

FICCIONES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Marcelo Halperin
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales

I. La fortaleza imaginaria

Promediando la segunda década del siglo XXI las relaciones económicas internacionales están marcadas por señales inequívocas: se observa cómo numerosos Estados –que además protagonizan el grueso de la actividad económica mundial– negocian afiebrada y meticulosamente dentro de formatos bilaterales o plurilaterales catalogados como “de libre comercio” (TLC)¹. Pero, pese a tal denominación, el principal objetivo que alimenta dichos formatos no consiste precisamente en “liberar” o “des-regular” los flujos de factores y recursos y las corrientes comerciales². Por el contrario: procuran minimizar los efectos adversos que una inevitable inserción en la economía global genera sobre las condiciones de producción y, por lo tanto, de subsistencia para las poblaciones asentadas en sus respectivos territorios nacionales³.

¹ Acerca de la progresiva erosión de las disciplinas multilaterales en torno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del papel reparador de los Tratados de Libre Comercio (TLC) véase del autor: “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo” en el boletín Informe Integrar número 75, octubre de 2012, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

² Parece increíble que tantos analistas continúen asociando a los TLC con la imagen del “libre comercio” dada la voluminosa información que surge de los mismos textos y de su difusión irrestricta por vía electrónica. No se requiere demasiada instrucción para reconocer que si un Estado decidiera ofrecer sus mercados indiscriminadamente, no tendría por qué “acordarlo” con otros Estados de manera bilateral y minuciosa. Por lo demás, es fácil comprobar que el peso de la normativa de los TLC recae sobre regulaciones, restricciones y condicionalidades. Abunda la bibliografía que, a partir de la propia normativa de la OMC ilustra con respecto a la imposición para denominar los compromisos como de “libre comercio” y sobre la compleja trama de los TLC. El autor ha resumido estas cuestiones en el documento: “Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión”, publicado en el boletín “Informe Integrar” número 67 de junio de 2011 del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

³ La expresión “tratados de libre comercio” (TLC) designa a los instrumentos que en inglés son frecuentemente llamados “free trade agreements” (FTA). Debe recordarse que al formalizar estos compromisos con países en desarrollo y menos adelantados, la UNIÓN EUROPEA impuso una característica: a los textos de concesiones y regulaciones comerciales y económicas que constituyen el equivalente a los FTA suele sumar otra parte compuesta por cláusulas de cooperación y una tercera sobre coordinación política. En cada caso los textos agregados pasan a englobar un “Tratado de Asociación” o “Tratado de Asociación Económica” o “Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”, cuya versión inglesa suele ser “Economic Partnership Agreement” (EPA). Por otro lado, los TLC generalmente incluyen un capítulo relativo a la promoción y protección de inversiones, aunque dicha materia puede también acordarse por separado y previamente a la negociación de un TLC, en cuyo caso el Tratado que la regula se denomina en inglés “Bilateral Investment Treaty” (BIT) o bien “Bilateral Investment Promotion and Protection Agreement” (BIPA). La expresión

En este contexto propongo analizar las veleidosas iniciativas de los gobiernos en los Estados del MERCOSUR, organismos internacionales y analistas que desde hace mucho tiempo siguen ensalzando las bondades del hipotético “bloque” conformado por estos países. Semejante figura, que pudo tener algún sustento inicial en tanto proyecto de “unión aduanera”, durante años se justificó equiparando al MERCOSUR con la imagen de la UNIÓN EUROPEA y aludiendo a la supuesta inmadurez imputada a los países periféricos para explicar las demoras en el “perfeccionamiento” del proyecto de integración. Tras incontables demostraciones sobre incumplimientos y expectativas frustradas, de todos modos continúan realimentándose las fantasías en torno del “bloque” cada vez que los Presidentes y Jefes de Gobierno de los Estados-Parte y de los Estados Asociados celebran periódicamente sus encuentros ecuménicos. Estas fantasías tienen también derivaciones académicas, porque entre otras cosas respaldan la elaboración y difusión de gráficos y agregados estadísticos a fin de comparar falazmente distintos desempeños económicos y comerciales con los asignados a otros “bloques” o regiones. Y en el último tiempo se advierte un remozamiento de las mismas ficciones a propósito del presunto acercamiento – también “en bloque” a los países de la ALIANZA DEL PACÍFICO (AP)⁴. Al cabo de las

“tratados de libre comercio” (TLC) designa a los instrumentos que en inglés son frecuentemente llamados “free trade agreements” (FTA).

⁴ El antecedente inmediato de dichos escarceos fue el intento de aproximación entre el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA. Los Presidentes de los cuatro países andinos, a través de la Declaración de Bogotá firmada el 7 de noviembre de 2011, acordaron “...solicitar al Secretario General de la Comunidad Andina a que conjuntamente con la Secretaría General del MERCOSUR y la Secretaría General de la UNASUR, identifiquen elementos comunes, de complementariedad y diferencias con miras a una futura convergencia de los tres procesos”. En ese momento pesó la influencia del gobierno de BOLIVIA que más adelante se concretaría con su solicitud de adhesión al MERCOSUR. En aquella oportunidad, según la nota de prensa de la Comunidad Andina fechada el 9 de noviembre, el Presidente de COLOMBIA habría expresado “...la idea es que se haga un estudio para ver en dónde podemos comenzar a converger y crear sinergias entre todos los países de Sudamérica, con el paraguas de UNASUR, manteniendo por supuesto la CAN, y explorando aquellos comunes denominadores donde estemos en capacidad de jugar juntos. Esto es una forma también de fortalecer la Comunidad Andina...” Pasado un par de años y ya en el marco de la ALIANZA DEL PACÍFICO, cuando sus cancilleres acordaron una estrategia de aproximación al MERCOSUR a través de la Declaración de Punta Mita (junio de 2014) el Ministro de CHILE tuvo expresiones parecidas a las de su colega de COLOMBIA recordadas más arriba. El 1 de noviembre de 2014 se llevó a cabo en Cartagena de Indias una reunión en la que participaron los cancilleres de ambos agrupamientos de países, promoviéndose allí la realización de futuros foros y seminarios informativos.

Véase: Keen, Christian y Victorica, Sebastián: “MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO: IDEOLOGÍA VS. PRAGMATISMO”, publicado el 5 de noviembre de 2014 en el sitio www.nmnoticias.ca.

Véase también: SCHMIDT, Hebe: “¿Hay convergencia entre el MERCOSUR y LA ALIANZA DEL PACÍFICO?” publicado el 7 de septiembre de 2015 en www.americaeconomia.com Allí se lee: “¿Por qué la contraposición de estos dos modelos adquiere importancia? Por el vínculo

primeras reuniones y foros que parecieron augurar vinculaciones cada vez más estrechas, ya los analistas instalaron con razón una pregunta elemental: ¿cuáles son las perspectivas de esa hipotética convergencia entre la AP y el MERCOSUR?

No se necesitan muchos elementos para comprobar la incompatibilidad entre ambos formatos. La AP es una especie de “acuerdo de acuerdos” o acuerdo de segundo grado, es decir, una estructura convencional que articula y profundiza distintos TLC preexistentes entre las Partes⁵. Pero además, tal estructura está sustentada en políticas comerciales afines asumidas por cada uno de dichos países frente a países desarrollados⁶. En la vereda de enfrente, bajo el formato del MERCOSUR operaría una supuesta unión aduanera pero que a todas luces no sólo está desprovista de armonizaciones macroeconómicas, sino que además padece la notoria insuficiencia de políticas comerciales comunes y aún de garantías para el acceso a los respectivos mercados internos. En consecuencia, se produce una curiosa intersección argumental: el rigor que trasunta dicha “unión aduanera” se da la mano con la virtuosa “flexibilidad” para resolver los entuertos, es decir, con **la valoración positiva que despierta su**

Asia-Pacífico “se pregunta y responde Bartesaghi (Ignacio Bartesaghi, coordinador del Observatorio América Latina-Asia Pacífico de ALADI). “Porque el dinamismo de los acuerdos comerciales de esta región con el mundo nos ha impreso una presión adicional a las agendas externas de los bloques comerciales”.

⁵ Con la única excepción de COLOMBIA y PERÚ (cuya interacción económica y comercial se ajusta a la normativa de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)), los restantes vínculos bilaterales entre los países miembros de la Alianza del Pacífico están regidos por TLC registrados en ALADI: CHILE-COLOMBIA (noveno protocolo adicional al AAP.CE 24); CHILE-MÉXICO (AAP.CE 41); CHILE-PERÚ (tercer protocolo adicional al AAP.CE 38); COLOMBIA-MÉXICO (octavo protocolo adicional al AAP.CE 33); y MÉXICO-PERÚ a través del “Acuerdo de Integración Comercial” con el que culmina un proceso iniciado a través del AAP.CE 67). Todas estas relaciones comerciales y económicas adquirieron un formato plurilateral sin desmedro de los compromisos bilaterales para las distintas materias negociadas, mediante el “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”. Dicho Protocolo, que tiene también todas las características de un TLC, rige desde el 20 de julio de 2015. Resulta muy instructivo el carácter de dicho Protocolo como un ordenamiento de sistematización –y no de sustitución– de los compromisos previamente contraídos en aquellos TLC bilaterales (conforme artículo 1.2), a la vez que suministra un sistema de solución de diferencias en el que se reconoce una vía para el eventual entrecruzamiento de posiciones entre las distintas Partes.

⁶ Haciendo una rápida revisión y para seleccionar únicamente a los países de mayor o semejante desarrollo relativo que, fuera de América Latina, son contra-Partes en TLC ya vigentes respecto de los distintos países de la AP, deben considerarse: (a) en el caso de CHILE, sus TLC con EUA; UE; AELC (Suiza, Liechtenstein, Islandia y Noruega); China; Canadá; Corea; Malasia; Turquía; Hong Kong China; Australia; Japón; Vietnam; Tailandia; y Nueva Zelanda-Singapur-Brunei (P 4); (b) en el caso de COLOMBIA, sus TLC con EUA; Canadá; UE; AELC; Canadá; (c) en el caso de MÉXICO, sus TLC con EUA (NAFTA); UE; Canadá (NAFTA); AELC; Japón; Israel; (d) en el caso de PERÚ, sus TLC con EUA; UE; AELC; China; Canadá; Corea; Japón; Singapur; Tailandia.

propia inocuidad jurídica⁷. Y bajo el entramado de este discurso ambivalente, la imposibilidad de sostener en la práctica aquella ficción sobre la existencia del “bloque” obliga a encarar los problemas acuciantes entre los Estados-Parte en el plano estrictamente bilateral⁸.

⁷ Para ilustrarlo abundan los ejemplos. Aquí selecciono, debido al desprecio a la normativa que simbolizan por sí mismas, las intervenciones de Venezuela y Bolivia, que en distintos momentos participaron en la actividad institucional del esquema y cuyas autoridades gubernamentales suscribieron actas con sus pares de los otros Estados Parte pero sin que sus propios países hubieran asumido todavía la “normativa MERCOSUR”, a tenor de los plazos preestablecidos para ello y que los propios gobiernos involucrados habían previsto dentro del calendario elaborado con motivo del proceso de adhesión al MERCOSUR.

En el caso de VENEZUELA, este país pasó a ejercer la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR durante el segundo semestre de 2013 sin haberse acreditado la adopción por su gobierno de la normativa del esquema. En tal sentido, la Decisión CMC 66/12 había fijado un nutrido listado de más de cuatrocientas disposiciones del MERCOSUR que debían ser adoptadas por dicha República Bolivariana con antelación al 31 de marzo de 2013. Sin embargo, en la reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 2013 se omitió toda referencia sobre el cumplimiento –total o parcial- de aquel pormenorizado compromiso previsto seis meses antes. De tal modo, el comercio entre VENEZUELA y ARGENTINA, VENEZUELA y BRASIL, así como el comercio entre VENEZUELA y URUGUAY continuaron regulándose – pese a dicha Presidencia Pro Tempore- por distintos acuerdos celebrados en el marco de ALADI, los últimos de los cuales habían sido además protocolizados a fin del año anterior.

En el caso de BOLIVIA, el Protocolo de Adhesión firmado en Brasilia el 7 de diciembre de 2012 había generado justificadas intrigas entre los analistas dada la dificultad para entender cómo habría de concretarse una “plena incorporación” de BOLIVIA sin desvincularse de la COMUNIDAD ANDINA. De todos modos el Protocolo fijó un plazo máximo de cuatro años para la adopción por dicho país de obligaciones sustanciales como son el Arancel Externo Común y el Régimen de Origen, en tanto un Grupo de Trabajo debería establecer el cronograma para la adopción gradual de todo el acervo normativo del MERCOSUR. Teniendo en cuenta que la Decisión CMC 68/12 había previsto que la primera reunión del citado Grupo de Trabajo debía tener lugar a más tardar en la última semana de febrero de 2013, se esperaba que los Presidentes o bien el CMC difundieran un cronograma o al menos una agenda. Pero el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes fechado el 12 de julio de 2013 se limitó a señalar de manera tan laudatoria como vacía “...su más alto reconocimiento a los avances logrados...” Mientras tanto, el mismo Presidente de BOLIVIA suscribió el Comunicado Conjunto que contiene pronunciamientos sustanciales sobre política internacional desde el punto de vista del MERCOSUR. Parecería muy forzado suponer que el Presidente de BOLIVIA compartió semejante Comunicado en ejercicio de un mero “derecho a voz” (y no de “derecho a voto”). ¿Pero se puede alzar la voz a título de Estado Parte cuando todavía no se han asumido las obligaciones impuestas por la normativa sustancial del esquema?

⁸ Como es conocido, ARGENTINA y BRASIL mantuvieron vivo su acuerdo de alcance parcial de complementación económica (AAP.CE 14) que según las reglas de una programada unión aduanera tal como se calificó al MERCOSUR debió ser tachada como incongruente, lo que sin embargo nunca ocurrió. Los compromisos bilaterales del BRASIL con PARAGUAY y URUGUAY fueron en los primeros años del MERCOSUR más disimulados y pudieron “colarse” a título de tratamientos diferenciales dentro de las negociaciones plurilaterales. Pero, por ejemplo, en el caso de URUGUAY las repetidas frustraciones impulsaron a su gobierno, en octubre de 2006, a sostener formalmente la conveniencia de abandonar el formato de la unión aduanera (comunicación fechada en Brasilia el 24 de octubre de 2006, bajo el título “URUGUAY y el MERCOSUR” en una Reunión de coordinadores nacionales del Grupo Mercado Común (GMC)). Más tarde PARAGUAY y URUGUAY suscribieron documentos conjuntos en el mismo sentido. Pero últimamente la parálisis del MERCOSUR impulsó el progreso del vínculo BRASIL-URUGUAY, en especial a partir de la suscripción del

Dentro de esta ambivalencia, se destaca en los países del MERCOSUR una insistente “prohibición” a los Estados-Parte para contraer compromisos de integración por separado, frente a terceros países, como si el MERCOSUR efectivamente funcionara al modo de unión aduanera⁹. Hoy día parece oportuno asociar el mensaje con la

septuagésimo primer protocolo adicional a su acuerdo de alcance parcial de complementación económica (AAP.CE 2). Dicho Protocolo, firmado el 11 de marzo de 2013 y en vigor desde el 15 de septiembre de 2015, da cuenta de las innumerables restricciones en el comercio intra-MERCOSUR, pues son esas mismas restricciones las que justifican la sanción de este minucioso reglamento, que incluye: la creación de la Comisión de Comercio Bilateral (CCB) para la solución de dificultades legales, normativas y operacionales puntuales relativas al acceso a mercados, el establecimiento de procedimientos de consulta en materia de origen, defensa comercial y medidas sanitarias y fitosanitarias y el establecimiento de un procedimiento expedito para el despacho aduanero. Entre otras cosas se propician negociaciones tendientes a la convergencia regulatoria relativa a medidas sanitarias y fitosanitarias y reglamentos técnicos, tomando al efecto como referencia “no prescriptiva”, esto es, sólo como orientación, a determinadas disposiciones del MERCOSUR en dichas materias. Se va conformando así un “nuevo paradigma en las relaciones bilaterales”, conforme lo expuesto en el Comunicado Conjunto a nivel ministerial a propósito del Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable de la Integración brasileño-uruguayo, suscrito el 9 de julio de 2013. Las cancillerías de ambos países quedaron entonces comprometidas para el avance en áreas de trabajo tales como integración en infraestructura de transporte y libre circulación de bienes y servicios.

⁹ No está de más recordar que en las tratativas preliminares a Ouro Preto (1994) fue el gobierno brasileño el que promovió la consagración de una “unión aduanera” como figura destinada a consumir las metas trazadas cuatro años antes por el Tratado de Asunción. Este es el dogma donde abreva la prohibición a los Estados-Parte para negociar por separado con terceros países. La prohibición repara, en primer lugar, sobre el texto del artículo 1 de la Decisión CMC 32/00., que suele repetirse como un rezo: *“Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazonales en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”* Pero si, por ejemplo, ARGENTINA decidiera incumplir este precepto y entablara negociaciones bilaterales con terceros países y si, como consecuencia de ello se plantearan litigios ante la propia Corte Suprema de Justicia del país, ¿cuál sería el veredicto? Tenemos a la vista un antecedente perturbador para los heraldos del MERCOSUR. Es el fallo del alto tribunal en el caso “Whirlpool Puntana S.A. c/Dirección General de Aduanas” dado el 11 de diciembre de 2014. En esa oportunidad se cuestionaron los derechos de exportación aplicados por ARGENTINA (según Resolución de su Ministerio de Economía e Infraestructura) en el comercio intra-MERCOSUR. El Tratado de Asunción es lapidario en su artículo y párrafo inicial, porque fija la *“...libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y cualquier otra medida equivalente”*. Pero la Corte decidió aplicar el criterio sistemático de interpretación, advirtiendo que otras previsiones contempladas por el mismo Tratado con el objeto de forjar un mercado común fueron ostensiblemente incumplidas. En tal sentido, repitió la Corte que las “disposiciones no pueden aislarse sólo por su fin inmediato y concreto, ni se han de poner en pugna destruyendo las unas a las otras, sino que, por el contrario, cabe procurar que todas ellas se entiendan entre sí de modo armónico...” En síntesis, el fallo sostuvo la prevalencia del criterio de reciprocidad aludido por el artículo 2 del mismo Tratado (*“...el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”*) y de ese modo consagró la legitimidad de los derechos de exportación en el comercio intra-MERCOSUR. Ahora bien, es evidente que la interpretación de la Corte no corresponde a la intención de los redactores del Tratado y, por lo tanto, no refleja la secuencia prevista para el desarrollo del proceso de integración a la luz de la concepción que lo inspiró (según la cual las desgravaciones comerciales deberían desatar por sí mismas un proceso virtuoso de apertura

perspectiva del remozamiento de las negociaciones con la UNIÓN EUROPEA con vistas a formalizar un TLC. Como es sabido, basándose en aquellas inhibiciones e impedimentos, los gobiernos de los países del MERCOSUR, durante las últimas décadas, han coincidido en oponerse a la suscripción de TLC con los terceros países, precisamente más relevantes para su propia inserción comercial y económica. De manera que, ante las hipotéticas “amenazas” inherentes a un TLC con la UNIÓN EUROPEA, se justifica la apelación al “bloqueo” bajo el conocido adagio: “la unión hace la fuerza”. Una vez más, el argumento es engañoso, habida cuenta de notorias asimetrías normativas y que muchas veces reflejan disparidades estructurales preexistentes. En tales condiciones, si las negociaciones externas exigieran –como lo presume la concepción del “bloqueo”- la elaboración de posiciones consensuadas entre los Estados Parte y si estos Estados decidieran no renunciar a las prioridades propias de cada uno, entonces para entablar dichas negociaciones habría un obstáculo insalvable ya en el punto de partida. En lugar de reorientar y abrir un cauce a las negociaciones externas, el “bloqueo” quedaría erigido como un dique argumental insalvable. De modo que se trata de una concepción muy adecuada en tanto mecanismo inhibitorio ¿Pero acaso tiene asidero?

II. Redes de contención

Empezando por el examen de las relaciones entre los países de la AP y los del MERCOSUR no cabe sino advertir que, lejos de estar desvinculados entre sí, rigen entre todos estos países diversos compromisos de integración, formalizados bajo el paraguas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a nivel de acuerdos bilaterales o de alcance parcial catalogados como “de complementación económica” (AAP.CE). Tales instrumentos originariamente se circunscribían a los modestos acuerdos preferenciales tolerados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), a título de excepción a la cláusula de la nación más favorecida¹⁰. Pero no pasó

de mercados). Pero la evidencia es abrumadora: ese proceso virtuoso de apertura de mercados no tuvo lugar, por tanto, la jurisprudencia no hizo sino certificar que la simulación ya no podía sostenerse.

¹⁰ Como parte de los resultados de la Ronda Tokio del GATT, en noviembre de 1979 se dictó una Decisión conocida como “Cláusula de Habilitación”. Comprende disposiciones que conceden un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, sorteando así el principio de no discriminación establecido por el artículo inicial del Acuerdo General. El apartado c) del párrafo 2 de dicha Cláusula, fija un régimen especial para los acuerdos regionales o mundiales entre países en desarrollo con el fin de eliminar o reducir mutuamente aranceles y medidas no arancelarias. En la práctica, los acuerdos de integración que procuraron ampararse bajo la

mucho tiempo para que las relaciones entre los países del MERCOSUR y los países de la AP fueran insertándose dentro de moldes plurilaterales desde los cuales los países del MERCOSUR negociaron en conjunto la cáscara normativa pero llevando al plano bilateral las cuestiones sensibles, incluyendo las relativas a desgravación arancelaria y requisitos específicos de origen. El primero de dichos acuerdos fue el AAP.CE 35 CHILE-MERCOSUR¹¹: lo siguieron más tarde el AAP.CE 58 (PERÚ-MERCOSUR)¹² y el AAP. CE 59 del MERCOSUR con ECUADOR, COLOMBIA y VENEZUELA¹³. Así los distintos países de ambos esquemas o formatos quedan involucrados entre sí a título esencialmente individual y todavía sin abarcar todo el espectro de las múltiples materias negociadas en los TLC en boga.

Pero el caso más emblemático es el de los países del MERCOSUR frente a MÉXICO, porque aquí las negociaciones bilaterales ya no están localizadas en anexos, apéndices y protocolos adicionales de acuerdos plurilaterales suscritos por los países

Cláusula, tendieron a limitar las preferencias a nóminas de productos o sectores sobre los cuales los países en desarrollo involucrados consideraron la conveniencia de reducir los niveles de protección y estimular una mayor competitividad regional o subregional. Este carácter limitado de las preferencias (al no comprometer una porción “esencial de los intercambios comerciales” como lo requería la fórmula del artículo XXIV del GATT para las zonas de libre comercio), minimizó la posibilidad de cuestionamientos por terceros países en procura de compensaciones. Al sustituir a la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC), la creación en 1980 de un área de preferencias económicas bajo el nombre de “Asociación Latinoamericana de Integración” (ALADI) se inspiró en la referida Cláusula de Habilitación.

¹¹ Este acuerdo, en su versión rectificada por la cual se conforma nominalmente una zona de libre comercio, se suscribió el 25 de junio de 1996 y entró a regir el 1 de octubre del mismo año. Abundan los protocolos adicionales que, firmados por las representaciones de todos los Estados Parte, sin embargo consagran tratamientos arancelarios y cupos de carácter bilateral: el trigésimo entre BRASIL y CHILE; el trigésimo primero y el trigésimo tercero entre ARGENTINA y CHILE; el trigésimo séptimo y el cuadragésimo primero entre PARAGUAY y CHILE; el cuadragésimo tercero entre URUGUAY y CHILE, etc.

¹² El AAP.CE 58, en su versión rectificada se firmó el 30 de noviembre de 2005 dejando sentado el objetivo nominal de formar un área de libre comercio y tender a la creación de un espacio económico ampliado. Rige desde el 6 de febrero de 2006. El texto de dicho Acuerdo se desgrana e anexos y apéndices que contienen cronogramas de desgravación bilaterales. Asimismo, el Anexo V también trae apéndices que fijan respectivamente los requisitos específicos de origen entre: Perú y Argentina y Brasil; Perú y Paraguay; y Perú y Uruguay.

¹³ El AAP.CE 59 que involucra a los países del MERCOSUR frente a COLOMBIA (además de hacerlo con ECUADOR y VENEZUELA, si bien este último país luego pasó a ser considerado Estado Parte del MERCOSUR), tiene una versión rectificada al igual que el AAP.CE 35 y el AAP.CE 58. Para delinear sus objetivos nominales se reproducen términos semejantes a los del AAP.CE 58. Esta versión rectificada fue suscrita el 18 de octubre de 2004 y rige desde el año 2005 aunque con distintas fechas según las respectivas ratificaciones bilaterales. El texto del Acuerdo presenta también numerosos apéndices con los programas de desgravación negociados bilateralmente, al igual que los requisitos específicos de origen dentro del Anexo IV.

del MERCOSUR en conjunto, sino que directamente son objeto de distintos acuerdos estrictamente bilaterales. En este caso, se sortea la restricción autoimpuesta por el MERCOSUR a través de otra ficción: las concesiones y regulaciones plasmadas en acuerdos bilaterales entre los países del MERCOSUR y MÉXICO están catalogadas como “transitorias”, quedando supeditadas a la ulterior conformación de una zona de libre comercio entre MÉXICO y el MERCOSUR en conjunto, pero respecto de la cual no hay plazos ni modalidades prescriptas para su negociación¹⁴.

Es así que, frente a MÉXICO, los acuerdos se justifican por la ficción de transitoriedad: cada uno de los distintos países del MERCOSUR tiende, por separado, a diversificar y ahondar sus relaciones económicas y comerciales con MÉXICO bajo la invocación de una supuesta progresividad en la búsqueda de convergencia. Ya el AAP.CE entre MÉXICO y URUGUAY puede reconocerse como un verdadero TLC¹⁵. Asimismo, últimamente BRASIL y MÉXICO están renegociando con parecidas aspiraciones su AAP.CE vigente¹⁶.

¹⁴ El AAP.CE 54, cuya versión rectificada se firmó el 5 de julio de 2002 y entró en vigencia el 5 de enero de 2006, dispone que los acuerdos entre MÉXICO y cada uno de los países del MERCOSUR “(...) estarán en vigor hasta la implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 2 párrafo 3). Bajo este paraguas rigen:

(a) El AAP.CE 6 entre ARGENTINA y MÉXICO, vigente desde el 1 de enero de 1987, es decir, con anterioridad a la suscripción del Tratado de Asunción, aunque fue objeto de un Protocolo de Adecuación Rectificado en 1993 y su texto se ordenó y consolidó mediante otro Protocolo numerado como décimo quinto que se encuentra en vigor desde el 1 de enero de 2007;

(b) El AAP.CE 53 entre BRASIL y MÉXICO, en aplicación desde el 2 de mayo de 2003; y

(c) El AAP.CE 60 entre URUGUAY y MÉXICO, que opera desde el 15 de julio de 2004.

¹⁵ El AAP.CE 60 entre URUGUAY y MÉXICO es un auténtico TLC, dotado de regulaciones en materias tales como: el comercio transfronterizo de servicios (capítulo 10); telecomunicaciones (capítulo 11); política de competencia, monopolios y empresas del Estado (capítulo 14); y propiedad intelectual (capítulo 15). El desapego de URUGUAY con respecto al MERCOSUR se advierte, por ejemplo, en una disposición de su Primer Protocolo Adicional (que rige desde el 1 de marzo de 2013), según la cual las Partes prevén la concertación de normas sobre acumulación de origen ampliado en la calificación de las mercaderías, con el objeto de asignarles origen a materiales procedentes de terceros países. Pero esta previsión no menciona siquiera a los restantes países del MERCOSUR en tanto eventuales proveedores de dichos materiales.

¹⁶ Entre los días 16 y 18 de febrero de 2016 se llevó a cabo en Brasilia la segunda ronda de negociaciones para la ampliación y profundización del AAP.CE 53 entre BRASIL y MÉXICO. Estos trabajos apuntan inequívocamente hacia la formalización de un TLC, según surge de los avances logrados en distintas mesas: acceso a mercados; reglas de origen; facilitación del comercio; servicios; inversión; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; compras públicas; propiedad intelectual; coherencia regulatoria; política de competencia; y remedios comerciales.

Pero el auge del bilateralismo en las relaciones entre los distintos países del MERCOSUR y MÉXICO también se manifiesta claramente a propósito de los vínculos entre cada uno de aquellos mismos países del MERCOSUR, por un lado, y CHILE por el otro lado. Entre otras señales recientes, merecen destacarse: el inicio de tratativas entre CHILE y URUGUAY para conformar un nuevo TLC que supuestamente sustituiría el vínculo establecido dentro del AAP.CE 38¹⁷; la entrada en vigencia de un Protocolo Adicional sobre Comercio de Servicios entre ARGENTINA y CHILE¹⁸; y la firma de un Acuerdo para Proteger y Promover las Inversiones Bilaterales entre BRASIL y CHILE¹⁹.

III. Divergencia de necesidades y convergencia de intereses

Con tales antecedentes a la vista parece oportuno preguntarse: ¿cuál es el sentido imputable a una tratativa plurilateral MERCOSUR-AP fuera del marco de los acuerdos negociados en ALADI? Propongo que carece de sentido práctico y en cambio merece ser interpretada sólo por su perfil ideológico. Este debería cotejarse con el que anima la aparición de los emblemas del MERCOSUR en otros tantos foros y, esencialmente, con respecto a las amenazas que desde distintos sectores se imputa a la renovación de tratativas con la UNIÓN EUROPEA. **No es aventurado suponer que el llamado a una convergencia MERCOSUR-AP, así como la invocación de una pétrea unidad frente a la UNIÓN EUROPEA, son afines a la estrategia brasileña empecinada en disuadir, dentro de lo posible, a los países “socios” del MERCOSUR para que no abandonen su patio trasero. Así, se presume que la invocación de un MERCOSUR abroquelado, más allá de carecer de sentido práctico puede servir como maniobra de distracción para ganar tiempo y así aletargar negociaciones bilaterales y de ese modo seguir garantizando la presencia brasileña en la sub-región. En este aspecto los intereses del empresariado brasileño con llegada a**

¹⁷ El 22 de febrero de 2016 una delegación de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del gobierno de CHILE viajó a Montevideo con vistas a iniciar negociaciones para formalizar un TLC bilateral con URUGUAY. Ambos presidentes, durante la visita del mandatario uruguayo a Chile en diciembre de 2015, habían coincidido sobre la importancia de avanzar en esta línea.

¹⁸ Dentro del AAP.CE 35, el protocolo adicional sobre el comercio de servicios, instrumento bilateral firmado por ARGENTINA y CHILE en mayo de 2009, entró en vigor el 26 de septiembre de 2015.

¹⁹ El 23 de noviembre de 2015 BRASIL y CHILE suscribieron a nivel ministerial un acuerdo para proteger y promover las inversiones bilaterales, incluyendo un mecanismo destinado a prevenir conflictos en la materia.

su gobierno coinciden de manera llamativa con los de distintos sectores empresariales afincados en los países de la ALIANZA DEL PACÍFICO, que a su vez aspiran a preservar nichos trabajosamente instalados a través de los TLC con países del Asia-Pacífico. Para ello debe disuadirse en los países del MERCOSUR a quienes propugnen o aconsejen la conveniencia de negociar TLC con las mismas contra-Partes del Asia-Pacífico. Los países de la AP quedan entonces perfilados como el único puente comercial disponible para enlazar las economías del cono sur con las de Asia-Pacífico. Ello a su vez implica la perspectiva de incorporar mayores márgenes en el valor de las exportaciones efectuadas desde los países de la AP hacia el Asia-Pacífico, tratándose de productos elaborados como fase final de cadenas productivas a partir de materias primas e insumos originarios de los países del MERCOSUR²⁰.

Pero semejante retórica disuasoria también despierta un eco favorable en los gobiernos y medios de opinión de los mismos países del MERCOSUR. En cualquier caso, el discurso no es inocente: se sabe que después de largos años de reticencia, estos últimos países fueron perdiendo capacidad de negociación externa, por el desmantelamiento progresivo de sus cuadros técnicos y soportes de información pública. En consecuencia, llegado el momento de afrontar negociaciones cruciales, en especial frente a países desarrollados, es probable que a los gobiernos de todos estos países, incluyendo al BRASIL pero especialmente a la ARGENTINA, PARAGUAY y URUGUAY les resulte muy dificultosa la identificación de sus respectivos intereses prioritarios. En tales condiciones, sus delegaciones quedarían entonces a expensas de los términos de negociación propuestos por las contra-Partes. Existe una convicción generalizada acerca de esta vulnerabilidad y, como consecuencia, **coinciden las consignas pertenecientes a distintos signos. Por un lado, afloran voces “anti-imperialistas” difundidas por agrupaciones sociales y también desde los claustros académicos. Por otro lado, se repiten advertencias en resguardo del “valor agregado nacional” que proclaman al unísono empresarios y funcionarios gubernamentales. Aunque son de origen heterogéneo, tales consignas curiosamente convergen hacia un objetivo que puede resumirse con la frase: “no conviene negociar”.** Y si en última instancia se planteara la necesidad

²⁰ Esta composición de ideas ha sido expuesta reiteradamente por funcionarios del gobierno chileno en los países del MERCOSUR a través de la difusión de las actividades de PROCHILE.

insoslayable de avanzar en tratativas pendientes, como por ejemplo, con la UNIÓN EUROPEA, la alternativa que para todas estas voces parecería menos azarosa sería la de ceder la iniciativa al Brasil presumiendo que así se acarrearía un menor riesgo.

Para resumir: en estos enjuagues encuentran el caldo de cultivo propicio los sectores empresariales con inversiones directas focalizadas tanto en territorio brasileño como en los países miembros de la AP. Cual un juego de tenazas, quedan atrapados en el medio del apriete retórico los endeble círculos de opinión en Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Agrupaciones sociales, foros académicos, agremiaciones empresarias y funcionarios gubernamentales de dichos países se hacen eco de la invitación al enclaustramiento bajo lemas muy semejantes a los difundidos desde la segunda posguerra (“desarrollo nacional”, “sustitución de importaciones...”). Cualquier relevamiento de los procesos productivos puede demostrar rápidamente la falta de asidero de semejantes pretensiones. Pero el objetivo no es otro que el de garantizar el acaparamiento de los mercados internos en el estado en que se encuentran (con posiciones dominantes montadas sobre tecnologías obsoletas y prácticas laborales serviles, unas y otras alimentadas por prebendas y complicidades burocráticas). Es fácil inferir que dichas pretensiones sólo pueden tolerar márgenes de negociación internacional “flexibles” como los del MERCOSUR²¹. Simultáneamente, los diálogos con la AP tienden a ser concebidos bajo el molde de “bloque a bloque” y, por lo tanto, resultan inoperantes. Y si, en última instancia, hubiera que formalizar TLC con terceros países, se aceptaría como mal menor satelizar las actividades en torno del BRASIL, al modo de un *hinterland*.

²¹ Es también muy curioso que no haya sido nunca motivo de objeción el mecanismo utilizado para “internalizar” o intentar incorporar en los Estados-Parte del MERCOSUR las disposiciones dictadas por sus órganos intergubernamentales. La práctica seguida en ALADI, que salvo en el caso de Venezuela permite agilizar, a través de las operatorias aduaneras, la aplicación de los acuerdos negociados en ese marco, difícilmente podría justificarse tratándose de disposiciones que, como suele ocurrir en el MERCOSUR, escapan a los moldes de las preferencias y concesiones comerciales. Sin embargo, el AAP.CE 18, que “copió” al Tratado de Asunción para incorporarlo a la ALADI, ha sido apenas el primer eslabón de una interminable cadena de protocolos adicionales cuyo único objeto ha sido el de incluir decisiones y resoluciones de los órganos intergubernamentales del MERCOSUR –o aparentar esa incorporación– a los ordenamientos nacionales de los Estados-Parte.

¿Pero cómo es posible que semejantes incongruencias sean las que asignen un sentido a las relaciones económicas y comerciales internacionales, hasta el punto de justificar la realización de foros intergubernamentales de los cuales no cabe aguardar otra cosa que declaraciones estériles? Aquí el analista debe hacerse cargo del bienestar o confort que pueden proporcionar algunos conceptos al inconsciente colectivo acechado por la angustia frente a la exposición inevitable ante la economía global. El autor examinó el tema en “Propuestas para una sociología del conocimiento de la integración económica”, dentro del libro “Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI”, editado por Noemí Mellado e impreso por Lerner ed., Córdoba, Argentina, 2015.

IV. Cómo sobrevivir dentro de la economía global

En esta fase del modo de producción capitalista, la integración económica debe ser concebida como una gimnasia de supervivencia cuyos actores principales no son otros que los Estados nacionales considerados en su individualidad, uno a uno. Estamos habituados a leer conjeturas de tecnócratas que ocupan el plano principal de los medios académicos y de prensa en las dos primeras décadas del siglo XXI renegando del papel de los Estados nacionales bajo la reputación de un supuesto anacronismo²². Pero, ante las tendencias de apertura o expansión de mercados y la simultánea concentración de los factores y recursos a escala mundial, únicamente opera un freno proporcionado por las negociaciones intergubernamentales y, en particular por los TLC. Aunque resulte paradójico, el freno aplicado por los Estados nacionales a través de sus compromisos y negociaciones es el que permite realimentar a la economía global evitando el desmadre y autoinmolación del modo de producción capitalista en el altar de sus incentivos immanentes: el excedente y la plusvalía²³.

²² Acerca del fundamento que tendrían, en el orden multilateral, disposiciones de efecto extra-territorial adoptadas por Estados Miembros de la OMC frente a daños imputables al cambio climático, véase por ejemplo: Matto, A. and Subramanian, A.: “Four changes to trade rules to facilitate climate change action”, Center for Global Development, CGO Policy Paper 021, may 2013, page 3.

²³ En América Latina deberíamos apreciar el aporte original de Raúl Prebisch a la teoría económica de base marxista sobre los conceptos de “acumulación” y “acumulación reproductiva”, En los últimos años de su vida el maestro hizo un llamado de atención frente al carácter vertiginoso de las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos y de comercialización. En tal sentido, véase la conferencia dada en la XX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política con el desafiante título “La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo” (texto publicado en los Anales de la Asociación, 1985:1, pags. 7 a 58 y reproducido en el Cuaderno número 3 de la Fundación Raúl Prebisch que, bajo el epígrafe “El pensamiento de Raúl Prebisch” publicó la Editorial Tesis en 1989). A su vez, esta contribución retoma los conceptos de “tiempo” y “ritmo” que informan la teoría de los ciclos económicos y acerca de los cuales Prebisch había reflexionado en sus conferencias de 1949 sobre “teoría dinámica de la economía” (exposiciones en la Escuela Nacional de Economía, reproducidas por el libro “Raúl Prebisch. Obras 1919-1949”, edición de la Fundación Raúl Prebisch de 1993, volumen IV numeral 144). Si el concepto de “acumulación” implica esencialmente la apropiación del fruto del progreso técnico (como Prebisch puso de relieve), es evidente que en el marco de la globalización se manifiesta una modalidad de “acumulación reproductiva” caracterizada por saltos tecnológicos que modifican el contenido de los procesos productivos y obligan a una permanente recalificación ocupacional. ¿No reside en el aprovechamiento de esta dinámica la fuente del formidable “excedente” al que Prebisch concedía tanta relevancia? Entonces parece imponerse una exploración de los tiempos y ritmos de sustitución acelerada de procesos productivos y su impacto sobre las condiciones de producción y reproducción de la vida económica y social. En tal sentido, tal frenesí temporal y especialmente rítmico es el resultado de una reabsorción, en las últimas décadas, de fuerzas que inicialmente habían cuestionado a esta dinámica global: el movimiento “anti-globalización”. Conviene recordarlo: diversos agrupamientos sociales habían coincidido en diciembre de 1999 para frustrar la Conferencia Ministerial de Seattle que presuntamente iba a poner la piedra

Al ejecutar estos riesgosos ejercicios gimnásticos, los Estados asumen un papel protagónico porque a través de dichos ejercicios deben garantizar su inserción en la economía global sosteniendo la viabilidad de las condiciones de producción dentro de cada uno de los territorios nacionales. Semejantes desafíos implican la asunción de nexos o modalidades de integración económica de tipo transaccional o contractual en lugar de cesiones de soberanía en cabeza de añorados organismos supranacionales. Es decir, la supervivencia de las condiciones y quizás la supervivencia del mismo modo de producción capitalista depende de nexos o modalidades acotadas de integración económica que -como caracteriza a los TLC- están sustentados por el criterio de reciprocidad.

Con respecto al carácter transaccional o contractual de los compromisos, el mismo se justifica en la medida que ante las disparidades e insuficiencias estructurales que acechan a las economías nacionales, **no cabe requerirle a ningún Estado nacional de un país “en desarrollo” (PED) que desempeñe el papel de “locomotora”, esto es, que asuma los costos de la integración económica en beneficio de otros Estados asociados al anterior pero de menor desarrollo relativo.** Semejante carga es la que típicamente debe asumirse cuando se trata de viabilizar las uniones aduaneras y mercados comunes entre países con distinto nivel de desarrollo. Esta restricción es particularmente significativa en los procesos de integración en los que participan precisamente países caracterizados por sus disparidades e insuficiencias estructurales, como es el caso de los países del MERCOSUR. **En otros términos, el**

fundamental de una esperada “Ronda del Milenio”. Los reclamos eran heterogéneos y se dirigían tanto a los Estados nacionales como a los organismos internacionales y a las corporaciones privadas transnacionales. Pero en definitiva semejantes signos de resistencia a la globalización pasaron a realimentarla. Es así que demandas tales como las dirigidas a la obtención de una mayor inocuidad en los nutrientes, a la consagración de garantías a los consumidores; y al aumento de la protección del medio ambiente a través de los procesos productivos, se constituyeron en un poderoso aliciente de investigación y desarrollo tecnológico que sirvió para dotar de legitimidad a estándares (reglamentos y normas) destinadas a recalificar productos y procesos y a reorientar inversiones. En esta segunda generación de la economía globalizada (“globalización” enriquecida por las conquistas de la “anti-globalización”) se afirma la tendencia a la internacionalización de los mercados internos agudizando brechas y conflictos que afectan las condiciones de producción especialmente dentro de las sociedades periféricas. Prebisch lo había previsto, sólo que la “función reguladora” que reclamaba en aquella conferencia de 1985 ya no puede ser asumida por los Estados nacionales a título individual. Permeadas por aquella internacionalización de los mercados, las acciones estatales deben sostenerse con delicados encuadres normativos y foros de concertación intergubernamental, como demuestra la difusión de los TLC y otros mecanismos plurilaterales. Véase, del autor: “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en el boletín Informe Integrar número 56, agosto de 2009, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

MERCOSUR no pudo madurar como la hipotética “unión aduanera” que auguraron los gobiernos debido a que BRASIL nunca mostró disposición –con sobradas razones dadas sus propias insuficiencias estructurales- para hacerse cargo de las disparidades preexistentes dentro de la sub-región.

Y con respecto al criterio de reciprocidad, el mismo implica básicamente que las concesiones y las regulaciones sean negociadas sobre una base bilateral. Tales compromisos pueden ser susceptibles de ser ampliados a escala plurilateral pero siempre a partir de las ponderaciones tenidas en cuenta para concertar aquellas concesiones y regulaciones bilaterales. Por ello, **no debe sorprender que al concertarse TLC con la participación de una pluralidad de países configurando al menos una de las Partes, las concesiones y regulaciones más sensibles sean objeto de negociación estrictamente bilateral, es decir, entre pares de países.**

V. El verdadero desafío

La siguiente pregunta es: ¿cómo se traduce la defensa del interés público de cada uno de los Estados cuando concurre con otros, plurilateralmente, a la negociación de un TLC frente a terceros países? Revisando las modalidades adoptadas por países de la región que acordaron plurilateralmente TLC con países extra-regionales de mayor desarrollo relativo, merecen destacarse algunos aspectos cruciales. Ante todo propongo tener en cuenta que países en desarrollo (PED) involucrados entre sí dentro de formatos o esquemas de integración económica, pueden obtener y asumir compromisos en conjunto a través de TLC concertados con países desarrollados (PD), sin que para ello resulte necesario consumir o perfeccionar sus propios nexos de integración regional o sub-regional. Ejemplos a la vista son los TLC celebrados frente a la UNIÓN EUROPEA por los países de CARICOM²⁴; del SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA²⁵; y de la COMUNIDAD ANDINA²⁶.

²⁴ El Acuerdo de Asociación Económica (“Economic Partnership Agreement”) entre los Estados del CARIFORUM, por una Parte y la COMUNIDAD EUROPEA y sus Estados Miembros, por otra, entró en vigencia provisional el 29 de diciembre de 2008.

²⁵ El Acuerdo de Asociación entre la UNIÓN EUROPEA y sus Estados Miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro, rige: para COSTA RICA y EL SALVADOR desde el 1 de octubre de 2013; para HONDURAS, NICARAGUA y PANAMÁ desde el 1 de agosto de 2013 y para GUATEMALA desde el 1 de diciembre de 2013.

²⁶ El Acuerdo Comercial entre la UNIÓN EUROPEA y sus Estados Miembros por una Parte y COLOMBIA y el PERÚ por otra, está vigente: para el PERÚ desde el 1 de marzo de 2013 y para COLOMBIA desde el 1 de agosto de 2013.

Luego, a propósito de una parcial o insuficiente armonización de políticas entre los PED que concurren conjuntamente a negociar TLC con PD, en un primer aspecto tal auto-restricción no les trae aparejadas a dichos PED pérdidas o desventajas. En otro aspecto, en cambio, sí pueden generarse pérdidas o desventajas, pero, en cualquier caso, ellas son susceptibles de progresiva remoción según las previsiones negociadas en los propios TLC.

No hay pérdidas o desventajas en el sentido que **una mayor armonización de políticas entre los PED de todos modos no puede constituir moneda de cambio para obtener excepciones o degradaciones “ad hoc” de los más altos estándares técnicos y de inocuidad aplicados por los PD para el acceso a sus propios mercados**²⁷.

Ahora bien, ¿cómo caracterizar a las pérdidas o desventajas efectivamente imputables a una parcial o insuficiente armonización de políticas entre los PED que concurren conjuntamente a un TLC frente a PD? Aquí se deberían considerar los potenciales beneficios a ser generados por la mayor fluidez en la circulación de bienes y servicios originarios de la contra-Parte y que se verían obstaculizada por aquella parcial o

²⁷ En el caso de la UE ya se sabe que los estándares para el acceso a sus mercados son más exigentes que los multilaterales fijados por la FAO y el CODEX. Las reglas comunitarias abarcan, entre otras: medidas de protección tendientes a evitar la introducción de organismos nocivos para vegetales y productos vegetales; controles para detectar la presencia de contaminantes en alimentos; límites máximos de residuos de plaguicidas en productos destinados al consumo humano y animal; normativa sobre aditivos; envasado y etiquetado de alimentos; y hasta llegan a la determinación de las sustancias activas expresamente autorizadas en productos fitosanitarios que sean aplicados sobre los productos agrícolas y alimentos importados por la Comunidad. Estas reglas no son materia de negociación en los TLC de modo que los beneficios para sus contra-Partes, en especial si son países de menor desarrollo relativo, consisten básicamente en la disposición de los Comités previstos en dichos TLC para resolver problemas de interpretación y aplicación de la normativa comunitaria. Otro tema que interesa en particular a los países latinoamericanos exportadores de organismos genéticamente modificados (OGM), es el de las políticas de la UE sobre autorizaciones para su comercialización. Finalmente, en las materias calificadas como de “obstáculos técnicos al comercio” (OTC) y “medidas sanitarias y fitosanitarias” (MSFS) también operan normas de fuentes privadas. Dichas normas, por ejemplo, pueden regular los requisitos a cumplir dentro del sistema de gestión de la inocuidad de alimentos en la cadena de suministros de las organizaciones que intervienen en la cadena alimentaria. Se ha escrito abundantemente sobre el carácter discriminatorio de las normas técnicas (de fuente privada) en materia de OTC y MSFS, en el sentido que por sus condiciones de producción difícilmente los PED pueden alinear sus procesos productivos a tales niveles de exigencia. Y el orden multilateral sólo alcanza a formular exposiciones meramente declarativas contra la referida discriminación (véase un mayor desarrollo del tema en el trabajo del autor: “Los acuerdos de países latinoamericanos con la UNIÓN EUROPEA: desafíos para la armonización de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias”, publicado en el boletín Informe Integrar número 90 del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, en abril de 2015).

insuficiente armonización de políticas entre los PED. En este punto juegan, por un lado, las disposiciones negociadas en el TLC para una armonización progresiva, que a su vez pueden tener un carácter compromisorio²⁸, o bien, meramente programático²⁹.

²⁸ Es obvio que deben tener carácter perentorio las armonizaciones en procedimientos aduaneros destinadas a garantizar la circulación de mercancías entre los territorios nacionales de Estados que concurren a título de una sola Parte. Así, en el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, debe asegurarse el reembolso de los aranceles pagados en el país centroamericano de primera entrada, cuando la mercancía de origen UE sea reexportada a otro país centroamericano. Centroamérica dispuso de un plazo de dos años para ejecutar este compromiso (art. 304.1). Dicha obligación se complementa con otra: garantizar la no aplicación de aranceles o restricciones a mercancías originarias de la Parte exportadora, una vez que dichas mercancías sean despachadas en la aduana de importación (art. 304.2). Otras obligaciones centroamericanas de armonización, también con referencia a los procedimientos aduaneros, tienen un plazo más extenso para implementarse: tres años para la adopción de un documento único administrativo, o bien su equivalente electrónico, a fin establecer las declaraciones aduaneras de importación y exportación (art. 303.3); y cinco años para armonizar en general la legislación, los procedimientos y requisitos aduaneros a la importación (art. 303.4).

En el mismo Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, con respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias deben considerarse varios niveles de compromiso, a saber: (a) el Acuerdo se limita a formular objetivos programáticos con respecto, entre otras cosas, a la consagración de: un solo certificado de importación para cada Parte; una sola lista de establecimientos para cada Parte; una inspección sanitaria de importación única para cada Parte (a reserva de un compromiso con respecto a una nómina de productos) (art. 306.1); (b) la obligación inmediata de facilitar, por la Parte centroamericana, el tránsito regional para importaciones de animales, productos animales, vegetales y productos vegetales cuando cumplan las disposiciones sanitarias y fitosanitarias del país miembro de destino final (art. 306.3); (c) más allá de la obligación de facilitar el tránsito, con respecto a la inspección sanitaria o fitosanitaria de carácter aleatorio ella sólo podrá efectuarse en el punto de entrada de la República centroamericana de destino final si los productos son los incluidos en un breve listado. Pero aún en el caso de dichos productos, esta restricción para las autoridades de los países centroamericanos no es de aplicación inmediata sino que operará, en unos casos a partir del tercer año y en otros casos a partir del sexto año. Dichos listados, a su vez, pueden ser objeto de modificación según lo convengan las Partes durante la aplicación del Acuerdo (art. 306.6).

²⁹ Son numerosas las cláusulas programáticas con relación a los objetivos de armonización de políticas entre PED y, con mayor razón, entre países menos adelantados (PMA) cuando concurren en conjunto a la negociación frente a PD. En el Acuerdo entre COLOMBIA y PERÚ con la UE, para los obstáculos técnicos al comercio “(...) las Partes se comprometen a (...) trabajar hacia la posibilidad de converger, alinear o establecer la equivalencia de los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad. En relación a la equivalencia, esta no implicará a priori obligación alguna para las Partes, salvo que acuerden algo distinto de manera explícita” (art. 75). En el marco del Acuerdo de Asociación con la UE, los gobiernos centroamericanos tienden a interpretar que, tanto para los procedimientos aduaneros, como para las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio, los compromisos contraídos tienen, como telón de fondo, un margen de acción susceptible de revisión periódica en virtud de obstáculos sobrevenientes, a tenor de una cláusula según la cual “(...) El progreso de la Parte Centroamericana en la implementación del presente título estará sujeto a informes periódicos de progreso y a programas de trabajo por parte de la Parte Centroamericana que abarcan los artículos 304, 305 y 306” (art. 307.3).

Y en el Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países del CARIFORUM, la materia sanitaria y fitosanitaria se regula -como varias otras- atendiendo a las disparidades estructurales entre las Partes. Sobre la materia indicada: “(...) las Partes están de acuerdo en

Por otro lado, la valoración que la contra-Parte integrada por PD asigne a la conveniencia de dichas políticas de armonización, puede explicar la introducción en un TLC de cláusulas de reciprocidad y también de equiparación al trato que se concedan los PED entre sí³⁰.

En síntesis, tomando como ejemplo los procedimientos aduaneros, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos, es posible individualizar las siguientes modalidades alternativas: (i) obligaciones de convergencia o armonización entre los Estados que conforman la misma Parte, de ejecución inmediata o bien dentro de plazos predeterminados; (ii) previsiones sólo programáticas para la convergencia o armonización, esto es, sin plazos predeterminados, o bien, (iii) ausencia de todo compromiso de convergencia o armonización.

Por último, pueden –o no- asumirse compromisos de extensión (automática o condicionada, según los casos) a favor de la contra-Parte, de las concesiones, beneficios o ventajas que cada uno de los Estados conceda o pueda conceder en el futuro, a otro u otros Estados. Es decir que cada Parte puede preservarse el derecho al otorgamiento de mejores concesiones, ventajas o beneficios a terceros países, o bien, renunciar a ese derecho a través de una cláusula de la nación más favorecida en beneficio de la contra-Parte. El futuro de los procesos de integración regional o sub-regional entre países en desarrollo puede quedar supeditado a este tipo de

que es importante establecer MSF armonizadas en la Parte CE y entre los Estados del CARIFORUM y se comprometen a cooperar con este fin. Las Partes también acuerdan establecer consultas para llegar a acuerdos bilaterales sobre el reconocimiento de la equivalencia de las MSF especificadas” (art. 56.2). “A falta de MSF armonizadas o del reconocimiento de su equivalencia, las Partes acuerdan mantener consultas sobre los medios para facilitar el comercio y para reducir los requisitos administrativos innecesarios” (art. 56.3).

³⁰ Pueden extraerse dos ejemplos del Acuerdo de Asociación entre la UNIÓN EUROPEA y Centroamérica: (a) haciendo valer un principio de reciprocidad en materia de obstáculos técnicos al comercio, acerca del acceso al mercado de la UE para productos originarios de Centroamérica, tanto con relación al cumplimiento de los reglamentos técnicos como al de los procedimientos de evaluación de la conformidad, la UE garantiza su comercialización en los territorios nacionales distintos de aquél donde el producto hubiera ingresado y sin solicitar requisitos adicionales, con la sola condición del “reconocimiento mutuo”. Aquí el “reconocimiento mutuo” significa que en Centroamérica se ofrezca un nivel equivalente de protección de los diversos intereses legítimos involucrados (artículo 305.1); y (b) utilizando el criterio de equiparación en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, la Parte importadora no está obligada a conceder un trato más favorable a los productos importados desde la otra Parte que el brindado por la Parte exportadora en su comercio intrarregional (306.5)

definiciones en TLC contraídos con países extra-regionales de mayor desarrollo relativo³¹.

Recapitulando, a falta de una capacidad de negociación para identificar prioridades nacionales, frente a instancias muy delicadas como son las que se plantean ante países desarrollados en un TLC, para cada uno de los Estados del MERCOSUR es inevitable la necesidad de: (a) resolver cuáles serán las cuestiones objeto de negociación estrictamente bilateral; (b) resolver cómo serán las obligaciones de convergencia o armonización sub-regional a ser asumidos de inmediato y las que convendría comprometer de manera gradual frente a cada contra-Parte; y (c) adoptar decisiones consistentes con la pertenencia regional y sub-regional, ponderando tanto los lazos preexistentes como los eventuales, al responder a las demandas de una contra-Parte de mayor desarrollo relativo, cuando ésta última pretenda que se reconozca a su favor la extensión automática o condicionada de concesiones, beneficios o ventajas a ser negociadas dentro de la sub-región, de la región o bien, en general, frente a terceros países.

Conclusiones

En el cono sur de América cunde un ensalzamiento de las estrategias para la construcción de un “bloques” de países. Estas formulaciones tienen lugar precisamente cuando los escasos bloques todavía reconocibles en el mundo (como el de la UNIÓN EUROPEA) corren serios riesgos de desmoronarse; y cuando por la dinámica de la economía global parece inconcebible que sean países en desarrollo los protagonistas de semejantes construcciones. Pero los desvaríos tienen un sentido, que merece rastrearse en el inconsciente colectivo de sociedades amedrentadas por las imprevisibles eclosiones que produce la economía global librada a su propio impulso. La evocación de un bloque trascendiendo fronteras nacionales, entonces

³¹ El Título I (Trade in Goods) correspondiente a la Parte II (Trade and Trade-Related Matters) del Economic Partnership Agreement (EPA) concertado entre la UE y los Estados de CARIFORUM contiene disposiciones poco recomendables para imitar: los países del Caribe comprometen, a favor de la UE, un trato de nación más favorecida que garantiza la equiparación de beneficios que puedan concederse, colectiva o individualmente a favor de terceros Estados con una participación mundial no desdeñable (superior a 1 % o 1,5 % según los casos) en los productos de que se trate, cuando estas concesiones se hagan a través de compromisos incorporados en zonas de libre comercio. Y aún si los terceros países no llegaran a tener ese nivel de participación, de todos modos la equiparación de trato a favor de la UE debería ser objeto de consultas (véase artículo 19, en especial párrafos 2, 4 y 5).

tiene el sentido de proporcionar un bienestar o confort conceptual frente a las amenazas que asolan a las poblaciones del mundo en desarrollo. Sobre esta necesidad primaria se pueden montar diversos intereses que, de una manera o de otra terminan garantizando la preservación de las mismas condiciones de sometimiento económico y social que dieron motivo a la fantasía de protección. Es el caso de los países que conforman el MERCOSUR. Así:

- a) En primer lugar, debe tenerse presente la obsolescencia teórica y práctica de una supuesta distribución “geopolítica” de zonas o espacios de influencia, que asigne al MERCOSUR una proyección “sobre el Atlántico” y a la AP una proyección “sobre el Pacífico”. Este tipo de argumentación pudo haber tenido sustento en el siglo XVII pero en la actualidad apenas disimula las sórdidas disputas entre países de la periferia.
- b) En segundo lugar, se postula equivocadamente que al recurrir a formatos preexistentes de integración –como es el MERCOSUR- para negociar plurilateralmente TLC con terceros países, deben fijarse reglas o concesiones uniformes u homogéneas entre los países que componen cada “Parte”. Por el contrario, las experiencias demuestran que los TLC se sostienen sobre la base del criterio de reciprocidad, de modo que cada Estado puede actuar individualmente como una Parte con respecto a las materias respecto de las cuales manifiesta un interés particular. Y en las restantes materias reguladas a escala plurilateral, tampoco es necesario comprometer la convergencia irrestricta e inmediata con los restantes países que conforman la misma Parte, salvo en lo que respecta a las elementales garantías de libre circulación de las mercaderías originarias de la contra-Parte.
- c) Por último, pese a las pretensiones de los países desarrollados cada vez que negocian TLC con países en desarrollo, nada está prescripto acerca del reconocimiento de una hipotética equiparación de las concesiones, beneficios o ventajas acordadas o a ser eventualmente acordadas frente a terceros países. De modo que cada país latinoamericano, plantado en sus negociaciones con países extra-regionales, deberá decidir en la práctica qué hacer: si les reconoce –o no- la extensión de las concesiones, ventajas o beneficios otorgados o que pueda otorgar a los otros países de su misma región o sub-región.

Bibliografía

HALPERIN Marcelo (2012). “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”, en: boletín *Informe Integrar* número 75, octubre, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

_____ (2011). “Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión”, en: boletín *Informe Integrar*, número 67, junio, del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

_____ (2009). “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en: boletín *Informe Integrar*, número 56, agosto, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

_____ (2015) “Los acuerdos de países latinoamericanos con la UNIÓN EUROPEA: desafíos para la armonización de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias”, en: boletín *Informe Integrar*, número 90, abril, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

MATTO Aaditya, SUBRAMANIAN Arvind (2013). “Four changes to trade rules to facilitate climate change action”, Center for Global Development, CGO Policy Paper 21, mayo, disponible en: http://www.cgdev.org/sites/default/files/Mattoo_Subramanian-four-changes.pdf

KEEN Christian y VICTORICA Sebastián (2014). “MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO: ideología vs. pragmatismo”, 5 de noviembre 2014, disponible en: www.nmnoticias.ca.

SCHMIDT Hebe (2015). “¿Hay convergencia entre el MERCOSUR y LA ALIANZA DEL PACÍFICO?”, 7 de septiembre de 2015, disponible en: www.americaeconomia.com

Documentos consultados:

Decisión CMC 68/12

Decisión CMC 32/00.

“Tratado de Asunción”, disponible en PDF [última consulta 29 de marzo de 2016]: [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Tratado%20Assunci%C3%B3n ES.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Tratado%20Assunci%C3%B3n%20ES.pdf)