

INTEGRACIÓN, REGIONALIZACIÓN: IDEA Y REALIDAD*

Por **Ana I. Piaggi - Vanossi * ***

El tema que se me encomendó desarrollar gira en torno a los fenómenos de integración, globalización y regionalización; pero no es mi intención hacer dogmática jurídica, sino reflexionar sobre la identificación de algunas tendencias prevaletentes en la recurrente discusión sobre su interacción en el sistema internacional de fin de siglo.

I. La globalización de la actividad económica

Con el final de la guerra fría y el colapso de los países del este¹ se inicia una nueva era política que alienta la homogeneización, reduce la autonomía, la potestad regulatoria de los Estados e introduce las tendencias internacionales en las economías nacionales.

Los procesos de globalización aparecen asociados con rápidos desarrollos tecnológicos, con el intercambio libre y creciente de bienes, servicios y factores de la producción, con cambios estructurales originados por esos procesos y con costos sociales propios de las estructuras resultantes de los nuevos mercados globales.

Este sistema que se apoya en la cooperación y la coordinación produjo el

* Esta exposición fue efectuada en el Seminario Internacional sobre Derecho de la Integración, realizado los días 8, 9 y 10 de abril de 1999 en la provincia de Córdoba por invitación de la Federación Argentina de la Magistratura.

** Juez de la Excm. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.

(1) Desde el fin del régimen comunista se integraron mil millones de personas a la economía del mercado mundial.

colapso de conceptos sociales, económicos² y políticos; es un mecanismo primordial de armonización con singular vigencia de tendencias universales en materia de productividad, profundización del libre comercio y formas empresariales transnacionales. La amplia difusión de ideas, culturas y estilos de vida a consecuencia de innovaciones en transportes y comunicaciones son manifestaciones muy evidentes del proceso de globalización³.

Esta emergencia presenta tres llaves principales: i) la aceleración del cambio económico creado por las nuevas tecnologías, mercados, servicios, relaciones y competencia⁴, ii) la organización global de la producción y iii) la mundialización de las finanzas⁵. Su desarrollo atañe a la **economía global** que coexiste con una **economía internacional** basada en transacciones transnacionales reguladas por acuerdos y prácticas interestatales.

El crecimiento de la economía global y la progresiva subordinación de las economías nacionales parecen hoy una tendencia irreversible, a la cual todos, más tarde o más temprano, deberemos adaptarnos como consecuencia de la presión de la competencia global.

El fenómeno tiene innegables implicancias en la futura estructura del orden mundial; una de ellas es el proceso que suele llamarse internacionalización del Estado. Pero mientras que entre las dos guerras mundiales y durante la depresión de los '30 el rol de los Estados fue primariamente proteger el espacio económico nacional de perturbaciones provenientes del exterior, el sistema pactado en Bretton Woods intentó alcanzar un compromiso en el que, si bien aquéllos procuraban primariamente salvaguardar su bienestar, los niveles de empleo y la actividad económica, debían acomodarse a ciertas pautas para evitar la agresión económica y procurar la armonización de las diferentes políticas económicas nacionales. Pero desde mediados de los '70, con el decaimiento del orden de *Bretton Woods*, una nueva doctrina comenzó a alumbrar: los países necesitan encontrar instrumentos para ajustar sus actividades económicas nacionales a las exigencias de la economía global. Adaptarse a la competitividad mundializada es el nuevo imperativo categórico.

Los efectos de esta tendencia se diferencian según el poder relativo de las

(2) Hoy disponemos de la ventaja de la experiencia histórica que demuestra que el camino mundial en solitario y/o el retroceso al nacionalismo económico conlleva aislacionismo.

(3) Este proceso originó una fuerza contraria, que ha dado en llamarse "globaphobia", que procura evitar (o evadir) las presiones de la globalización. Cualesquiera que sean las razones que la originan, tal hostilidad quedó en evidencia durante el tenso debate que tuvo lugar en el Congreso norteamericano en 1997, cuando se denegó al presidente Clinton la extensión del *fast track* en las negociaciones comerciales. El fracaso del Congreso en autorizar la vía rápida envió un mensaje perverso al resto del mundo; los Estados Unidos de Norteamérica, que fueron líderes en la cruzada para liberalizar el comercio, ahora parecen haber perdido su fe en los beneficios del libre tráfico.

(4) Joseph Shumpeter denomina a este proceso "destrucción creativa".

(5) En el caso especial de la globalización de los mercados financieros los cambios han sido particularmente notables. Los flujos financieros de nivel mundial llegan a superar a los bienes en una proporción que algunos estiman en cincuenta a uno (confr. Vásquez-Precedo, Vicente, "Totalidades y estructuras: aspectos teóricos de los procesos de globalización", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, vol. XLI, pág. 16.

naciones; las que se encuentran en vías de desarrollo⁶ están particularmente afectadas por la globalización y presentan una posición más débil frente a las presiones externas. Para optimizar sus esfuerzos y el impacto del multilateralismo también necesitarán ser suficientemente fuertes como para implementar medidas internas que eviten el deterioro y capaciten a sus grupos sociales más vulnerables⁷. La situación más crítica se verifica en los países de menor desarrollo relativo, cuyo número se incrementó en la última década de 41 a 48⁸; éstos quedaron particularmente marginados de la economía mundial.

En el extremo opuesto se encuentran los países desarrollados que también ven disminuida su autonomía para determinar las políticas económicas nacionales, en tanto y en cuanto uno de los efectos de la globalización es alejar cada vez más a las fuentes de poder económico de la esfera de acción de los respectivos gobiernos nacionales.

Para simplificar, diré que la mayor interdependencia entre los Estados aceleró la transmisión internacional de las políticas macroeconómicas y sus efectos sobre la economía global. Sin entrar a considerar con mayor detalle este aspecto, podemos recordar que la globalización de los mercados financieros genera nuevos riesgos de inestabilidad que involucran: tasas de interés, fluctuación de las tasas de intercambio y volatilidad de los flujos de capital.

La reestructuración de la producción muta las pautas de organización productiva, así acaeció el paso del “fordismo” al “postfordismo” que pauta el fin de la producción en masa industrial integrada. El nuevo modelo incorpora una estructura periférica de producción con un centro relativamente pequeño de control y unidades subsidiarias a su servicio; las economías de escala están dejando paso a otras con mayor flexibilidad y producción descentralizada que facilitan las relaciones transfronterizas en la organización de la producción.

II. Del GATT a la OMC: el nuevo orden del comercio internacional

Como instrumento de la globalización, la Organización Mundial del Co-

(6) En La Argentina la redefinición de la función del Estado y el giro drástico de la política económica verificados a comienzo de los '90 generó oportunidades sustentadas en la dotación de recursos de la región y las externalidades positivas de la globalización. No obstante, la excesiva dependencia de los flujos externos de capital entraña riesgos, tal como quedó ampliamente demostrado a raíz de las crisis de México, Asia y Brasil. La percepción de falta de disciplina macroeconómica puede hacer cambiar la dirección de los flujos de capitales en forma rápida, con efectos desestabilizadores. Atento el alto grado de integración que presentan actualmente los mercados financieros, la crisis puede propagarse aceleradamente, como ha podido comprobarse recientemente.

(7) Uno de los más significativos problemas planteados por los asalariados peor retribuidos no es la competencia internacional, sino su falta de capacitación para responder a las necesidades del mercado que demanda cada vez mayores niveles técnicos; el rol de los gobiernos es ayudarlos a reconvertirse a las nuevas exigencias de producción.

(8) *Agenda for Development*, United Nations, New York, 1997, pág. 41.

mercio (OMC)⁹ incorporó los resultados de la Ronda Uruguay concluida formalmente en Marrakesh en 1994. El 1º de enero de 1995 entró en vigor el Acuerdo que la crea, iniciando una nueva etapa en las relaciones comerciales internacionales, después de algunas décadas caracterizadas por el progresivo abandono de la corriente liberalizadora impulsada por el GATT¹⁰ y el incremento de las tentaciones neoproteccionistas de los principales actores del comercio internacional.

Tras siete años de intensas y complejas negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda Uruguay (1986-1993) reforzó el sistema GATT incluyendo nuevos ámbitos: servicios, agricultura, inversiones relacionadas con el comercio, propiedad intelectual e industrial. Expresó así la voluntad de expandir el sistema multilateral, dotándolo de un marco institucional estable, eficaz y exigible. Adicionalmente se mejoraron los procedimientos destinados a supervisar y garantizar su cumplimiento.

La creación de la OMC marcó la transformación del GATT como organización internacional *de facto* en una organización internacional *de iure*, dotada de personalidad jurídica y de una estructura institucional de carácter permanente.

En punto a la voluntad de mejorar la eficacia de los procedimientos y garantizar el cumplimiento de las normas sustantivas, cabe celebrar el cambio del sistema de solución de controversias del GATT, donde predominaban los medios diplomáticos, por un sistema mucho más legalista de marcado sabor jurisdiccional, bajo los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Este no es un tema menor, teniendo en cuenta la poca simpatía que los Estados siempre exteriorizaron frente a los medios jurisdiccionales de solución de controversias¹¹.

(9) El Acuerdo constitutivo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) le atribuye cinco tipos de funciones: a) servir de estructura institucional permanente para los Acuerdos del sistema GATT, b) ser un foro estable de negociación para sus miembros, c) resolver las diferencias originadas en la aplicación e interpretación de los acuerdos cubiertos por la organización, d) administrar el mecanismo de examen de las políticas comerciales reforzando el principio de transparencia y e) cooperar con otras organizaciones internacionales.

(10) El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio abierto a la firma el 30 de octubre de 1947 entró en vigor el 1º de enero de 1948. En realidad, durante toda su vigencia (hasta el 31-12-95, cuando el GATT de 1994 lo sucedió formalmente) fue aplicado provisionalmente a través del “Protocolo de Aplicación provisional” de 1947.

(11) El sistema creado es prácticamente judicial y la posibilidad de imponer retorsiones comerciales a los miembros que incumplan las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias es previsible que origine un reforzamiento normativo de las reglas aprobadas.

Previsiblemente, la conversión de un sistema de solución de controversias basado en el poder de negociación de las partes –como el del GATT originario– en uno basado en que el derecho potenciará la legitimidad del sistema y alentará a los países en vías de desarrollo a presentar sus reclamaciones, lo cual ya está sucediendo actualmente.

Adicionalmente, la fijación del procedimiento como jurisdicción obligatoria a los países miembros de la OMC y la institucionalización de las sanciones son atributos que responden a un avanzado estadio de cooperación internacional. Como se ha destacado, esta tendencia contrasta con los enfoques de las Naciones Unidas o la OCDE, lo que probablemente haga de la OMC una *rara avis* dentro de las organizaciones internacionales de carácter económico (confr. Montaña Mora M., *A GATT with teeth: Law wins over politics in the resolution of international trade disputes*, Col. J. Trans’ L., vol. 31, 1993, pág. 105 y sgtes.).

El Acuerdo de la OMC¹² es un tratado multilateral de carácter general y abierto cuyas decisiones se toman por consenso y que, a diferencia de otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, que prevén votos ponderados, atribuye un voto a cada miembro. Previsiblemente, contribuirá a reforzar el principio de no discriminación entre los países.

III. El nuevo regionalismo

A mi juicio, este mundo multipolar aún *in fieri* propicia el desarrollo de una nueva clase de regionalismo que previsiblemente constituirá una coordenada básica de la economía mundial finisecular. La nueva ola de acuerdos que hoy proliferan presenta características distintas a las experiencias conocidas (vgr. procesos de integración norte-sur donde participan países con divergentes niveles de desarrollo y formación de grandes bloques comerciales).

En este esquema de organización, los escenarios permanecen abiertos y el resultado futuro podrá tener una impronta más regionalista o más multilateralista, porque los acuerdos son crecientemente complejos y las consideraciones estratégicas y geopolíticas complementan, y en ocasiones se superponen, a la lógica comercial tradicional.

Claro es que la competencia impulsa a los bloques regionales a conectarse mediante acuerdos; aquéllos, ante el temor de quedar relegados en posiciones periféricas, propulsan nuevas vías de integración, y la consecuencia natural de la participación en distintos proyectos de integración es el incremento del poder de negociación.

El correlato de este reajuste es que las grandes potencias procuran consolidarse como centros (o nudos) donde confluyen varios acuerdos, y la rivalidad por obtener posiciones centrales en los prolíficos sistemas radiales adquiere importancia estratégica. Por ejemplo, los Estados Unidos de Norteamérica procuran consolidar su liderazgo actuando de “punto de encuentro” entre Asia y Europa mediante dos cartas: la APEC y la Agenda Transatlántica; en el continente americano apoyan en el NAFTA¹³ y la propuesta conocida co-

(12) Desde una perspectiva histórica la OMC representa el triunfo de una vieja idea que no pudo concretarse con el diseño del orden político, económico y financiero de la segunda postguerra; además de que la OMC tenga más de 140 miembros a cuatro años de su entrada en vigencia, demuestra que es un foro con posibilidades de poner en marcha un nuevo orden comercial internacional que garantice una seguridad jurídica y una transparencia mayor de la que proporcionó la frágil estructura del GATT de 1947 (confr. Demaret, P.: *The metamorphoses of the GATT: from the Havana Charter to the World Trade Organization*, Col. J. Trans'l L., vol. 34, 1995, 1995, pág. 123 y sgtes.).

(13) El NAFTA fue firmado en diciembre de 1992, estando precedido por el Acuerdo de Libre Comercio de 1987, e implementado el 2 de enero de 1988 entre Estados Unidos y Canadá (vigente desde el 1º de enero de 1989). La firma de los dos tratados, primero entre USA y Canadá y luego el NAFTA incorporando a México, y las negociaciones con Chile para su eventual incorporación al NAFTA, permiten inferir un escenario donde USA propicia la negociación con países individuales, lo que en principio podría descartar un proceso de negociación entre agrupaciones regionales (vgr. NAFTA con MERCOSUR, con Grupo Andino, con Mercado Común Centroamericano, etc.). De su lado, el NAFTA prevé que otros países o grupos de países podrán ser admitidos como miembros del tratado con el consentimiento de los países que lo integran, de conformidad con los términos y condiciones que éstos establezcan y una vez concluidos los procesos internos de aprobación en cada uno de ellos.

mo Iniciativa para las Américas (cuyos antecedentes remotos deben buscarse en la fallida Alianza para el Progreso formulada por el presidente Kennedy en 1961).

Ese país procura consolidar una nueva estructura multipolar dirigida a la construcción de un bloque geoeconómico norte-sur pretendiendo convertirse en pivote de la integración regional, y posiblemente logre que la fusión de estos proyectos derive hacia el multilateralismo que históricamente propició.

Puede también convenirse que la creación de una zona de libre cambio panamericana incrementaría el peso de Washington en la OMC, haciendo de la opción de **regionalismo abierto** la antesala a la liberación multilateral. En tal sentido, la amenaza de una “Fortaleza América” (en respuesta a la “Fortaleza Europea”) presumiblemente neutralizará las involuciones proteccionistas en la UE y el Asia Oriental, favoreciendo la apertura de esos mercados. Además, la posibilidad de adscripción de un mayor número de países de América latina a la APEC reforzaría las tentativas de EE.UU. para que los países asiáticos abran sus mercados, y la firma de un acuerdo de libre cambio entre los “Quince” y el MERCOSUR complementarían los esfuerzos de la Agenda Transatlántica.

Por su parte, la UE incrementa su influencia mediante la expansión del proyecto integrador hacia Europa Oriental, África¹⁴ y el Oriente Próximo. Parece claro que, en el nuevo escenario estratégico, será primera potencia aquélla con capacidad de convertirse en “nudo” aglutinador del mayor número de proyectos regionales¹⁵.

La lógica de los sistemas radiales favorece la supresión de barreras comerciales en doble sentido, las “periferias” intentan evitar una situación desventajosa y los “nudos” tratan de expandir su influencia mediante nuevos acuerdos. Ambas fuerzas se fusionan acelerando la liberalización multilateral del comercio, pues la competencia necesaria para erigir un núcleo (o centro) y los intentos para evitar caer en la trampa del sistema radial que implica devenir en “radio” o “periferia” fuerzan la proliferación de acuerdos, la fusión de bloques y el desmantelamiento de barreras.

(14) Desde 1975 existen las convenciones de Lomé (el mayor programa de asistencia del mundo) entre la entonces CEE y países de África, el Caribe y el Pacífico, llamados los “Estados ACP”. Son acuerdos sobre comercio, ayuda y cooperación con libre acceso preferencial a la UE para productos de sus asociados, programas de estabilización de las exportaciones y asistencia financiera. Según la Convención Lomé IV, art. 1, se trata de una “convención de cooperación que tiene por objeto promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, consolidar y diversificar sus relaciones con espíritu de solidaridad y mutuo interés”.

Es un acuerdo entre la UE y 69 Estados en vías de desarrollo. Entre otras facilidades, el art. 168 de Lomé IV establece que “los productos originarios de los Estados ACP serán importados a la Comunidad exentos de derechos aduaneros y de todo otro gravamen que tenga efecto equivalente y... la Comunidad, en el contexto de las relaciones especiales y la naturaleza especial de la cooperación ACP - Comunidad Económica, examinará sobre la base de caso por caso los pedidos de los Estados ACP de acceso preferencial para sus productos agrícolas...”

(15) La UE también ha celebrado entre 1962 y 1980 acuerdos individuales con doce países del Mediterráneo: Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Israel, Chipre, Malta, Turquía y Yugoslavia. En 1991 fue denunciado el acuerdo con Yugoslavia, en el marco de los esfuerzos para restablecer la paz.

La consecuencia de la proliferación de acuerdos puede interpretarse como una situación de inestabilidad que obliga a desarrollar mecanismos de reacción, cuyo resultado final será –previsiblemente– la creación de comercio.

Un tema recurrente en todas las variantes de este esquema es el debate entre regionalismo y multilateralismo que encontró amplio eco en la teoría económica, pero tal vez resulte más significativo desde la perspectiva de la economía aplicada porque, en tanto la globalización dicta sus normas, el regionalismo es un instrumento para afrontar este escenario en mejores condiciones: el regionalismo puede operar al servicio de la globalización.

IV. Un mundo interdependiente

La velocidad de los acontecimientos origina incertidumbre en el campo académico y exige categorías de pensamiento innovadoras para interpretar los fenómenos emergentes. Parece indubitable que la formación de grandes bloques comerciales repercutirá tanto en los países participantes como en el conjunto de la economía mundial; la situación abrió un debate interesante sobre los efectos potenciales de los bloques regionales entre las escuelas de la *Memorial Drive School* y los “fundamentalistas del libre comercio”. Las nuevas teorías sobre el comercio internacional redescubrieron la complementación posible entre países desarrollados y economías en vías de desarrollo, y la formación de bloques como consecuencia de la fusión entre acuerdos regionales originó una estructura compleja que va más allá de la suma de las partes.

El comercio exterior, antaño predominante en las zonas de libre cambio o en las uniones aduaneras, hoy es sólo una parte de esta historia¹⁶.

Distintos estudios han sido efectuados para determinar, entre otros aspectos, en qué medida la formación de la economía global genera interdependencia en el mercado mundial, constituido, a su vez, en referencia de consumidores y empresas, y cómo la formación de bloques regionales acelera la globalización.

Actualmente las fronteras cotizan en baja y pueden percibirse claramente al menos cuatro fuerzas motorizantes de la globalización: i) liquidez creciente de capitales que buscan invertir en cualquier parte del mundo en tanto se verifiquen determinadas condiciones, ii) industrias que buscan instalarse en los mercados más atractivos, iii) tecnologías informáticas que viabilizan la coordinación de la producción y el diseño de estrategias en cualquier lugar del planeta, iv) consumidores con orientación global.

Para finalizar: la globalización moldea un mundo donde cualquier cosa puede ser producida en cualquier punto de la tierra y vendida en cualquier otra parte del globo, consecuentemente las estrategias globales de las empresas transnacionales y la homogeneización de los patrones de consumo exigen nuevas categorías para analizar una economía mundial que hoy va más allá de la puja entre países.

(16) Además, los países intermedios en ascenso, que antaño se comportaban como *free riders*, disfrutando de políticas financiadas por las grandes potencias, no asumen todavía sus nuevas responsabilidades.

V. Regionalismo versus multilateralismo

La polémica sobre los efectos de la proliferación de proyectos de integración y su encauzamiento hacia la constitución de grandes bloques comerciales existe y es conocida. Los partidarios de la “*Memorial drive School*” apuntan al regionalismo, en tanto que los denominados “fundamentalistas del libre comercio” propician el multilateralismo.

Tradicionalmente, desde el punto de vista del análisis económico, el camino ha sido el libre comercio realizado a través del enfoque multilateral, y la liberalización basada en acuerdos de integración regional fue considerada una opción legítima en tanto y en cuanto las condiciones para alcanzar la primera resultaran inviables.

Los conceptos de *creación* de comercio versus *desviación* de comercio constituyen el verdadero meollo de la cuestión, porque las consecuencias últimas que un acuerdo de integración tendrá sobre el bienestar general dependerán de la magnitud de los efectos de *creación* y *desviación* de comercio y sólo el predominio del primero llevará a resultados favorables. Lo anterior se potencia al abordarse las consecuencias dinámicas de la integración (vgr. aprovechamiento de las economías de escala, difusión de tecnología, etc.) y la cuestión constituye todavía un territorio prácticamente virgen.

Los “fundamentalistas del libre comercio”, partidarios de la ortodoxia tradicional, defienden los postulados de la teoría neoclásica del comercio internacional, sosteniendo que la única opción para liberarlo es el multilateralismo. Desconfían de los procesos de integración regional y la consolidación de grandes bloques comerciales parece suscitarles recuerdos neoproteccionistas.

Un argumento a favor del multilateralismo son los éxitos del GATT que apoyan en la historia del último medio siglo, donde la economía mundial experimentó su mayor expansión entre 1950 y 1973. En este período el comercio mundial creció a un ritmo superior al 9 % anual para los principales países de la OCDE, favoreciendo la convergencia entre Europa occidental, Japón y EE.UU. La vía multilateral constituyó una piedra angular del orden engendrado en *Bretton Woods* y el GATT consolidó la expansión de la economía mundial apoyado en la “cláusula de nación más favorecida”¹⁷.

El *revival* del GATT a través de la OMC y la negociación sobre la liberalización de productos agropecuarios, servicios, derechos de propiedad intelectual e inversiones son en tal sentido alentadoras, porque implican el compromiso de la comunidad internacional con los objetivos del multilateralismo.

Ahora bien, los autores enrolados en la “*Memorial drive school*” defienden el regionalismo¹⁸ y tal línea de pensamiento reconoce dos corrientes: a) los moderados, que sostienen que los acuerdos regionales aceleran la liberalización del comercio internacional multilateral y b) los radicales, quienes argu-

(17) Ésta obligaba a los países miembros a dispensarse en sus transacciones un tratamiento acorde con el principio de no discriminación (vgr. cualquier reducción arancelaria que el país A aplicase a las importaciones provenientes del país B debería extenderse a las realizadas con las restantes naciones firmantes del acuerdo).

(18) El Departamento de Economía del MIT es un punto de encuentro de estos postulados.

yen que la rivalidad entre grandes bloques económicos abre una nueva etapa que no se dirige a la liberalización multilateral del comercio internacional. Ello porque la proximidad geográfica sería una ventaja comercial potenciadora de la integración, en tanto estos países suelen comerciar más entre sí que con terceros, pues la intensidad comercial se relaciona positivamente con el tamaño del PBI y negativamente con las distancias¹⁹.

Se ha sostenido que las negociaciones dirigidas a la liberalización multilateral del comercio internacional son más fluidas cuando sólo interviene un número reducido de bloques regionales y, como éstos actualmente proliferan, sus diversas filosofías podrían ralentizar la tan buscada liberalización.

A mi juicio, la realidad demuestra que los acuerdos regionales y las iniciativas multilaterales se autopotencian como instrumentos complementarios para la obtención de la apertura comercial, de manera tal que la competencia entre bloques y la de éstos con la OMC probablemente constituya una fuerza acelerante del proceso de liberalización.

Parecería que la liberalización interna que se origina con un acuerdo regional incrementa la competitividad de las economías participantes para afrontar la esfera multilateral, propiciando sinergia entre ésta y los bloques. En esta situación se produce una exportación de credibilidad en la aplicación de políticas y reformas económicas desde los Estados líderes hacia los “seguidores”, cuando se integran países con diferentes niveles de desarrollo (vgr. la liberalización de los mercados en España y Portugal, después de su ingreso a la UE, se utilizó para predecir la evolución de México en el NAFTA). Conforme este criterio, los acuerdos regionales entre naciones desarrolladas y en desarrollo ayudan a las últimas a proveerse de un entorno macroeconómico más estable, obteniendo más confianza en sus políticas.

Puede señalarse que la inserción en un acuerdo de integración reduce en los países participantes el costo político producido por la adopción de medidas impopulares, pues permite neutralizar las acciones de los grupos de presión internos que procuran desalentar o retrasar las reformas (vgr. en los quince Estados de la UE la reducción del déficit público es un objetivo), pero las dificultades para su implementación disminuyeron drásticamente cuando Bruselas lo impuso como condición necesaria para el acceso a la Unión monetaria (las autoridades nacionales pudieron descargar así su responsabilidad sobre las espaldas de un ente supranacional que es el que señala la ruta correcta).

Si se analiza bien, se advierte que los países líderes y el prestigio de las instituciones que canalizan la integración marcan el ritmo del pelotón que no quiere perder, porque la integración dentro del bloque actúa como “control de calidad”, creando expectativas favorables sobre la evolución futura de los socios con menor reputación.

Por último, existen al menos otros dos argumentos de relevancia para propiciar la formación de bloques regionales: a) los efectos dinámicos de la inte-

(19) No puede dejar de señalarse que las nuevas tecnologías, la desregulación de los servicios y la consecuente reducción de costos en el transporte y las comunicaciones aminoró el sesgo regional del comercio.

gración capaces de producir aumentos en la productividad y b) la consecución de objetivos no económicos (vgr. mayor estabilidad geopolítica, reducción de presiones migratorias, etc.).

En las últimas tres décadas los acuerdos sobre tráfico regional proliferaron y en la actualidad todos los países miembros de la OMC han suscripto algún acuerdo de libre comercio o unión aduanera, consecuentemente, el escenario internacional se modificó drásticamente, incorporando un desafío y una oportunidad. Un desafío, porque pueden originarse desvíos de comercio y de inversiones, y una oportunidad, porque son capaces de crear fuerzas dinámicas favorecedoras del libre comercio, generando beneficios para el resto del mundo.

Generalmente, los acuerdos regionales originariamente aceptados como derogaciones excepcionales de la cláusula de la nación más favorecida (GATT, art. 1) hoy se desarrollan como uniones aduaneras o áreas de libre comercio, nucleando a países con distintos contextos, diferentes grados de desarrollo, disímiles tradiciones comerciales y asimétricas liberaciones del tráfico. Su formación se concentró en los primeros tiempos fundamentalmente en Europa y la segunda expansión comenzó al finalizar la década de los '80.

Ciertamente el regionalismo tuvo un desarrollo significativo y rápido y hacia el comienzo de los '90 se incentivó por razones económicas e institucionales; entre sus causas están las políticas de liberalización del comercio e inversiones de nivel unilateral y multilateral. En el frente económico, muchos países pequeños con producción sobreprotegida –unilateralmente– implementaron reformas para liberalizar su comercio y ganar competitividad, abriendo sus mercados a la competencia externa. Institucionalmente ello se exteriorizó con las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

Sin adelantarnos a otros comentarios, podemos concluir que las iniciativas regionales hoy parecen emerger como islas seguras para aquellos países pequeños que no están en condiciones de sostener una actitud de *wait and see*; ello explica que en 1998 más del 60 % del comercio internacional se realizara por estas vías.

VI. Integración²⁰

Integrarse es una estrategia política de largo plazo que necesariamente tiene sus tiempos de maduración y estudio de alternativas²¹; también es construir realidades sociopolíticas con cierto grado de interdependencia.

(20) El término proviene del latín *integratio-onis*. La integración económica es un medio para alcanzar un mayor desarrollo económico sostenible, la experiencia demuestra que sólo con sólidas economías nacionales puede aspirarse a las ventajas del libre comercio y de la integración. Todo proyecto de creación o de inserción en un proceso de este tipo tiene que tener como punto de partida el desarrollo económico doméstico, porque si bien un proceso de integración brinda la oportunidad de un mayor mercado implica también el desafío de mayor competencia y confiabilidad.

(21) En Latinoamérica los reiterados y frustrados procesos institucionales de integración económica comenzaron en 1955 a impulsos de la CEPAL; luego de numerosos estudios se concretó en 1960 la ALALC, que dejó de existir en 1980, siendo reemplazada por la ALADI, con sede en Montevideo.

El derecho de la integración como derecho nuevo y en formación va adquiriendo identidad a través de las modalidades que le imprimen los Estados que participan de la experiencia²². Pero a los fines de proyectar un proceso de integración regional, es inevitable plantear el modo en que se encarará la modernización tecnológica, la transformación productiva y la inserción competitiva en el mundo. El primer recaudo para el emprendimiento es la existencia de un régimen democrático, presupuesto básico y condición de despegue para una nueva y dinámica fase del proceso de integración en América latina. En tal sentido se advierte un antes y un después en el subcontinente, una verdadera línea divisoria entre las buenas intenciones y las pocas posibilidades de éxito que tuvieron nuestros fracasados proyectos de integración y las potencialidades que se advierten en el nuevo contexto²³.

(22) El derecho de la integración tiene como objeto tanto procesos de alcance muy limitado (vgr. NAFTA) como aquellos más desarrollados (Unión Europea). A mi criterio, no puede ser confundido con el derecho comunitario que es una subespecie de aquél y presupone la existencia de órganos supranacionales. El derecho originado en éstos tiene aplicación directa, inmediata y prevalente sobre el orden jurídico interno.

(23) Como todos sabemos, los modelos conocidos de integración son: a) *Área de libre comercio*, donde existe libre circulación de bienes dentro de la región a través de la reducción o eliminación mutua de aranceles aduaneros y otras restricciones, pero cada miembro conserva su propio arancel frente a terceros países. Este estadio no supone ningún elemento de integración. b) *Unión aduanera*: el argumento clásico de la ventaja de ésta sobre la zona de libre comercio apunta a los menores costos de administración, originados en la eliminación de los controles internos sobre el origen de los bienes, pero también se arguye que ello se compensa con los costos de implementación de un sistema aduanero común y el establecimiento del mecanismo de distribución de los ingresos aduaneros. Además de lo que ocurre en a), los Estados miembros establecen un arancel común frente a terceros países. Ello habilita la libre circulación de productos en libre tránsito provenientes de aquéllos, los que pagan los derechos aduaneros correspondientes a su ingreso en cualquiera de los Estados miembros, pudiendo ser enviados a cualquiera de los Estados integrantes de la Unión como un producto originario. c) *Mercado Común*: a la libre circulación de bienes y tarifa externa común agrega la eliminación de controles sobre los movimientos de capital y trabajo, permitiendo su libre circulación. Obviamente, se afecta la entidad cultural de los países miembros y existe mayor cesión de soberanía que en una unión aduanera. d) *Comunidad Económica*: que constituye la forma más completa de integración al fundir en uno solo todos los estadios anteriores. Existe cuando no solamente hay tarifa externa común, aduana común y libre circulación de factores de producción, sino cuando, además, los países coordinan sus políticas monetarias y fiscales mediante organismos comunitarios que dictan normas comunes sobre estas materias.

El artículo XXIV del GATT autoriza las uniones aduaneras expresando: “Se entenderá por territorio aduanero todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios... Se entenderá por unión aduanera la sustitución de 2 o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero de manera: 1) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas... sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y 2) que... cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos...”

En orden a los diferentes enfoques del análisis de la integración²⁴, quizás importe decir que ésta no puede quedar únicamente en manos de los empresarios ni de los funcionarios gubernamentales, es necesario encararla como un proyecto nacional conjunto, donde cada país comprometa a sus pueblos en la intención de hacerlo.

En el pasado reciente se consiguió despolitizar distintos aspectos asociados a la pérdida de autonomía gubernamental en el manejo de los instrumentos de política económica, ello generó un nuevo modelo de cooperación, facilitando el establecimiento de estructuras de producción adaptadas a las características de las tecnologías y de las pautas de consumo vigentes. Este esquema parece ofrecer también mayor flexibilidad en la lucha contra las bruscas variaciones en condiciones internacionales de competencia.

En Latinoamérica las condiciones disponibles para lidiar con el conflicto entre integración y soberanía todavía son precarias, y las tendencias en curso en la economía mundial las vuelven aún más adversas y lamentablemente parecen ausentes las razones económicas o políticas de ciertos sectores de la sociedad para adherir con toda convicción al proyecto de integración.

VII. Regionalización

Como se dijo, uno de los rasgos del comercio mundial iniciado en la década de los '70 fue la regionalización y concentración de los flujos de comercio internacional en un relativamente pequeño número de países. En el curso de los veinte años subsiguientes el intercambio mundial de mercaderías experimentó un desarrollo notable, creándose nuevos espacios geográficos con clara definición unificadora de sus intereses. Ello potenció la creación del MERCOSUR que no es un tratado independiente, porque forma parte del proceso integracionista y los objetivos de la ALADI.

Ahora bien, la razón de ser de los procesos de regionalización es viabilizar un nivel de crecimiento económico más estable y fortalecer la posición económico-política de los países involucrados en el escenario internacional; la formación de bloques económicos puede entenderse como la transición hacia el establecimiento de una economía con mercado mundial.

En la etapa actual estos procesos parecen el mejor camino para asegurar posiciones competitivas en el mercado internacional y, si bien no son necesariamente instrumentos para llegar al libre comercio mundial, son mecanismos maximizadores para obtener economías de escala propiciantes de un mejor aprovechamiento de los esfuerzos de inversión.

(24) Como avances en pos de la integración cabe también mencionar las: *zonas francas*, área dentro de un Estado que es tratada como no perteneciente a él en punto a las actividades productivas comerciales que allí se desarrollan, que se beneficia con exenciones impositivas. Facilita la entrada, permanencia y salida de las materias primas y mercancías elaboradas; *áreas fronterizas*, es el caso en que dos o más Estados limítrofes se concedan recíprocamente ciertas ventajas comerciales; *zonas de preferencias comerciales*, situación en la que dos o más países se otorgan recíprocamente tratamientos preferenciales de carácter comercial no extensivos a terceros Estados.

Otro beneficio –no desdeñable– es el fortalecimiento de aquellas naciones que, aisladas, no pueden aspirar a posiciones políticas o económicas protagónicas en el mercado mundial, pero que sí pueden obtenerlo a través de la integración de bloques regionales.

La UE fue instrumento de crecimiento económico y de fortalecimiento del poder político de los países europeos, y NAFTA y la Iniciativa para las Américas (IA) parecen ser una respuesta a un bloque europeo que posiblemente incluya a los países del este. Lo anterior supone que la regionalización que conocemos es resultado de un período de transición, caracterizado por la ausencia de una nación política y económicamente hegemónica en el escenario internacional; refleja la sensación de que hoy ningún país es capaz de desempeñar el rol que tuvieron los Estados Unidos entre 1950 y 1970.

Cuál será el desarrollo de este proceso es una incógnita, pero parece evidente que ningún protagonista podrá repetir en escala ampliada los antiguos esquemas asociados al modelo de sustitución de importaciones. Por otra parte, los hechos se han encargado de demostrar que la integración en un bloque regional no es condición eficiente ni suficiente para la inserción competitiva, tampoco es garantía del efectivo fortalecimiento de la posición negociadora del bloque en el escenario internacional, porque en todos los casos será menester valorar y reforzar los factores endógenos que sustentan la viabilidad del proceso.

Se ha sostenido que los efectos de **desviación** del comercio han predominado sobre la **creación** de comercio en numerosos acuerdos de integración (la aplicación excesiva de medidas *antidumping* y de “restricciones voluntarias a la exportación” en las relaciones de la UE con el Lejano Oriente constituyen un buen ejemplo). No obstante, la evolución de los intercambios comerciales –medidos como proporción del PBI de los acuerdos regionales con el resto del mundo– no parecen reflejar una **desviación** de comercio significativa.

De todos modos, cabe distinguir entre los procesos de regionalización, porque cada uno carga con su historia de intereses económicos y políticos.

Los esfuerzos de la ALAC en los años ‘60 y ‘70 no pudieron impedir que en la década de los ‘80 (principalmente en función de la crisis de la deuda) nuestro continente sufriera los efectos de una fuerte recesión. La interrupción de los flujos de capital orientados a América latina y los programas de ajuste adoptados en la región acentuaron los problemas que afrontó la ALALC, pero el agotamiento del modelo latinoamericano de desarrollo, paradójicamente, creó las condiciones para un nuevo impulso al proyecto integracionista, además coincidió con la redemocratización en América latina, generando vínculos de solidaridad entre países antes rivales.

También la crisis ayudó a reforzar el convencimiento de que los Estados de la subregión no podrían resolver sus problemas sin cooperación recíproca, y el agotamiento del modelo condujo a una reorientación realista ante la percepción de que, previamente a la constitución de un mercado común latinoamericano, es menester consolidar experiencias subregionales.

A su vez, en la década de los ‘80 cuando ya Argentina y Brasil habían con-

solidado gobiernos democráticos, el experimento de integración económica multilateral encarnado por ALADI había perdido el interés suscitado al tiempo de su creación (Tratado de Montevideo de 1980). En los hechos, la ALADI se esterilizó en los mismos meandros que frustraron anteriormente a la ALALC; ninguna de ellas generó un poder político capaz de afrontar la falta de lineamientos macroeconómicos comunes. Ello significó ausencia de capacidad de decisión en los grandes problemas del intercambio, y el debate se limitó a problemas menores de carácter técnico y diplomático, sin vinculación con los proyectos de desarrollo nacional de los países miembros, perdiéndose la posibilidad de crear un mercado común latinoamericano.

Hoy el desafío consiste en saltar de la cooperación circunstancial a lo institucional; la profundización del proceso de integración del cono sur en el MERCOSUR plantea nuevos dilemas instrumentales frente a los cuales las soluciones normativas no son indiferentes. Los gobiernos deben prepararse para enfrentar un difícil camino y éste es que los beneficios económicos a obtener por la ampliación del mercado nacional deben solventarse —desde ahora— con el costo político inherente a la pérdida gradual de soberanía en la administración cotidiana de la economía interna.

MERCOSUR²⁵ se ha convertido en el aglutinante principal de la integración económica en Sudamérica; sus consecuencias económicas y geopolíticas más notorias son: 1) la formación de una división regional del trabajo, 2) la atracción de inversiones extranjeras y 3) el aumento del poder de negociación de sus miembros.

En términos agregados, la creación de comercio parece superponerse sobre la desviación. Y la participación de Chile como país asociado al bloque en la APEC (el otro único país que pertenece a este bloque en América latina es México) posiblemente influya para la apertura de los mercados de Asia Oriental.

Hay un último aspecto al que quisiera referir y apunta a la necesidad de la armonización legislativa en la subregión. Como se sabe, las fuentes jurídicas del MERCOSUR no constituyen derecho comunitario, al menos en el sentido de ordenamiento generado por un modelo supranacional, pero tampoco son derecho internacional al estilo del originado en las organizaciones internacionales de cooperación, y el artículo primero del Tratado de Asunción se limitó a asumir el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Si bien ciertas materias son más propicias que otras para la armonización o uniformidad legislativa, parece indudable que ésta facilitará la integración; el art. 1º del Tratado de Asunción refiere expresamente al “compromiso de los

(25) El intercambio comercial argentino creció un 200 % entre 1990 y 1997, según un estudio elaborado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires. El comercio exterior ascendió de 18.837 millones de dólares estadounidenses en 1990 a 56.820 millones en 1997, representando un crecimiento del 201,6 %. Según ese informe la formación del MERCOSUR fue uno de los factores que contribuyó en gran medida a esos resultados; en el plano regional el comercio ascendió un 542,8 %, pasando de 2.668,9 millones de dólares (USA) en 1990 a 17.156,9 millones de dólares en 1997.

Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el total fortalecimiento del proceso de integración”.

La incidencia directa de las legislaciones nacionales en la asociación económica requiere de la armonización legislativa que puede entenderse de manera diferente según el grado de desarrollo del mercado integrado y las necesidades del momento. No se trata de una labor estática que se realiza una vez y se agota, muy por el contrario, es un proceso continuo, progresivo, irreversible y dinámico, cuyo futuro va indisolublemente unido al del proceso de integración.

La realidad de la integración exige coordinación del derecho privado y normas cada vez mas determinadas, diversas de las normas indirectas que, por ser tales, son, en cambio, indeterminadas.