HOPENHAYN, Benjamín y VANOLI, Alejandro: *La globalización de financiera. Génesis, auge, crisis y reformas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2001.

PAUWELYN, Joost: “Legal Avenues to Multilateralizing Regionalism”, trabajo presentado en Conference on Multilateralising Regionalism, WTO-HEI-CEPR, 10-12 de septiembre de 2007, Ginebra, Suiza..

PREBISCH, Raúl: *La crisis del desarrollo argentino*, ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1986.

REMIRO BROTONS, A.: “Pelagattos y Aristogattos de la Comunidad Europea ante el Reino de la OMC”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, GJ, D-26, año 1996

WOLF, Kurt: “La sociología del conocimiento y la teoría sociológica”, en GROSS Llewellyn, *Symposium on Sociological Theory*, Row, Peterson and Co., White Plains, N. York 1959.

ZELADA CASTEDO, Alberto: *Derecho de la Integración Económica Regional*, Buenos Aires, BID-INTAL 1989

ZELADA CASTEDO, Alberto: *Solución de controversias en el Derecho Internacional Económico y en el Derecho de la Integración Regional*, Sucre, Bolivia, Universidad Andina Simón Bolívar, 1996.

Marcelo Halperín

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (U.N. de Córdoba). Secretario de las carreras de Especialización en Políticas de Integración y Maestría en Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Profesor de Derecho de la Integración, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Derecho de la Integración, Universidad Nacional del Nordeste, Consultor de la Confederación General de la Industria (CGI). Coordinador de actividades de investigación y cooperación con el sector público, Departamento MERCOSUR de la Unión Industrial Argentina. Consultor de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL-BID) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Profesor en los cursos intensivos de postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (con actividad en los años 2003, 2004 y 2005). Autor de numerosas publicaciones de su especialidad.

Correo electrónico: mhalperin@ciudad.com.ar

Fecha de recepción: 21 de abril de 2008 Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2008