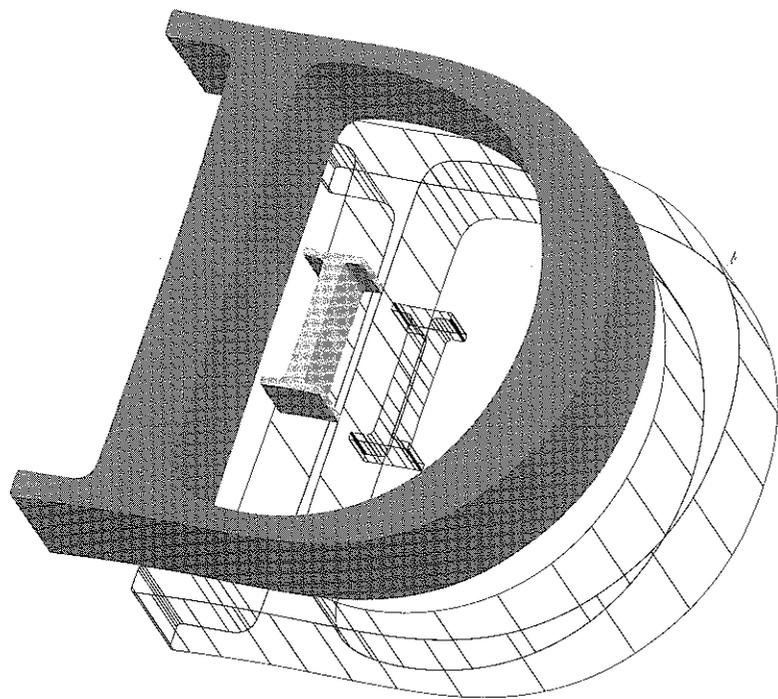


Sandra Negro
Directora

Derecho de la Integración

Manual



editorial
B de f
Montevideo - Buenos Aires

CAPÍTULO I
INTEGRACIÓN: NOCIONES GENERALES.
INTEGRACIÓN ECONÓMICA E INTEGRACIÓN REGIONAL
SUSANA CZAR DE ZALDUENDO

I. ¿QUÉ ES LA INTEGRACIÓN?

I. Nociones generales

Si intentamos saber el significado del vocablo "integración", el diccionario lo definirá como la acción y el efecto de constituir con partes un todo. Lo cual coincide con el concepto que nos dio un destacado jurista y politólogo que nació en Praga en el año 1912 y murió en los Estados Unidos en 1992, después de hacer importantes contribuciones a la disciplina de las relaciones internacionales: Karl Deutsch. Él dijo que integrar "significa generalmente constituir un todo con las partes, es decir, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente"¹.

Ante tan amplia definición nos preguntaremos –si tenemos la curiosidad del científico– a cuántas acciones resulta aplicable y cuáles variables y modalidades abarca la noción de "integración". Podemos entonces referirnos a los escenarios y ámbito donde tiene lugar, a su naturaleza y contenido, así como a la posibilidad de clasificaciones de ese concepto según distintos criterios, y a su cercanía con otras nociones semejantes, etc. Veamos entonces algunas de estas particularidades.

I.1. Ámbito y características

Si bien en el campo de las ciencias físicas y naturales también puede haber "integraciones", estamos hablando acá del fenómeno integración en el ámbito de las ciencias sociales y, acotando un poco más el universo de análisis, en el de las relaciones internacionales.

¹ DEUTSCH, Karl W., *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 1970.

En este contexto, los actores internacionales pueden desarrollar *acciones de conflicto y de cooperación*, ubicándose la integración entre estas últimas. Es decir que la integración que vamos a estudiar, aunque a veces genera conflictos, está enmarcada en las relaciones de cooperación, ya que las decisiones voluntarias de los Estados de asociarse están encaminadas a colaborar para lograr los objetivos considerados deseables por los participantes.

Estas razones nos indican que queda excluida una integración conseguida por la fuerza, como puede darse en las anexiones territoriales resultantes de un conflicto armado: o en los intercambios comerciales obligados, por ejemplo, por una metrópoli respecto de sus colonias. Por el contrario, el origen de la integración bajo estudio se encuentra en decisiones soberanas de países que, voluntariamente, crean un vínculo asociativo con otros para determinados fines.

En las relaciones de cooperación suceden fenómenos de *interacción y de interdependencia* entre los actores. La interacción implica la realización de actos, intercambios o comunicaciones entre las partes. La interdependencia, que podemos identificar también como "dependencia recíproca", va un poco más allá y consiste en que toda acción, cambio o alteración unilateral en uno de los participantes produce efecto en los otros. El aumento de transacciones entre los asociados los hace sentirse crecientemente interdependientes, si bien la preeminencia de ventajas o de desventajas particulares, puede llevarlos a evaluar positiva o negativamente esa interdependencia².

La secuencia de acciones interactivas e interdependientes ha conducido a sostener que la integración consiste en un *proceso*, pero se sostiene también que en una *situación* resultante de él. Durante el proceso se van desarrollando operaciones tendientes al objetivo fijado, utilizando los instrumentos establecidos para conseguirlo. La situación lograda resulta ser la meta final propuesta. Durante mucho tiempo se afirmó que alcanzar esa meta era imprescindible para el éxito del proyecto integrativo.

Sin embargo, en el marco de los pensadores latinoamericanos sobre integración, se fue elaborando una teoría que considera también exitosos los logros parciales. Es interesante la definición de integración enunciada por Isaac Cohen: "proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener beneficios mutuos"³.

Este autor señala que, tanto en la corriente del pensamiento político sobre integración, como en la teoría económica sobre el mismo fenómeno, se ha sobrevalorado la obtención de la meta final. En lo político se trataría de conformar una unidad mayor

² HAAS, Ernst, "El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de preteorizar", en *Revista de la Integración*, n° 10, INTAL, Buenos Aires, mayo de 1972, p. 96.

³ COHEN ORANTES, Isaac, *El concepto de integración*, en *Revista de la CEPAL*, n° 15, Santiago de Chile, diciembre de 1981, p. 154.

a la que se le transferirían "poderes y lealtades"; en lo económico esa meta sería establecer un espacio común o mercado único. Cohen sostiene que la noción de proceso no necesariamente lleva implícita la meta final, porque los logros parciales durante el proceso pueden significar ventajas y beneficios para las partes y otorgan una dimensión temporal adecuada al proyecto de integración. Agrega también que la falta de énfasis en la meta final no elimina los objetivos que se hayan planteado los participantes, uno de los cuales es aumentar la interdependencia mutuamente ventajosa.

Se ofrece, un poco más adelante, una breve referencia acerca de las principales teorías europeas sobre integración.

1.2. Contenido, alcance y clasificaciones

Según las materias que abarca la integración, se puede hablar de *integración política, social o económica*⁴. La diferenciación es útil a efectos didácticos, aunque en la práctica las tres dimensiones suelen darse simultáneamente o, al menos, estrechamente vinculadas. Están determinadas por el contenido de las interacciones, según sean éstas de tipo político, social o económico. Pero también en razón de los sujetos que interactúan, sean éstos los Estados, los grupos sociales y políticos o las estructuras económicas.

Esto nos lleva a distinguir la integración espontánea, resultante de la interacción entre partidos políticos, asociaciones gremiales o empresarias, instituciones educativas o culturales, activada muchas veces por afinidad de intereses o por factores históricos; de la política de integración, desarrollada por los Estados con finalidad y objetivos específicos preestablecidos. Entre los países de menor tamaño o nivel bajo de desenvolvimiento, la política de integración forma parte de la política de desarrollo de un Estado.

De hecho, como las acciones de integración implican el otorgamiento de tratamientos especiales para algunos asociados, diferenciándolos del trato general, sólo los Estados nacionales pueden negociar ventajas preferenciales (conceder en los compromisos unilaterales, o conceder y recibir en los tratos recíprocos).

Otras clasificaciones del concepto "integración" se refieren a integración profunda e integración superficial (*deep or shallow integration*), dependiendo del nivel de compromisos asumidos. Si son mayores las obligaciones comerciales o se adicionan a ellas elementos de otra naturaleza —educacional, laboral, de cooperación judicial y otros—, se dice que la integración es profunda.

Asimismo, hay conceptos sobre integración negativa, que se da cuando las acciones se reducen a eliminar restricciones entre los participantes, o positiva si, además

⁴ Seguimos acá los lineamientos de ZELADA CASTEDO, Alberto, en *Derecho de la integración económica regional*, INTAL, Buenos Aires, 1989.

de suprimir esas restricciones, se realizan interacciones para adicionar medidas que signifiquen mayor interdependencia.

Por último, conforme al alcance del proyecto de integración, éste puede ser binacional, regional o multilateral. Por obvias razones semánticas, estos términos indican la participación de dos países o de varios y, en este último caso, la pertenencia de los participantes a una región determinada o a áreas geográficas más amplias. Como se verá enseguida, la dimensión regional/multilateral ha cobrado una importancia enorme en el contexto actual de las relaciones económicas y comerciales internacionales.

En el siguiente cuadro se ofrece una síntesis de los conceptos descriptos.

CUADRO I INTEGRACIÓN: CONCEPTOS GENERALES
<i>Integrar:</i> crear interdependencia o constituir con partes un todo.
<i>Ámbito:</i> relaciones internacionales de cooperación.
<i>Interacción:</i> actos recíprocos entre las partes.
<i>Interdependencia:</i> acciones en una parte producen efectos en la otra u otras.
<i>Integración política, social, económica:</i> según la materia o el contenido de las interacciones.
<i>Política de integración:</i> sólo los Estados pueden negociar tratos preferenciales.
<i>Nivel de los compromisos:</i> integración profunda o superficial.
<i>Alcance geográfico:</i> binacional - regional - multilateral.

2. Teorías sobre la integración

En la Europa de posguerra se instaló un clima propicio para cuestionarse acerca del nivel de gobernabilidad y de la viabilidad de los Estados-nación, debido a varias causas. Primero, la aparición de instituciones internacionales en el contexto mundial, con el ejemplo del nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas y su "familia" de organismos especializados; segundo, la búsqueda desesperada de mecanismos para asegurar la paz y evitar guerras futuras; tercero, el contexto europeo —donde debían convivir triunfadores y derrotados en la contienda— frente a dos potencias como Estado Unidos y la Unión Soviética, a quienes se les debía reconocimiento por su intervención definitoria para dar por terminado el conflicto.

Ya antes de la terminación de la guerra, David Mitrany, quien es considerado, en el campo de las relaciones internacionales, padre del *funcionalismo*, había sugerido la necesidad de acudir a la cooperación internacional para poder instalar un sistema de paz, mediante la creación de instituciones que pudieran cumplir las funciones que se les encomendara, y que ningún Estado, individualmente o por grupos, podría asumir.

Sostuvo que la red de interrelaciones entre los Estados había asumido dimensiones internacionales y, para ordenarlas, se precisaban organismos especializados en los que se desempeñaran técnicos en cada tema sin participación estatal, aunque, obviamente, permanecería el sistema de Estados-nación.

Mitrany consideraba que la cooperación en un sector conseguiría llevar también la colaboración a otros ámbitos, lo que denominó "técnica de la ramificación" (que luego cristalizaría en la teoría del "derrame" de los neofuncionalistas).

La primera teoría propiamente dicha sobre integración —marcadamente política más que económica— fue la del *federalismo*, que propuso preparar y acordar un compromiso constituyente para la creación de una autoridad superior, que asumiría parte de las facultades soberanas de los Estados.

Para los federalistas, se trataba de delegar algunas atribuciones a un gobierno supremo, pero manteniendo otras a cargo de los gobiernos nacionales. El proceso de federalización (al igual que en los Estados federales) requería mantener dos niveles de gobierno, y se diferenciaba claramente de una "federación de Estados", porque implicaba un grado mayor de delegación soberana. Se consideró que una fuente importante de esta doctrina respondía a las ideas de Immanuel Kant sobre una necesaria paz permanente.

A la hora de promover la integración europea —primero económica y más tarde social y política—, las ideas del *neofuncionalismo* fueron determinantes. Se tomó del funcionalismo la estrategia de la integración sectorial, adicionando elementos de transferencia de lealtades a instituciones supranacionales, pero involucrando en ellas también a las elites políticas y no sólo a los técnicos. Comenzando por sectores estratégicos (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) se estableció un organismo con amplios poderes (la Alta Autoridad) con la intención de pasar luego a otras áreas de "alta política".

Los teóricos neofuncionalistas (entre ellos, Ernst Haas, Joseph Nye, Philippe Schmitter) afirmaron que la integración económica, así como su profundización a acciones de integración política, requerían contar con una capacidad regulatoria supraestatal para conseguir avances y éxitos. Algunas condiciones necesarias para el éxito, y que determinaban la estructura del proyecto, fueron señaladas por Joseph Nye: 1) simetría económica entre los participantes; 2) pluralismo político pero homogeneidad de ideas en las elites; 3) capacidad de los Estados para adaptarse y responder políticamente.

En el neofuncionalismo, el concepto de "derrame" (*spillover*) implicó que cuando una determinada acción creaba circunstancias conforme a las cuales la finalidad perseguida sólo podía lograrse con nuevas acciones, esa situación de derrame obligaba a ampliarlas. Esta expansión alegada por los funcionalistas se equipara a las etapas progresivas y cada vez más profundas de las teorías económicas sobre las uniones aduaneras (Jacob Viner y otros).

El *transaccionalismo* sostuvo que, si bien los Estados eran importantes actores en la política mundial, su influencia había disminuido con el surgimiento de organizaciones con gran impacto en las relaciones internacionales. Esta teoría enfatizó las interacciones entre Estados, instituciones y diversos grupos, afirmando que el camino para establecer una comunidad dependía de la instalación de una red de transacciones mutuas entre los Estados y los pueblos. Karl Deutsch —que había dedicado parte de sus estudios al nacionalismo— propiciaba para Europa la integración de las comunidades nacionales, para conseguir un sentido de "pertenencia" europea.

Por último, puede hacerse una breve referencia a las *teorías interestatales* (de Stanley Hoffman, Robert Kehoane y Andrew Moravcsik, entre otros), dedicadas al análisis de las interacciones reconociendo la primacía de los Estados. Plantearon que éstos sólo cooperan si tienen intereses similares y que las instituciones superiores subsisten en realidad si los Estados las siguen apoyando. Hoffmann, sobre la base del realismo en las relaciones internacionales, explicaba que los derrames y la transferencia de lealtades tenían lugar respecto de temas de no tan alto interés político para los Estados y que ellos iban desapareciendo si se trataba de cuestiones de "alta política".

Kehoane, quien intentó crear una teoría alternativa al realismo (neorealismo o realismo estructural), formuló ideas sobre el poder y la interdependencia, sosteniendo la necesidad de un justo balance entre organizaciones y Estados. Por su parte, Moravcsik señaló que los organismos internacionales reducían los costos de las negociaciones y tenían mayor autonomía que los Estados respecto de sus ciudadanos, proponiendo un intergubernamentalismo liberal.

Muchos afirman que, en realidad, las teorías interestatales han dado sostén al proceso europeo en tiempos posteriores a la década de los años 60.

II. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1. Tipos y esquemas de integración económica

El foco de la integración económica está representado por la rebaja o eliminación de las llamadas "barreras arancelarias", es decir, los aranceles de importación y exportación que aplican los países en el comercio internacional. Por eso será imprescindible, más adelante en esta sección, hacer mención a las reglas multilaterales GATT/OMC.

Es clásico en los autores europeos⁵ considerar que la eliminación de los aranceles es la característica central de la integración económica, añadiendo que ella se instrumenta cuando dos o más mercados separados se unen para formar uno solo. Mientras que denominan como cooperación económica la rebaja de aranceles o los intercambios preferenciales que no llegan a formar un espacio económico único. Es indudable que la experiencia de la integración europea, sus objetivos e instrumentos, inciden en el enfoque de estos autores.

Corresponde señalar que en América Latina esos conceptos son objeto de puntos de vista diferentes. Se dice que hay cooperación económica cuando dos o más países suman esfuerzos y acciones para la realización de proyectos cuyos beneficios se comparten, pero sin que haya tratamientos preferenciales entre ellos. Los ejemplos clásicos son los de obras conjuntas de infraestructura física (un puente, una hidrovía, etcétera).

⁵ BALASSA, Bela, *Teoría de la integración económica*, UFEHA, México; TAMAMES, Ramón, y HUERGA, Begoña, *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial, Madrid, Edición XX, 2003.

En cambio, se conceptúan como de integración económica, los distintos esquemas con tratamiento preferencial –que excluyen la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida– aplicando los principios del GATT⁶.

Halperín indica que, si en alguna instancia de un proyecto de cooperación se negocian preferencias, el programa se transforma en uno de integración, debiendo observar la normativa de la OMC (Organización Mundial de Comercio) que resulte aplicable.

En el ejemplo de la hidrovía, la cooperación se transformaría en integración si se conceden preferencias para el transporte (a barcos de cierta bandera, por ejemplo), debiendo entonces tenerse en cuenta los compromisos multilaterales (y eventualmente los regionales) en materia de servicios.

La teoría económica clásica sobre integración ha elaborado una tipología que permite categorizar los esquemas de integración conforme a su grado de profundización. En el marco de una trayectoria lineal, esos tipos de integración constituyen etapas a cumplir para alcanzar la meta final fijada. En la práctica, esa secuencia no se cumple en todos los casos, ya que los distintos proyectos de integración pueden plantearse alcanzar objetivos de menor profundidad⁷.

Es útil representar en un cuadro esa tipología.

CUADRO 2 TIPOLOGÍA DE ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN
<i>Área de preferencias arancelarias</i> : los participantes otorgan rebajas arancelarias para algunos productos de su comercio recíproco, sin abarcar todo el universo arancelario.
<i>Zona de libre comercio (ZLC)</i> : los participantes eliminan totalmente aranceles y otras restricciones en su comercio recíproco.
<i>Unión aduanera (UA)</i> : la forman países que, además de liberar el comercio entre ellos, adoptan un arancel externo común (AEC) respecto de terceros. en un estadio avanzado, unifican la administración aduanera, forman un territorio aduanero único y reparten entre ellos lo recaudado por los aranceles cobrados a terceros.
<i>Mercado común (MC)</i> : se libera la circulación de los factores de la producción, aplicándose las "cuatro libertades": 1) libre intercambio de bienes; 2) libre comercio de servicios; 3) libre circulación de personas, y 4) libertad para la circulación de capitales y su radicación en los países participantes (libertad de establecimiento).
<i>Unión económica (UE)</i> : los países que han establecido un MC acuerdan armonizar sus políticas económicas nacionales (pudiendo incluirse o no una unión monetaria).

⁶ Marcelo Halperín señala que en América Latina el concepto "integración" es usado en el sentido del GATT (ver su trabajo en *Instrumentos básicos de integración. Glosario*, INTAL, actualizado en 2008, www.iadb.org/intal).

⁷ Por ejemplo, la Comunidad Económica Europea se propuso formar un mercado único y el Mercosur una unión aduanera, mientras que el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) se planteó conformar sólo una zona de libre comercio.

Como puede apreciarse, las tres primeras categorías se limitan a compromisos en materia comercial, mientras que las dos últimas introducen obligaciones sobre otros elementos de la economía de los países participantes.

Los esquemas de zona de libre comercio (ZLC) y unión aduanera (UA) son los que registran mayores adhesiones a nivel mundial, en parte porque son los dos tipos admitidos originariamente en el marco de las negociaciones multilaterales. Esto nos lleva al punto siguiente sobre las normas GATT/OMC.

2. La integración económica y las reglas multilaterales de comercio

Al término de la Segunda Guerra Mundial, y con el objeto de evitar las "guerras comerciales" que habían socavado las relaciones económicas internacionales en el período anterior de entreguerras mundiales, se negoció y firmó en 1945 la Carta de La Habana, por la cual se creaba la Organización Internacional de Comercio, un organismo internacional con la función de regular las relaciones comerciales entre los países y solucionar conflictos. Ese instrumento internacional no contó con el número de ratificaciones necesario⁸ y, en consecuencia, no se estableció el organismo programado.

Se firmó también, en 1947, un Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés, *General Agreement on Trade and Tariffs*), que entró en vigor el 1 de enero de 1948 y que por casi 50 años constituyó el marco para pactar ventajas arancelarias entre los países y aprobar normas para el comercio multilateral. Recién al final del período de negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) se dio nacimiento a la postergada institución comercial, con el nombre de Organización Mundial de Comercio (OMC).

El tratado de creación de la OMC incluye el texto completo del GATT de 1948, que ahora se denomina "GATT 1994".

En el Acuerdo General se consagró el principio de no discriminación, que asegura el mismo trato a los productos de todos los territorios participantes. Las dos expresiones del principio de no discriminación son: la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y el trato nacional. Esas expresiones deben ser distinguidas convenientemente, porque la NMF obliga a todos los Estados que firman el GATT a no tratar a alguno de ellos peor, o mejor, que a los otros, impidiendo discriminar entre los participantes. La cláusula de trato nacional, por su parte, garantiza igual tratamiento (fronteras adentro) a las mercaderías o empresas extranjeras y a las nacionales.

Como señala Jackson⁹, a pesar de la desorientación que puede generar en la denominación de la cláusula la expresión "más favorecida", esta se refiere a un trata-

⁸ No obtuvo la aprobación de los Estados Unidos de América, lo que muchos consideran la principal causa de su falta de vigencia.

⁹ JACKSON, John, *The World Trading System - Law & Policy of International Economic Relations*, MIT Press, Cambridge, 2000, p. 157.

miento igualitario y no de más favor. La formulación clásica de la cláusula –repetida en multiplicidad de acuerdos posteriores– es la que figura en el art. I del GATT que establece: "Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes, o destinado a ellos".

Si bien la cláusula NMF aparece principalmente en acuerdos comerciales, su inclusión no se limita a este tipo de instrumentos internacionales, sino que puede aparecer en tratados sobre cualquier materia. Recientemente, aparece en forma reiterada la cláusula NMF en acuerdos de promoción y protección de inversiones, lo que ha sido objeto de debate y cuestionamiento por algunos expertos.

La cláusula NMF (*most favoured nation* o *nation plus favorisée*, en inglés y francés respectivamente) puede tener formulaciones diferentes en los distintos acuerdos, y producir efectos temporales desiguales, y, sobre todo, su funcionamiento puede ser incondicional o condicionado¹⁰.

a) Art. XXIV del GATT

Los tratados de integración regional constituyen una *excepción al principio NMF*, admitida por las propias normas multilaterales. En efecto, el GATT en su art. XXIV permite celebrar acuerdos entre dos o más países, cuyas ventajas no se extiendan a las demás Partes Contratantes del GATT (ahora miembros de la OMC), siempre que esos acuerdos lleven a la formación de una zona de libre comercio o de una unión aduanera.

Entre las principales reglas incluidas en el art. XXIV¹¹ están las relativas a las definiciones. En primer lugar la de *territorio aduanero*¹², que es aquel donde se aplica un arancel y reglamentaciones comerciales distintas a las de otro u otros territorios (*numeral 2*). También se define de ZLC, como dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan aranceles y restricciones para lo esencial del comercio recíproco (*numeral 8.b*).

En el caso de la definición de UA el texto utiliza varios parámetros: 1) la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo; 2) la eliminación de aranceles y restricciones para lo esencial del comercio recíproco, y 3) el establecimiento de igua-

¹⁰ El tema está desarrollado con mucho detalle y claridad en HUMMER, Waldemar y PRAGER, Dietmar, *GATT, ALADI y NAFTA*, Ediciones Ciudad Argentina, 1998, p. 39 y ss.

¹¹ Se indica el numeral correspondiente del art. XXIV.

¹² En GATT/OMC importa el concepto de territorio aduanero, más que el de país o países, lo que tiene una explicación histórica porque en el caso de territorios coloniales de ultramar, éstos podían integrar el mismo territorio –a efectos aduaneros– que las metrópolis.

les aranceles y reglas comerciales del nuevo territorio en el comercio con terceros (numeral 8.a), lo que se conoce como "política comercial común".

Otro grupo de normas esenciales del art. XXIV es el de los requisitos para considerar los acuerdos preferenciales compatibles con las reglas multilaterales y, en consecuencia, exceptuados de la cláusula NMF. Hay una condición general, consiste en que estos pactos de integración entre algunos miembros de la OMC deben facilitar el comercio entre los participantes, pero no poner trabas nuevas a los intercambios con los demás miembros (numeral 4). Se deben observar también otros requisitos especiales (numeral 5). En el caso de la ZLC, los aranceles que cada parte mantiene respecto de terceros no deben ser más elevados y las reglas más restrictivas que antes de formarse la ZLC. En una UA rige la misma condición, sólo que se habla del nuevo arancel establecido conjuntamente¹³.

Por otra parte, si se firma un acuerdo provisional tendiente a formar una ZLC o una UA, debe presentarse un plan y un cronograma para lograrlo, que tenga un "plazo razonable". En 1994, por medio del "Entendimiento" citado se especificó que el plazo sería razonable si no excedía de 10 años, salvo excepciones.

Es de destacar que tanto el Acuerdo General como los suscriptos posteriormente en las diferentes rondas de negociaciones, incluidos los de la Ronda Uruguay, firmados en Marrakesh en abril de 1994, tienen la característica de prever casi siempre algunas excepciones, y hasta la posibilidad de exceptuar las excepciones, así como la de aplicar *wavers* o autorizaciones especiales¹⁴.

Sin que se pueda citar a un autor que lo sostenga expresamente, sino que es la resultante de conversaciones informales entre expertos, se ha dicho que el GATT fue un texto escrito por comerciantes ávidos de hacer negocios y no por juristas con buenas técnicas de elaboración de normas. Sin embargo, en los últimos años, y por la tarea interpretativa de los paneles que intervienen en las controversias, las reglas multilaterales GATT/OMC, y especialmente su aplicación y observancia, han ganado en juridicidad.

Para facilitar una mirada sintética y gráfica del art. XXIV se incluye el siguiente cuadro.

¹³ En 1994 se indicó que para medir el efecto del nuevo arancel conjunto de las uniones aduaneras no bastaba aplicar un promedio simple respecto de los aranceles individuales anteriores, sino que debía calcularse un arancel ponderado conforme al volumen de comercio de los productos transados habitualmente (Entendimiento sobre el art. XXIV del GATT).

¹⁴ El término no significa "perdón", como alguna vez fue traducido, sino que contempla un permiso especial, generalmente temporario. Etimológicamente, en inglés la palabra *waver* está relacionada con la idea de fluctuaciones o cambios.

CUADRO 3
ART. XXIV DEL GATT 1994: ASPECTOS ESENCIALES

Definiciones

- Zona de libre comercio (ZLC): dos o más territorios aduaneros entre los que se eliminan aranceles y restricciones para lo esencial de los intercambios recíprocos.
- Unión aduanera (UA): sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo donde:
 - A. se eliminan aranceles y restricciones comerciales para lo esencial de los intercambios, y
 - B. los aranceles y las reglas comerciales respecto de terceros son sustancialmente idénticos (política comercial común).

Tipo de acuerdos aceptados

- Acuerdo para establecer una unión aduanera (UA);
- Acuerdo para establecer una zona de libre comercio (ZLC);
- Acuerdo provisional para establecer una UA o una ZLC.

Condiciones

- General: facilitar el comercio entre los territorios constitutivos, sin obstaculizar el comercio con terceros.
- Especiales:
 - A. en ZLC: los aranceles para terceros que cada territorio mantiene no deben ser más elevados que antes;
 - B. en UA: los aranceles para terceros no deben ser en conjunto más elevados que antes;
 - C. en acuerdos provisionales: debe fijarse un plan y un programa para establecer la ZLC o la UA en un plazo razonable.

La circunstancia de que sólo estén admitidos por el art. XXIV los acuerdos de ZLC, UA o los provisorios para llegar a esos tipos tiene una explicación histórica. En las discusiones acerca de la discriminación que implicaban los tratos preferenciales entre algunas partes no extensivos al resto de las partes contratantes, durante la Conferencia de 1947, se argumentó que las uniones aduaneras permitían una asignación más económica de los recursos, facilitaban el aumento de la producción y expandían los flujos comerciales, siempre que se observara la condición de no perjudicar el acceso de los productos de terceros países a los mercados integrados.

Por su parte, Estados Unidos se oponía firmemente a aceptar también las zonas de libre comercio (ZLC), sosteniendo que este sistema preferencial mantenía los obstáculos internos e imponía desventajas a los competidores externos. La presión de los países en desarrollo, apoyados principalmente por Francia, logró que se admitieran ambas figuras, así como los "acuerdos provisionales" para llegar a UA o ZLC¹⁵.

¹⁵ Los fundamentos de esas discusiones están explicados en OMC, "El regionalismo y el sistema multilateral de comercio", Ginebra, 1995, p. 9.

Debe aclararse que en aquellos tiempos, tanto los requisitos de una UA como los de la ZLC resultaban muy difíciles de cumplir para los países de menor desarrollo relativo, porque la eliminación total de aranceles de importación desprotegió a las llamadas "industrias nacientes" y dificultaba la competencia de sus producciones frente a las importaciones. Por otra parte, la recaudación proveniente de los derechos de importación y exportación constituía (y a veces sigue siéndolo hoy) una fuente importante de recursos presupuestarios para países pequeños. Como se verá a continuación, esas dificultades fueron abordadas más tarde en las reglas multilaterales.

b) La "cláusula de habilitación" de 1979

La presentación en este capítulo de las normas GATT/OMC relativas a la integración económica tiene forzosamente que abarcar una breve referencia a esta cláusula (*enabling clause*), instrumentada en una decisión de las Partes Contratantes en 1979, al término de la Ronda Tokio de negociaciones multilaterales del GATT. Esa decisión se denomina "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo".

En primer lugar, se afianzó con ella la base legal para los sistemas no recíprocos de ventajas que conceden algunos países industrializados a países en desarrollo, conocidos como SGP: Sistemas Generalizados de Preferencias. Éstas son ventajas "de una sola vía", porque la parte menos desarrollada no está obligada a otorgar preferencias a la parte industrializada o más desarrollada. Existen programas SGP concedidos por Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, por lo general a áreas o grupos de países seleccionados, ya sea por tratarse de ex colonias (como en el caso de la Unión Europea con los países denominados ACP—África, Caribe, Pacífico—), o de regiones en la zona de influencia de quien otorga las preferencias (como el Caribe y Centroamérica para Canadá y Estados Unidos).

En segundo lugar —y éste es el aporte más positivo para el mundo en desarrollo— la decisión permitió *acuerdos comerciales entre países en desarrollo*, aunque ellos no cumplieran con los requisitos del art. XXIV del GATT, y no se alcanzaran a perfeccionar ZLC o UA. Bajo el amparo de esta cláusula se celebraron convenios con preferencias para productos seleccionados que, sin llegar a liberar lo esencial del comercio recíproco de sus signatarios, generaron un aumento considerable de los flujos comerciales entre algunos países.

En particular en América Latina, la cláusula de habilitación fue la base jurídica de los acuerdos parciales firmados en el marco de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), nacida con el Tratado de Montevideo de 1980 y que, si bien contempla como objetivo final formar gradualmente un mercado común latino-

americano, manifiesta de manera expresa que los países miembros de la Asociación establecen un "área de preferencias económicas"¹⁶.

Algunos han sostenido que esos acuerdos, que benefician a ciertos productos y no liberan totalmente los intercambios, reflejan el fracaso de la integración en la región. Sin embargo ellos permitieron un crecimiento razonable del comercio intrazona y, posteriormente, en la década de los 90 y en el contexto de políticas unilaterales de apertura comercial, se comenzaron a suscribir acuerdos que tienen por finalidad conformar zonas de libre comercio. En la ALADI se los denomina compromisos "de última generación" y, más generalmente, se los conoce como TLC (tratados de libre comercio).

c) El GATS de 1994

Para concluir esta parte relacionada con la normativa multilateral y la integración, debe informarse que también se contemplan los acuerdos de integración en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS)¹⁷, adoptado al finalizar la Ronda Uruguay, que es el instrumento destinado a liberar las restricciones en el intercambio de servicios, no ya de mercaderías. La referencia será brevísima, porque esta obra no está destinada a tratar el sistema multilateral ni las reglas OMC en profundidad.

Se ha dicho que el GATS comprende una materia muy amplia —todo tipo de servicios de banca y seguros, de transporte y comunicaciones, prestaciones profesionales, consultoría, computación etc.—, pero que es un acuerdo poco profundo. Esta última característica se debe a que es un compromiso de "listas positivas", es decir, aplicable sólo a los sectores y subsectores que cada país decide liberar para prestadores extranjeros, y así lo indica taxativamente en su lista nacional.

En el art. V, titulado "Integración económica", el GATS prevé que puede acordarse, entre algunos países, un trato diferenciado sin obligación de extenderlo a los demás miembros de la OMC. Exige, en primer lugar, que el acuerdo regional tenga una cobertura sustancial, en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de prestación¹⁸.

¹⁶ Cabe recordar que su antecesora, la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), había establecido en 1960 el compromiso de crear una ZLC en un período de 12 años, que no pudo ser cumplido.

¹⁷ Las siglas inglesas GATS significan *General Agreement on Trade of Services*.

¹⁸ Este particular Acuerdo en materia de servicios definió cuatro modos para su prestación: 1) comercio transfronterizo del territorio de un miembro al de otro; 2) prestación en el territorio de un miembro a consumidores de otros miembros (servicios de turismo, por ejemplo); 3) presencia comercial de los prestadores de un miembro en el territorio de otro (radicación de empresas extranjeras) y 4) presencia de personas físicas prestadoras de servicios de un miembro en el territorio de otro (ingreso temporal de personas).

En segundo lugar requiere que se *eliminen las medidas restrictivas* entre las partes en los sectores comprendidos, *o que no se establezcan nuevas restricciones* (cláusula de *stand still*). Contempla, asimismo, flexibilizar los requisitos si los que participan en un acuerdo son todos países en desarrollo.

Corresponde señalar que en muchos acuerdos regionales y bilaterales de integración se ha comenzado a incluir compromisos en materia de comercio de servicios, por lo general inspirados en la normativa del GATS. En esos acuerdos entre un número menor de participantes —y dependiendo de la situación nacional de cada sector—, los países pueden estar inclinados a una apertura mayor, para facilitar la operación de prestadores extranjeros de servicios¹⁹.

3. Los estilos de integración económica

Antes de pasar al tema del nuevo regionalismo, es interesante hacer una referencia a lo que dos autores centroamericanos han denominado "estilos" de integración²⁰. En ese trabajo se destacan, dentro de un enfoque que abarca todo el aparato productivo de los países que se asocian, dos estilos diferenciados según la celeridad con que se impulsan las acciones integrativas y de acuerdo al mayor o menor grado de su programación. Ejemplos de esos estilos se encuentran tanto en Europa como en América Latina.

La *integración de mercados*, vinculada a las teorías económicas clásicas del comercio internacional, busca ampliar la dimensión del mercado, para lo cual plantea adoptar rápidamente la liberación comercial eliminando aranceles y restricciones para todo el universo arancelario. Es el estilo propio de las zonas de libre comercio a perfeccionarse en el menor tiempo posible, y en él se posterga —habitualmente— la coordinación de las políticas económicas de los países participantes. Se adapta mejor a esquemas formados por economías de similar desarrollo y con buen nivel de industrialización. Los proyectos de uniones aduaneras (Comunidad Económica Europea, Mercosur), así como algunas ZLC entre economías consolidadas (NAFTA), serían ejemplos de este estilo.

El *desarrollo integrado* busca concretar en forma paulatina acciones que beneficien mutuamente a los participantes y disminuir los costos de una apertura abrupta a la competencia externa. En este estilo, la coordinación de políticas se hace en forma simultánea con la liberación comercial. En Europa, el primer acuerdo de integración de la posguerra —la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951)— buscó la integración como

¹⁹ La superposición de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, tanto de mercaderías como de servicios, está dando lugar a dificultades en la administración de los esquemas y en el cumplimiento de los distintos compromisos, que es un problema nuevo en el campo de la integración económica. Como se verá más adelante, agrega complejidad al debate regionalismo *versus* multilateralismo.

²⁰ COHEN, ISAAC, y ROSENTHAL, Gert, "El concepto de integración económica y sus distintas manifestaciones", en BID/ICAP. *Temas sobre integración económica centroamericana*. San José de Costa Rica, 1977.

instrumento de desenvolvimiento sectorial y, recién años después, se programó la rebaja generalizada de aranceles y nació la Comunidad Económica Europea (CEE, 1958).

En América Latina los programas de desarrollo industrial del Grupo Andino representaron este estilo en los años 70 y 80. Fue similar el caso del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil iniciado en 1985, que se comenzó a implementar con rebajas arancelarias sectoriales (bienes de capital, industria alimentaria, sector automotor), pero que en pocos años fue sustituido por el proyecto Mercosur.

Algunos análisis económicos han encontrado que en el estilo de integración de mercados resulta más difícil distribuir equitativamente los costos y beneficios de la integración; mientras que en el de desarrollo integrado un reparto equitativo de ventajas y desventajas forma parte del diseño del proyecto, y se establecen mecanismos a tal fin²¹.

A la pregunta sobre cuál estilo es más conveniente, corresponde responder con cautela. Porque el desarrollo integrado puede evitar desequilibrios que pongan en peligro el éxito del proceso, pero requiere ser muy bien administrado; por su parte, la integración de mercados —con programas de rebajas arancelarias progresivas y automáticas— llega más prontamente a liberar el comercio recíproco.

Es interesante graficar estas alternativas en el siguiente cuadro.

CUADRO 4
ESTILOS DE INTEGRACIÓN

<p><i>Integración de mercados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Amplia liberación comercial con eliminación de aranceles y restricciones para todo el universo arancelario; – la coordinación de políticas se aborda, generalmente, en una etapa posterior del proyecto de integración; – presenta dificultades para distribuir costos y beneficios. <p><i>Ejemplos</i></p> <p>Las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras en general. CEE – NAFTA – Mercosur.</p> <p><i>Desarrollo integrado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Programación de una liberación comercial paulatina, generalmente por sectores. – La coordinación de políticas es simultánea con la liberación. – Una equitativa distribución de ventajas forma parte del diseño del proyecto. Se establecen mecanismos para ello. <p><i>Ejemplos</i></p> <p>Ceca – Grupo Andino – Programa Bilateral Argentina/Brasil.</p>
--

²¹ En el PICE bilateral argentino-brasileño se preveían "cláusulas gatillo" correctivas si se producían desequilibrios en la relación importación/exportación en perjuicio de alguno de los dos países.

III. REGIONALISMO

1. Conceptos preliminares

En esta sección del capítulo conviene hacer algunas aclaraciones terminológicas previas. La palabra *región*, que indica el escenario en donde ocurren algunas interacciones, debe diferenciarse del término *regionalismo*, que señalaría al conjunto de esos intercambios que tienen lugar en la región.

Aludir a la región en nuestra materia no se reduce a dar un dato meramente geográfico, sino que refleja un fenómeno con alcances político-sociales. Se trata de un espacio con dimensión social que involucra la idea de pertenencia. Por su parte, invocar al regionalismo implica designar ciertas características propias de cada región²².

El *regionalismo* tampoco es un concepto idéntico al de *integración regional*, porque no todos los intercambios entre Estados y grupos sociales que tienen lugar en una región, son actos de integración. Ya se ha visto el enfoque diferente que, respecto de las ideas de "cooperación" e "integración", tienen los expertos europeos y los latinoamericanos.

Digamos entonces que la *integración regional* sería el conjunto de tratamientos preferenciales —tanto económicos como sociales y, tal vez, políticos— que se otorgan Estados pertenecientes a una misma región. Obviamente, la *integración subregional*, involucra a países de divisiones zonales menores a la región, como puede ser el Cono Sur dentro del hemisferio americano, o la subregión andina en América del Sur.

Admitamos, sin embargo, que la costumbre ha ido imponiendo el término "regionalismo", el cual se utiliza en forma indistinta con el de "integración regional". Especialmente se usa para distinguir el regionalismo del multilateralismo, indicando el primero los acuerdos regionales de integración o integración regional, y el segundo los compromisos asumidos en el marco de la OMC. Por otra parte, hay un arduo debate entre los expertos en comercio internacional (*regionalismo versus multilateralismo*) sobre las ventajas o desventajas que ellos generan.

La simultaneidad de los procesos del regionalismo y del multilateralismo resulta para algunos fructífera, porque los acuerdos regionales de integración formarían bloques que van preparando el camino para la liberalización mundial de los intercambios (*constructing blocks*), y para otros conflictiva, ya que la discriminación para terceros, que es propia de las preferencias acordadas regionalmente, impediría esa construcción (*stumbling blocks*). El tema ha sido tratado exhaustivamente por los economistas que trabajan con la teoría del comercio internacional²³.

²² Cf. MURILLO ZAMORA, Carlos, "Aproximación a los regímenes de integración regional", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 8, 2004, en www.reei.org.

²³ Entre ellos, BHAGWATI, J. N., "Regionalism and Multilateralism: an Overview", en J. de Melo y A. Panagariya (comp.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, 1993; HOEKMAN, B. y LEIDY, M., "Holes and Loopholes in Regional Trade Agreements and the

2. Nuevo regionalismo

Los acuerdos regionales de comercio de la posguerra significaron, para Europa, una vía de pacificación y para los esquemas de integración en el mundo en desarrollo²⁴, un medio de industrializar sus economías, principalmente a través de políticas de protección aplicando altos aranceles de importación para promover la fabricación local (sustitución de importaciones).

En los países de menor desarrollo y en economías pequeñas la integración con vecinos de una región tuvo por objeto ampliar el mercado para ganar competencia con economías de escala y reducir el costo social de la industrialización sustitutiva. De ahí que hubiera instrumentos "defensivos" para sustituir importaciones y que el acceso al mercado de los países asociados fuera prioritario, postergando para una etapa de mayor consolidación la salida a insertarse en el resto del mundo, mediante exportaciones (políticas exo-dirigidas).

El contexto, tanto internacional como nacional, cambió mucho después de la década de los '80 (la "década perdida" para el desarrollo, según la CEPAL), ya que la crisis provocada por la deuda pública externa y el salvataje de los planes "de ajuste estructural" de los organismos internacionales determinaron importantes cambios de políticas económicas.

a) Modificaciones de contexto en los años 90

En el orden mundial se ha dado el fenómeno de la *globalización*, caracterizado esencialmente por: 1) el fraccionamiento de su producción que hacen las grandes empresas en distintos lugares, buscando costos laborales menores, o cercanía a las fuentes de aprovisionamiento de insumos; 2) la extraordinaria facilidad en las comunicaciones que han logrado los avances tecnológicos; 3) la movilidad diaria de capitales y fondos de inversión, que buscan, cotidianamente, mayores ganancias en los distintos mercados financieros y de capitales.

También debe consignarse el *incremento extraordinario del comercio internacional*, de donde ha resultado que su índice de crecimiento supera al de la producción a escala mundial. Esta circunstancia ha facilitado la formación de bloques regionales. Por otra parte, hubo un cambio de actitud en los Estados Unidos de América, que comenzó a firmar acuerdos preferenciales (bajo el art. XXIV del GATT) cuando antes impulsaba exclusivamente las ventajas comerciales en el ámbito multilateral.

Multilateral Trading System", en K. Anderson y R. Blackhurst (comps.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester Wheatsheaf, Ginebra, 1993.

²⁴ En América Latina, al comienzo de la década de los 60 (ALALC y MCCA), y unos años después en Asia (ASEAN) y África (UDEAC), se organizaron los primeros esquemas de integración regional.

En el orden de las políticas nacionales se inició una corriente de rebajas arancelarias unilaterales realizadas por los países, así como políticas de privatización de empresas (públicas o privadas de capital nacional) alentadas por los mencionados programas de ajuste estructural. Por último, pero de gran trascendencia, el fortalecimiento democrático en los países en desarrollo ha incidido en una mayor disponibilidad hacia la integración con otros países.

b) Características del nuevo regionalismo

En el ámbito latinoamericano, varios trabajos recientes analizan las características del "nuevo" regionalismo, sus relaciones con el multilateralismo y la influencia mutua de uno y otro en las negociaciones en curso, tanto a nivel hemisférico como interregional²⁵.

En general, estos estudios señalan la simultaneidad de los dos fenómenos: la multiplicación de acuerdos de integración económica a partir de mediados de la década de los 80, y el reforzamiento de las disciplinas GATT/OMC, unido a la gravitación que ha adquirido este organismo en el campo internacional a partir de la culminación, en 1994, de la prolongada Ronda Uruguay de negociaciones.

Una nota diferente e importante del nuevo regionalismo es que ya no se limitan los acuerdos de integración a países con continuidad geográfica o afinidad cultural. Han nacido los acuerdos regionales "norte-sur". En el hemisferio americano Chile suscribió acuerdos de ZLC con Canadá y Estados Unidos, y fue de los primeros casos de tratados celebrados entre países industrializados y en desarrollo.

A partir de los acuerdos de Marrakesh de 1994 y el nacimiento de la OMC, las normas multilaterales no se restringen al comercio de mercaderías, sino que abarcan también el de servicios y otros aspectos de política económica interna, como son los derechos de propiedad intelectual (marcas, patentes, derechos de autor, etc.) y algunos elementos del tratamiento a las inversiones extranjeras. Esas reglas GATT/OMC están impregnando la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales.

Como se ha señalado, muchos países efectuaron una liberación comercial unilateral, lo que ha provocado que la negociación de rebajas arancelarias haya perdido parte de su importancia, pero surgen temas no arancelarios de acceso a los mercados

²⁵ Pueden citarse: DEVLIN, Robert, y FRENCH DAVIS, Ricardo, *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, INTAL, Buenos Aires, diciembre 1998; DEVLIN, Robert, *The Free Trade Area of the Americas and Mercosur-European Union Free Trade Processes: Can they Learn Something from Each Other?*, INTAL, Buenos Aires, diciembre 2000, www.iadb.org/intal.

En español, puede consultarse BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*, Washington D.C., 2002.

(obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, medidas contra la competencia desleal) que también son contemplados en los nuevos acuerdos comerciales.

En consecuencia, las rebajas de aranceles se pactan, generalmente, en forma automática porque no hay mayores resistencias de los sectores privados. De ello resulta que prevalece más el estilo de "integración de mercados".

Otra característica del nuevo regionalismo es la insistencia en vincular a las negociaciones comerciales otros temas, como las condiciones laborales y la protección del medio ambiente. Esta vinculación es muchas veces resistida por los países de menor desarrollo económico, no por falta de consideración sobre su importancia, sino por las dificultades para alcanzar los estándares laborales y de protección ambiental de sus contrapartes negociadoras muy desarrolladas.

En los nuevos acuerdos no se insiste en una organización institucional de tipo supraestatal, como había ocurrido en la inmediata posguerra siguiendo el ejemplo europeo, pero, en cambio, se da mayor relevancia al establecimiento de sistemas de solución de controversias.

Como en secciones anteriores, se considera interesante ofrecer una presentación gráfica de los temas sobre nuevo regionalismo.

CUADRO 5
NUEVO REGIONALISMO

<p><i>Contexto de la economía internacional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Globalización: división de las producciones empresarias entre varios países; movilidad cotidiana de los capitales; mejoras en las comunicaciones usando nuevas tecnologías. - Mayor incremento del comercio mundial que de la producción. - Formación de bloques comerciales. Cambio de actitud sobre acuerdos preferenciales (EE.UU.). <p><i>Contexto en América Latina</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento democrático. - Convergencia de políticas económicas en la región: apertura unilateral / privatizaciones / programas de estabilización. <p><i>Características del nuevo regionalismo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Liberación comercial amplia con rebajas automáticas. - Integración de mercados (poca programación estatal). - Inclusión de materias diferentes a las de comercio. - Baja institucionalización (órganos intergubernamentales), pero sistemas de solución de controversias.
--

3. Multiplicidad de acuerdos y superposición de ordenamientos

La integración regional registra actualmente una tendencia a multiplicar los acuerdos, de tal manera que se ha popularizado una expresión de Jagdish Bhagwati, quien, para ilustrar la intrincada red de normas y compromisos que genera la pluralidad de negociaciones y acuerdos, dijo que se asemejaba a un "spaghetti bowl" (plato de tallarines).

Se comprueba que los Estados asumen compromisos comerciales tanto a nivel multilateral como regional y bilateral, de lo que resulta una superposición de reglas jurídicas sobre las mismas materias, que puede generar conflictos de observancia para los Estados. Sería conveniente establecer algún orden de jerarquía entre ellos, tal vez dando prioridad al derecho que rige los acuerdos de integración regional de mayor grado de compromiso, sobre otros cuyo ámbito material sea de aplicación menos exigente²⁶.

El Derecho Internacional tradicional ofrece algunas soluciones. Las normas residuales de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados abordan, en su art. 30, el tema de la "Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia". Indican que, en primer lugar, hay que observar las disposiciones que los propios tratados tengan sobre subordinación o incompatibilidad entre ellos. A falta de regla expresa, y si todas las partes han firmado los acuerdos en cuestión, prevalece el posterior. Cuando no todas las partes que conformaron un tratado anterior son integrantes del posterior: 1) entre los firmantes en ambos rige el posterior, y 2) las relaciones entre un Estado parte en los dos y otro que ha firmado sólo uno de ellos se rigen por el tratado en que son parte ambos (sea anterior o posterior).

Por otra parte, conforme a los principios generales, las disposiciones de un convenio más específico predominan sobre las de otro general sobre los mismos temas, conforme a *generalia specialibus non derogat*.

Varios acuerdos de integración incluyen previsiones sobre compatibilidad, por ejemplo, el Tratado de Roma que dio nacimiento a la Comunidad Económica Europea mantuvo la validez de la Unión Belgo-Luxemburguesa y del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Otros definen la supremacía de tratados relacionados, por ejemplo el NAFTA —art. 103.2— señala su prioridad en caso de incompatibilidad con las normas multilaterales GATT/OMC u otros acuerdos comerciales entre los firmantes del NAFTA (Canadá y Estados Unidos habían suscripto un acuerdo preferencial cinco años antes).

Las soluciones pueden ser variadas, pero es necesario tener presentes las dificultades que pueden surgir de la superposición entre los distintos acuerdos de comercio. Abordar estos temas jurídicos nos introduce en el siguiente capítulo sobre "Derecho de la Integración".

²⁶ Cfr. CZAR DE ZALDUENDO, Susana, "Las reglas multilaterales de comercio y las de los acuerdos regionales de integración ¿Oposición o coexistencia de ordenamientos?", en *Derecho Industrial y de la Competencia*, n° 6, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004, pp. 143 y ss.

CAPÍTULO II

DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DE LA INTEGRACIÓN

SUSANA CZAR DE ZALDUENDO

I. PRECISIONES Y DISTINCIONES

Mucho es lo que se ha escrito definiendo el Derecho de la Integración (en adelante D de I) como el conjunto de normas que rigen una "comunidad" internacional, es decir, una organización de características especiales, relacionadas con algún grado de participación en la soberanía de los Estados (por transferencia o delegación de éstos). Es decir que se tiende a igualar el concepto de D de I con el de Derecho Comunitario.

Entre nosotros, uno de los juristas pioneros en la materia habló de la gestación de "un nuevo derecho con características propias, hasta entonces desconocido en el derecho comparado", designándolo como "derecho de la integración o derecho comunitario"¹.

Esta equiparación fue morigerándose en la obra de otros autores y, en palabras de otro prestigioso jurista, se puede decir que "parece posible distinguir dentro de la normativa jurídica que denominamos *derecho de la integración económica* una forma más avanzada o profunda de éste, una expresión más perfecta en cuanto a su eficacia, que en Europa se ha dado en llamar *derecho comunitario*, atribuyéndole como propias ciertas características..." La relación entre el *derecho de la integración económica* y el *derecho comunitario* sería entonces de género a especie².

De esta manera parece apropiado definir el D de I como "el conjunto de normas jurídicas que regulan un proceso de integración entre dos o mas países"³. Como el

¹ El constitucionalista Miguel Ángel Ekmekdjian, de benemérita memoria, así se manifestaba en su obra clásica *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 65.

² BASALDÚA, Ricardo Xavier, *Mercosur y Derecho de la Integración*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 54.

³ ZELADA CASTEDO, Alberto, *Derecho de la Integración Económica Regional*, INTAL, Buenos Aires, 1989, p. 19.