

PRIMER SEMESTRE DE 2016: NEGOCIACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (*)

Por Marcelo Halperin

Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata

Sumario

1. Introducción
2. Un caso en el que la sistematización o extensión de los vínculos va de la mano con el formato preexistente de integración regional: la Alianza del Pacífico
3. Dos casos en los que la profundización de los vínculos está circunscripta a determinados países miembros de un mismo formato de integración regional: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el MERCOSUR
4. Superposición potencialmente conflictiva entre distintos formatos de integración: el Acuerdo Transpacífico y el CAFTA D.R.
5. Acciones de países latinoamericanos con países extra-regionales
6. Advertencia sobre una interpretación errónea de las tendencias prevaecientes

1. Introducción

A esta altura del siglo XXI es notoria la incompatibilidad de los viejos formatos de integración económica con las características definitorias de la fase que actualmente atraviesa el modo de producción capitalista expandido como economía global. La inoperancia de los ensayos a título de “mercados comunes” y “uniones aduaneras” seguramente responde a distintos motivos en las periferias que en las sociedades centrales, pero en ambos sub-universos estos engendros han dado pruebas de obsolescencia. En las periferias es imposible pretender que un país en desarrollo (como es el caso del Brasil) asuma las responsabilidades de “anclar” o absorber las disparidades e insuficiencias estructurales de otros países en desarrollo que fungen como asociados en tan ambiciosos proyectos (a la sazón, los restantes Estados Parte del MERCOSUR).

Y debido a la misma contraposición de una pretendida integración profunda con las modalidades del modo de producción capitalista características en esta fase de su desarrollo, la agudización de los desequilibrios económicos y sociales entre sociedades centrales convierte al “ancla” en

una especie de lastre. Este último es el caso lacerante de la UNIÓN EUROPEA, presa de dos carceleros: la propia institucionalidad supra-nacional y el autoritarismo monetario y cambiario que en las últimas décadas ha ido de la mano con el empobrecimiento progresivo de sus poblaciones (1). Desde una perspectiva histórica parece verosímil proyectar en este tiempo el esquema capitalista de la acumulación y la plusvalía y así concluir que las tendencias hacia una expansión de los mercados y a una simultánea concentración de la propiedad y el control de factores y recursos lleva consigo la simiente de autodestrucción. El disparador del proceso es conocido: en la medida que la sustitución alocada de tecnologías opera como un oleaje incesante y desbocado, tiende a desplazar actividades productivas instaladas y así jaquea sistemáticamente las condiciones preexistentes bajo las cuales se organiza la producción y reproducción de la vida económica y social (2). Concibiendo de esta manera el proceso desenvuelto a escala global, debe admitirse que lo que ahora está en juego es nada más ni nada menos que la subsistencia humana. Por tal motivo los Estados nacionales deben hacerse cargo y negociar entre sí cuestiones temáticamente tan extensas como pormenorizadas. El “progreso” de un multilateralismo sustentado por el principio de no discriminación (que en más pequeña escala intentaron reproducir hacia dentro las uniones aduaneras y los mercados comunes) ha dejado de ser tal. Ahora el principio de no discriminación es más bien una rémora, porque montado sobre aquellos potenciales desplazamientos transfronterizos de tecnologías, las expresiones comerciales de no-discriminación como son las cláusulas de la nación más favorecida y el trato nacional, pueden conducir a consecuencias impredecibles para las economías de los países que hipotéticamente deberían ser sus beneficiarios (3). En su lugar no asoma otra cosa que la necesidad de recrear prácticas que con el auge del multilateralismo se había pretendido sepultar: reciprocidad, condicionalidad, regateo. Ya son muy conocidas las formas más adecuadas para instrumentar estas necesidades: los “tratados de libre comercio” (TLC) y dispositivos bilaterales y plurilaterales semejantes, incluso como desprendimientos

de la propia Organización Mundial del Comercio (OMC) (4). Es preciso entonces habituarse a una gimnasia de negociaciones internacionales para formalizarlos, aplicarlos, revisarlos y ensamblar unos con otros cuando se lo requiera. Y aquí no debe pasarse por alto que al regular los efectos adversos de la globalización a través de dichas regulaciones, se introduce en la misma economía global un elemento de amortización que no sólo preserva condiciones de producción amenazadas por tecnologías sobrevivientes. Simultánea y paradójicamente, al acordarse como materia sustancial en los TLC límites de distinto tipo, excepciones y reservas de mercado, se está preservando a la misma economía global de su tendencia a la inmolación en el altar de aquellos valores inmanentes al capitalismo histórico: acumulación y plusvalía.

En estos escenarios inestables y por lo tanto supeditados a convulsiones periódicas, los Estados latinoamericanos despliegan variadas estrategias de subsistencia. Propongo a continuación repasar sus acciones más recientes indicando especialmente, para los casos de las articulaciones intra-regionales, sus implicaciones respecto de los formatos preexistentes de integración económica que formalmente comprometen a los distintos Estados involucrados. Y por separado conviene actualizar el registro de las iniciativas encaminadas a regular los vínculos con países extra-regionales.

2. Un caso en el que la sistematización o extensión de los vínculos va de la mano con el formato preexistente de integración regional: la Alianza del Pacífico

Conviene repasar los antecedentes: 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). Como una sombrilla de legitimación común se había suscrito el 6 de junio de 2012 en Antofagasta, Chile, apenas un “Acuerdo Marco” que de ese modo exhibía la modalidad anti-burocrática compatible con aquellos TLC.

La novedad en el primer semestre de 2016 es que estas relaciones comerciales y económicas adquieren formato plurilateral, lo que significa esencialmente la sistematización, a escala plurilateral, de los programas de desgravación arancelaria y de los requisitos específicos de origen. De modo que en textos normativos unificados cada Estado de la AP fija su programa de desgravación y los requisitos específicos de origen frente a los restantes tres Estados. Pero a su vez todas las cláusulas del Protocolo se presumen compatibles con los vínculos bilaterales preexistentes. Todo ello surge del “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”. El Protocolo, que tiene también las características de un TLC, se firmó el 10 de febrero de 2014 y rige desde el 1 de mayo de 2016. El Protocolo es un ordenamiento de sistematización –y no de sustitución– de los compromisos previamente contraídos en aquellos TLC bilaterales (conforme artículo 1.2). A la vez contempla un sistema de solución de diferencias por el cual se reconoce una vía para el eventual entrecruzamiento de posiciones conflictivas entre distintas Partes.

Para poder apreciar la utilidad del Protocolo como instrumento destinado a la amplificación ordenada de los beneficios negociados entre sí y con terceros países, precisamente deben tenerse a la vista los vínculos que los países de la AP han establecido fuera de la región: (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 Zelandia-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 y CANADÁ (NAFTA); UE; AELC;

Japón; Israel; (d) en el caso de PERÚ, sus TLC con EUA; UE; AELC; China; Canadá; Corea; Japón; Singapur; Tailandia.

3. Dos casos en los que la profundización de los vínculos está circunscripta a determinados países miembros de un mismo formato de integración regional: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el MERCOSUR.

(a) Con respecto a SICA, no está de más recordar que el sustento provisto por el recordado Mercado Común Centroamericano (MCCA) tiene, por un lado, el sentido de legitimidad histórica; pero, por otro lado, marca el punto de partida de un proceso de diversificación y flexibilización que no se ha detenido. De modo que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) está formalmente inspirado en los ideales que intentaron plasmar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tratado de Managua) del 13 de diciembre de 1960, y la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), del 12 de diciembre de 1962. Pero más allá de aquella inspiración histórica SICA inaugura una nueva etapa. El marco general lo proporciona el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de ODECA, firmado el 13 de diciembre de 1991, que se considera como fundamento constitucional de SICA. El Protocolo de Tegucigalpa rige en la actualidad para: Belice; Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras; Nicaragua; y Panamá (5). Y dentro de SICA, se desgrana un Subsistema Económico regulado por el Protocolo de Guatemala al Tratado de Managua, suscrito el 29 de octubre de 1993 y en el que por ahora participan Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras y Nicaragua (6). Las enmiendas a los dos Protocolos, firmadas en el año 2002, ya reflejaron la necesidad de despegar los compromisos económicos y comerciales intra-regionales del encuadramiento político de la integración, al menos en aspectos cruciales: (i) las instancias para resolver controversias (7); y la ejecutoriedad requerida en la gestión e implementación de los compromisos (8). La integración económica y comercial, ahora separada operativamente de la

instancia política, quedó plasmada, entre otras fórmulas convencionales, mediante la suscripción en Guatemala, el 12 de diciembre de 2007, de un Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Este Convenio rige en los cinco países miembros del Subsistema Económico desde distintas fechas del año 2011. Las referencias precedentes se justifican una vez más porque **la reciente iniciativa bilateral que mostró su dinamismo en el primer semestre de 2016, esto es, el llamado “Proceso de Integración Profunda Hacia el Libre Tránsito de Personas y Mercancías entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras”, invoca como sus bases legales precisamente al Protocolo de Guatemala y al Convenio Marco (9). Independientemente de las ostentaciones retóricas, es evidente que Guatemala y Honduras no intentan edificar una unión aduanera bilateral en sentido estricto. Sin embargo, su mutua disposición para agilizar el flujo de personas y de bienes entre ambos territorios nacionales, marca de manera inequívoca la remanencia de notables obstáculos físicos y comerciales entre los países del istmo.**

La secuencia de las acciones más recientes y relevantes en este proceso bilateral, ha sido la siguiente:

- (i) El 26 de febrero de 2015, los Presidentes de ambos países aprobaron un “Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras”.**
- (ii) Cancilleres y otros ministros, reunidos en Panamá el 10 de abril de 2015, firmaron el Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera bilateral, ajustándose al modelo aprobado a título de aquel “Marco General...” que se incorporó como Anexo I de dicho Protocolo.**
- (iii) El 4 de mayo de 2016 se depositó en la Secretaría General de SICA el “Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda Hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales entre Honduras y Guatemala”. Formalmente cobró vigencia ocho días después.**

- (iv) **El 6 de junio de 2016 autoridades ministeriales de Guatemala y Honduras firmaron los documentos que instituyen formalmente la instancia ministerial que será responsable de la administración, implementación y perfeccionamiento de la unión aduanera entre sus países. Los Ministros también aprobaron el Reglamento de Funcionamiento de la Instancia Ministerial y el Reglamento del Fondo Estructural y de Inversiones.**

(b) Con respecto al MERCOSUR, es notoria su fragmentación, en especial sobre las materias más sensibles de cada uno de sus Estados Parte, cuando negocian frente a terceros Estados latinoamericanos. Así:

(b.1) El AAP.CE entre MERCOSUR y CHILE, en su versión rectificada por la cual se conforma nominalmente una zona de libre comercio, fue celebrado 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, 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.

Durante el primer semestre de 2016 precisamente CHILE y URUGUAY difundieron su iniciativa para la profundización bilateral del vínculo bajo el formato de un TLC y según el anticipo, dado en diciembre de 2015, con motivo de la visita del mandatario uruguayo a Chile. De modo que el 22 de febrero 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. Los avances se registraron prontamente: ya el 23 de mayo concluyó en Montevideo la tercera ronda de negociaciones en cuyo transcurso las Partes anunciaron progresos sobre temas como: facilitación comercial, políticas de competencia, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

(b.2) El AAP.CE 58 entre MERCOSUR y PERU, en su versión rectificadora 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 desgana 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.

A propósito de la bilateralidad de los vínculos con el Perú, la noticia del semestre es la decisión de llevar la relación entre BRASIL y PERÚ a una formalización semejante a la planteada por BRASIL frente a MÉXICO. En efecto, el 29 de abril de 2016, la Ministra de Comercio Exterior y Turismo del Perú y los Ministros brasileños de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores del Brasil firmaron en Lima tres instrumentos destinados a reencauzar la relación entre ambos países:

-Un acuerdo de profundización económico y comercial, que incorpora compromisos en materia de comercio de servicios, inversiones, contratación pública y solución de controversias;

-Un acta de entendimiento para la aceleración bilateral del cronograma de reducción arancelaria en el marco del AAP.CE 58. Según el gobierno peruano, esta reducción anticipada permitirá avanzar en la eliminación de líneas arancelarias del sector automotor, para posibilitar la inserción de la industria peruana de autopartes en las cadenas de valor del sector automotriz en Brasil; y

-Un memorándum de creación del Comité de Facilitación del Comercio Exterior Bilateral (10).

(b.3) El AAP.CE 59 involucra a los países del MERCOSUR frente a COLOMBIA, además de hacerlo con ECUADOR y VENEZUELA (éste último país luego pasó a ser considerado Estado Parte del MERCOSUR). El AAP.CE 59 tiene una versión rectificadora al igual que el AAP.CE 35 y el AAP.CE 58. Esta versión rectificadora 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.

(b.4) A diferencia de los casos anteriores, los países del MERCOSUR, bajo el amparo formal de un “acuerdo marco” negocian con MÉXICO a través de acuerdos bilaterales. Así el AAP.CE 54, cuya versión rectificadora 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:

-El AAP.CE 6 entre ARGENTINA y MÉXICO rige 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;

-El AAP.CE 53 entre BRASIL y MÉXICO está vigente desde el 2 de mayo de 2003. Aquí se registra una novedad en el primer semestre de 2016: **Entre los días 16 y 18 de febrero 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.**

-El AAP.CE 60 entre URUGUAY y MÉXICO rige desde el 15 de julio de 2004. Éste último 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.

4. Superposición potencialmente conflictiva entre distintos formatos de integración: el Acuerdo Transpacífico y el CAFTA D.R.

Merecen especial atención los primeros chisporroteos generados por **la firma del Acuerdo Transpacífico (TPP), cuya suscripción, el 3 de febrero de 2016 (11), pareció inaugurar la fase de los TLC convergentes o de segundo grado, que según la terminología en boga se individualizan como “mega-acuerdos”.** Lo suscribieron doce países (Estados Unidos de América; Canadá; Australia; Nueva Zelanda; Japón; Vietnam; Malasia; Singapur, Brunei; y tres países latinoamericanos: Chile, Perú y México). A propósito de la intervención de dichos países latinoamericanos, parece oportuna la determinación sobre los alcances del TPP para cada uno de ellos en tanto instrumento de convergencia de concesiones y disciplinas ya negociadas bilateralmente con los otros países signatarios extra-regionales (12).

En otro orden, a través del TPP –aun pendiente de ratificación– Estados Unidos de América (EUA) podría erosionar o vulnerar concesiones otorgadas con anterioridad a distintos países latinoamericanos. Queda entonces expuesta la necesidad de afrontar las consecuencias de una superposición conflictiva de reglas y concesiones entre el TPP y otros formatos preexistentes de integración celebrados por países latinoamericanos. A su vez esta eventualidad plantea la necesidad de contemplar la apertura de instancias para negociar la recomposición de los vínculos y la compatibilización de reglas y concesiones pero ahora claramente fuera del marco multilateral. La hipótesis asoma con las primeras reacciones frente a los efectos adversos del TPP respecto de la materia negociada en el CAFTA D.R. Al respecto vale recordar que durante la primera década del siglo la construcción del CAFTA D.R. insumió regateos harto trabajosos en cuyo transcurso los países centroamericanos debieron introducir, a instancias de EUA, modificaciones significativas en sus legislaciones internas (13). Al cabo de dichas tratativas, el Tratado consagró un régimen de calificación específica de origen que, en particular para los sectores textiles y de indumentaria, había generado grandes expectativas en los países del istmo.

La noticia del semestre que alude al TPP y al CAFTA D.R. es apenas un anticipo de futuras y más sistemáticas disputas. Se trata de la comparecencia en Washington, frente a legisladores y funcionarios de la Oficina del Representante de Comercio de EUA, de una comitiva empresarial centroamericana de la industria textil y de la confección, el 12 de abril de 2016. Los empresarios advirtieron “...las preocupaciones de la región respecto del impacto que podría tener la entrada en vigencia del TPP, en caso de que persistan algunas de las actuales condiciones, especialmente en países como Vietnam. Particularmente (el Ministro de Economía de El Salvador, allí presente) se ha referido a temas como la manipulación del tipo de cambio, la ausencia de regulaciones ambientales y laborales en las empresas vietnamitas, el otorgamiento de subsidios a la producción y a la exportación en empresas públicas que, entre otras cosas, dejarían a la industria centroamericana compitiendo en situación de desventaja” (14).

5. Acciones de países latinoamericanos con países extra-regionales

(a) CENTROAMÉRICA y la REPÚBLICA DE COREA

Las tratativas encaminadas hacia un TLC fueron formalmente iniciadas en junio de 2015, previéndose la inclusión de capítulos tales como los relativos a propiedad intelectual, compras gubernamentales, comercio de servicios, telecomunicaciones, inversiones, comercio electrónico y protección ambiental. . Entre el 23 y el 27 de mayo de 2016 se concretó la cuarta ronda, en la ciudad de Tegucigalpa.

(b) CHILE e INDIA

La cancillería de CHILE confirmó el 21 de abril de 2016, que las autoridades del gobierno de INDIA habían aprobado la ampliación del acuerdo de alcance parcial bilateral vigente desde 2007. Dicha ampliación todavía no implica su transformación en un TLC en la medida que no involucra el intercambio de concesiones sobre lo esencial del comercio bilateral ni la incorporación de disciplinas abarcadoras de una variedad de materias que son objeto de legislación interna. Sin embargo, se trata de una transición auspiciosa considerando la envergadura del mercado de INDIA para

la oferta exportable chilena. En tal sentido, el acuerdo en su nueva versión implicará incrementar las preferencias arancelarias a favor de las exportaciones de CHILE, pasando de las actuales 474 posiciones a un número que se estima en alrededor de 2800 posiciones. Simultáneamente aumentan los márgenes de preferencia negociados con respecto a dichas posiciones, oscilando entre un 80% y 100% respecto de los aranceles aplicados por INDIA según la cláusula de la nación más favorecida. Asimismo se decidió garantizar el aprovechamiento de las preferencias mediante la incorporación de sendos capítulos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio.

(c) COLOMBIA y JAPÓN

El 18 de abril de 2016 se anunció en Bogotá la conclusión de una nueva ronda de negociaciones con JAPÓN respondiendo al objetivo de concluir un TLC. En esta oportunidad las delegaciones dieron por perfeccionados sus acuerdos en dieciséis de los dieciocho grupos temáticos, a saber: mejoramiento del ambiente de negocios; competencia; telecomunicaciones; contratación pública; entrada temporal de personas de negocios; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; comercio transfronterizo de servicios; defensa comercial; facilitación del comercio; propiedad intelectual; servicios financieros; comercio electrónico; comercio y desarrollo sostenible; cooperación; y asuntos legales.

(d) MÉXICO y la actualización de sus relaciones con la UNIÓN EUROPEA y con la ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO

El 30 de mayo de 2016 fueron inauguradas en Bruselas las negociaciones destinadas a la actualización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación que rige entre MÉXICO y la UNIÓN EUROPEA desde el año 2000. Casi enseguida, durante los días 13 y 14 de junio tuvo lugar en la misma ciudad de Bruselas la primera ronda de tratativas.

Asimismo, del 10 al 13 de mayo de 2016, se desarrolló en Ginebra un encuentro a título de primera ronda de negociación para la

denominada “modernización” del Tratado de Libre Comercio que vincula a MÉXICO con la ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (AELC), que como se sabe integran Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. La segunda ronda estaba prevista para setiembre de 2016 en México.

(e) PERÚ y CANADÁ

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del PERÚ (MINCETUR) informó el 17 de mayo de 2016 la realización en la ciudad de Arequipa de la Primera Reunión de la Comisión Conjunta del TLC con CANADÁ, vigente desde el 1 de agosto de 2009. El encuentro tiene una especial significación con vistas al examen de las relaciones bilaterales frente a los vínculos plurilaterales que habrán de involucrar a las dos Partes en el marco del TPP. Esta parece ser entonces una señal en el sentido que un compromiso como el del TPP puede generar, entre otras consecuencias, la reactivación de relaciones bilaterales consagradas por instrumentos ya vigentes entre sus distintas Partes.

6. Advertencia sobre una interpretación errónea de las tendencias prevalecientes(15)

La continuidad de la corriente de negociaciones y aplicaciones de compromisos encuadrados en TLC merece ser interpretada como reflejo de una tendencia en la economía global que, en cualquier caso va de contramano a la difusión de prácticas “de libre comercio”. Sin embargo, siguiendo su incorregible apego al ensueño ecuménico de un orden mundial, abundan los tecnócratas que, invocando los “mega-acuerdos” imaginan la reconfiguración virtuosa del multilateralismo a partir, precisamente, de la proliferación de TLC bilaterales. En este sentido, el primer paso sería el del tránsito de los actuales TLC bilaterales hacia la configuración de “mega-acuerdos” plurilaterales.

Si bien la dinámica de la economía global tironea en dirección de regulaciones cada vez más uniformes, semejante impulso debe ser entendido como parte del mismo proceso que puso al multilateralismo de la OMC patas para arriba. Basta una lectura de los más diversos TLC para detectar que la verdadera carne de su normativa está expuesta

mediante la genérica expresión “*medidas disconformes*” (*non-conforming measures*). Las “medidas disconformes” consisten en “medidas que no se ajustan” a las llamativas declaraciones de principios (esencialmente: trato de la nación más favorecida y trato nacional) ostentadas en los encabezamientos de distintos capítulos y secciones. Es así que tales declaraciones de principios adornan los encabezamientos pero luego son pormenorizadamente minimizadas. Las “medidas disconformes” constituyen extensas y densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas que se reconocen recíprocamente los Estados Partes con el objeto de evadir la aplicación de aquellos mismos principios y fijar legítimamente reservas de mercado en materias tan variadas como el comercio de bienes, las inversiones, el comercio de servicios, las compras gubernamentales, el transporte y las telecomunicaciones. Las múltiples observaciones incorporadas a las nóminas de requisitos específicos de origen tienen en muchos casos un efecto equivalente: consagrar reservas de mercado.

Vale la pena destacarlo una vez más: las disciplinas incorporadas en un TLC constituyen ya no manifestaciones de libre comercio, sino transacciones destinadas a reglar la administración de sensibilidades recíprocas. De modo que por su propia estructura, los TLC atienden a la necesidad de estabilizar las condiciones de supervivencia empezando por encuadrar las relaciones bilaterales y a veces plurilaterales. En resumen, a través de las “medidas disconformes” pares o grupos de países interesados en incrementar su interdependencia incorporan cláusulas destinadas a neutralizar los efectos indeseables de la economía global.

Sin embargo, algunos autores han optado por asignarle a los TLC una propiedad regenerativa desde la perspectiva multilateral preexistente. Por ejemplo, Peter A. Petri (2008) ha utilizado la terminología usualmente aplicada en materia de comercio internacional de servicios, para indicar que a partir de los TLCs estaría reconstruyéndose el sistema de comercio internacional “desde abajo” (*bottom up*). Al respecto, aplicando la concepción de Richard E. Baldwin sobre el efecto “dominó” como consecuencia de la proliferación de los TLC Petri advierte que la progresiva multiplicación de TLC suscriptos por los mismos países va alterando la relación costo-beneficio respecto de los compromisos multilaterales sobre la materia negociada en ellos, desde al menos dos perspectivas: el costo administrativo por la creciente superposición de compromisos iría en aumento y los beneficios comerciales asociados a la

captura de los mercados en cambio recorrerían una curva descendente, hasta el punto crítico en el que las curvas de caída de beneficios y aumento de costos se cruzarían, marcando en ese punto de intersección la conveniencia de tornar hacia un sistema de concesiones multilaterales.

Lo que a mi juicio se pasa por alto es que la erosión del multilateralismo y el consiguiente auge de las relaciones bilaterales expresan los cambios estructurales en las condiciones de producción prevalecientes a escala mundial. El multilateralismo del futuro ya no será el mismo multilateralismo del pasado. Es decir que aun aceptando la prevalencia de los beneficios sobre los costos a medida que convergen los TLC respecto de la misma materia negociada y para un número creciente de países involucrados en ellos, de todos modos las características del eventual retorno a un sistema multilateral debería reflejar los cambios en las condiciones de producción que fueron, precisamente, la causa del desmembramiento del régimen multilateral conocido. Al respecto y una vez más debería considerarse la sustancia de los TLC como expresión o respuesta de los Estados nacionales frente al desafío de la economía global. Por eso: una cosa es imaginar la convergencia de concesiones arancelarias y otra cosa (más difícil pero también más realista), es imaginar la convergencia de “medidas disconformes”. Ni el voluntarismo político ni la ingeniería de diseño pueden servir para ensayar una convergencia plurilateral de “medidas disconformes” negociadas bilateralmente sobre la base de un criterio de reciprocidad. Debido a que, con motivo de una eventual convergencia plurilateral dicho criterio de reciprocidad ha de ser preservado a cualquier precio como criterio de negociación –porque sólo así los gobiernos nacionales pueden lidiar con los efectos adversos de la economía global sobre su propio mercado interno-, los ejercicios de convergencia y eventual edificación de “mega-acuerdos” seguirán requiriendo la misma minuciosidad y prudencia puestas sobre la mesa en las anteriores instancias de negociación entre pares de países.

NOTAS

(*) Las novedades del semestre han sido destacadas mediante la tipografía en negrita. De todos modos este documento no aspira a la exhaustividad sino a destacar la relevancia de algunas negociaciones llevadas a cabo por países latinoamericanos dentro del período de referencia.

- (1) Dentro de otros trabajos he procurado examinar los procesos erosivos que han afectado a las iniciativas de integración económica sustentadas por la teoría clásica sobre las uniones aduaneras y los mercados comunes. Véanse, en tal sentido: “Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe: textos vs. Contextos” en Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, año XVII número 24, junio 2011; y “Propuestas para una sociología del conocimiento de la integración económica” en el libro “Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI”, editado por Noemí Mellado, Lerner ed, Córdoba, Argentina, 2015.
- (2) A mi criterio Raúl Prebisch tuvo entre otras la virtud de focalizar el papel de las disrupciones tecnológicas en el marco de la dinámica macroeconómica que a su vez concibió implícitamente sobre una matriz marxista. Lo he planteado en “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en Informe Integrar, boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata número 56, agosto de 2009.
- (3) Los objetivos de la Ronda Uruguay del GATT y la consiguiente creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) estuvieron signados precisamente por la necesidad de forjar disciplinas multilaterales que permitieran poner fin a las prácticas coercitivas formalizadas bajo criterios de reciprocidad. Como es sabido, una cláusula que sintetiza esta orientación figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias: “ (...) *ningún Miembro tratará de adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones (...)*” En nota al pie, se aclara: “*Son ejemplos de medidas similares la moderación de las exportaciones, los sistemas de vigilancia de los precios de exportación o de los precios de importación, la vigilancia de las exportaciones o de las importaciones, los cárteles de importación impuestos y los regímenes discrecionales de licencias de exportación o importación, siempre que brinden protección*” (Acuerdo citado, artículo 11.1 b) y nota al pie número 4).

- (4) Es conocida la experiencia que se está acumulando en las conversaciones orientadas hacia la firma de un nuevo tratado internacional sobre comercio de servicios (“Trade in Services Agreement”, TISA) que suplantaría al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios vigente en el marco de la OMC. Impulsan la iniciativa países desarrollados –incluyendo EUA y la UE– que han negociado concesiones OMC-plus a través de una multiplicidad de TLC y que ahora procuran armonizarlas. En la nómina también participan países en desarrollo que en su mayor parte parecen guiados por el mismo interés y, entre ellos, países latinoamericanos: Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Paraguay (Uruguay, que intervino inicialmente, se retiró en septiembre de 2015). Tan destacable como el abandono deliberado del esquema multilateral para poder progresar en estas tratativas, es la aspiración de imponer sus resultados en los mercados mundiales, haciendo valer el peso económico de las transacciones entre los países que lo suscribirían.
- (5) En el año 2013, durante la XLI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de SICA, celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, se proclamó el ingreso al Sistema de la República Dominicana. Oficialmente no hay registros de su ratificación, si bien la disposición de República Dominicana para involucrarse en el proceso de integración centroamericana se reafirmó en agosto de 2015 cuando funcionarios de su cancillería participaron en SIECA de un taller exploratorio para discutir la posible adhesión del país caribeño al Subsistema Económico Centroamericano.
- (6) En una reunión del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) llevada a cabo en junio de 2015, se dejó constancia de los avances en el proceso de incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Centroamericana a través de la adhesión de este país al Tratado de Inversión y Comercio de Servicios.
- (7) La Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa, suscrita en Managua el 27 de febrero de 2002, modificó el artículo 35 de dicho Protocolo para excluir de las competencias de la Corte Centroamericana de Justicia las diferencias surgidas en el marco del Subsistema de Integración Económica. Estas últimas, según la nueva versión del

artículo (que a la fecha fue adoptada por todos los países de SICA que a su vez componen el Subsistema de Integración Económica), deben someterse al mecanismo de solución de controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración Económica. Al respecto se prevé la fijación de un método alternativo, incluido el arbitraje, cuyas decisiones serán vinculante para los Estados Miembros intervinientes en cada diferencia objeto de su intervención.

- (8) La Enmienda al Protocolo de Guatemala modificó el texto del artículo 38 estableciendo que el Consejo de Ministros de Integración Económica subroga en sus funciones al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a todos los demás órganos creados en instrumentos precedentes a este Protocolo en materia de integración económica centroamericana.
- (9) Acerca del Protocolo de Guatemala se hace hincapié en su artículo sexto: *“El avance del proceso de integración hacia la Unión Económica, se realizará mediante la voluntad de los Estados Parte expresada según lo dispone el artículo 52 del presente Protocolo, referido a la toma de decisiones de los órganos del Subsistema. Lo cual significa que todos o algunos Miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden dentro de ese proceso”*.
- (10) Fuente: publicación de la Oficina de Comunicación y Protocolo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, difundida a través del sitio: www2.mincetur.gob.pe
- (11) Firmado en Auckland, Nueva Zelanda, por los Ministros de Comercio de los doce países signatarios. Entrará en vigor transcurridos dos años de su firma cuando al menos seis países que representen el ochenta y cinco por ciento del Producto Bruto Interno del conjunto notifiquen su ratificación. El TPP consagra un marco regulatorio para poder articular las economías de Estados Unidos y de los países interlocutores de China, como son los países miembros de ASEAN: Estados Unidos tiene un Tratado vigente con Singapur y ahora se agregan Malasia, Vietnam y Brunei. No debe pasarse por alto que los diez países de ASEAN han venido avanzando en su interrelación con China, Japón y

Corea en el marco del Grupo ASEAN + 3 a partir de su Plan de Trabajo 2007-2017. Y en la actualidad encaran proyectos todavía más ambiciosos con la inclusión de Australia, Nueva Zelanda e India (ASEAN + 6) en un “Regional Comprehensive Economic Partnership” (RCEP). El entrelazamiento de las economías de Asia y el Pacífico explica entonces la necesidad apremiante de Estados Unidos para coser su propia red y formalizar este vínculo interoceánico en el que figuran Japón y también Australia y Nueva Zelanda, con lo que se refuerza la presencia en el Índico anticipada por el Tratado en vigor entre Estados Unidos y Australia.

- (12) Es llamativa su potencial utilidad en el caso de Chile, país que ya tiene TLC vigentes con todos y cada uno de los restantes países signatarios extra-regionales. Distinto es el caso de Perú y México, países que coinciden en no tener TLC bilaterales vigentes con Vietnam, Malasia, Australia, Nueva Zelanda y Brunei. En el caso del México y a diferencia de Perú, tampoco rige un TLC con Singapur. En cambio, tanto México como Perú están vinculados a través de TLC en vigor con EUA, Canadá y Japón.
- (13) Las negociaciones habían comenzado en enero de 2003. Después de nueve rondas, se arribó a un texto aceptado por EUA, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el 17 de diciembre de 2003 y con Costa Rica el 25 de enero de 2004. Los ministros acreditados de dichos países firmaron una primera versión del Tratado en la ciudad de Washington el 28 de mayo de 2004. Pero luego, con motivo de la incorporación de República Dominicana, Ministros de Economía y Comercio de los países centroamericanos y de República Dominicana y el Representante Comercial de EUA suscribieron en la misma ciudad de Washington el 5 de agosto de 2004 un texto único que, sin perjuicio de las listas y notas de cada uno de los países signatarios, permitió que los siete países pudieran enviar un mismo instrumento normativo a sus respectivos Poderes Legislativos para la aprobación requerida. Dicho texto se depositó en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA). Pese a que el Tratado debía regir a partir del 1 de enero de 2006 (con excepción de Costa Rica que a esa fecha todavía no lo había ratificado), el Gobierno de EUA solicitó a sus pares de los países

centroamericanos las reformas legislativas sobre los temas que habían sido objeto de dicho compromiso en el mismo Tratado, con especial referencia a propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, regímenes aduaneros, telecomunicaciones, contratación pública y tipificaciones penales. Como consecuencia de estos procedimientos de reforma legislativa, el 25 de febrero de 2006 y luego de una entrevista entre los Presidentes de EUA y de El Salvador, la administración estadounidense anunció que dicho Tratado entraría en vigor bilateralmente el 1 de marzo de 2006. Para llegar a esta instancia, en El Salvador debieron ser aprobadas las enmiendas. En el caso de Honduras, su Congreso también debió pronunciarse sobre reformas legislativas y, como consecuencia, el 24 de marzo de 2006 fue aprobada en Honduras una Ley de Implementación del Tratado, que permitió su entrada en vigencia el 1 de abril de 2006. Por su parte, las reformas legales solicitadas a Nicaragua estuvieron referidas a cinco leyes. Efectuadas tales modificaciones, el Acuerdo entró en vigor para Nicaragua el 1 de abril de 2005. Con respecto a Guatemala, una vez implementadas las adecuaciones el Tratado se aplicó desde el 1 de julio de 2006. En el caso de República Dominicana, comenzó a regir el 1 de marzo de 2007. Y finalmente Costa Rica, luego de duras porfías internas, lo puso en vigor el 1 de enero de 2009.

- (14) Extraído de: www.minec.gob.sv
- (15) Los comentarios de esta sección sintetizan argumentos desarrollados por el autor en “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”. Ese documento sustentó la ponencia presentada en el Simposio sobre Regionalismo Sudamericano, llevado a cabo en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, los días 5 y 6 de noviembre de 2012. Publicado en Informe Integrar, boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, octubre 2012.

