



LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL RECURSO A UNA RACIONALIDAD ACOTADA

INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS AND DEVELOPING COUNTRIES: THE SEARCH FOR A BOUNDED RATIONALITY

MARCELO HALPERIN

RESUMEN

Para el análisis fructífero de las relaciones económicas internacionales parece indispensable reconocer que las condiciones de producción en el capitalismo tardío o economía globalizada carecen de una racionalidad que las sostenga. Esta falta de racionalidad explica, por un lado las dificultades de predicción y, por otro lado, la pérdida de orientación simbólica en el imaginario colectivo. Tales dificultades se relacionan en la práctica de los negocios con la imposibilidad de garantizar la continuidad de posiciones dominantes. Y en la teoría permiten descartar las visiones conspirativas que durante varias décadas simplificaron las explicaciones acerca del poder económico. En este marco los Estados nacionales y los actores privados se ven obligados a perseverar en un sistema de negociación permanente. A fin de responder a semejante desafío debe pulirse al máximo la capacidad para identificar prioridades nacionales y aplicar estrategias de negociación, aspectos que precisamente constituyen debilidades sintomáticas de los países en desarrollo. A propósito de dichas necesidades aparecen los denominados “acuerdos de libre comercio” (ALC), cuya progresiva difusión se debe precisamente a que promueven ámbitos de racionalidad o previsibilidad ajustada al objetivo de preservar y profundizar los nexos de interdependencia comercial y económica entre pares o grupos de países, contrarrestando así la incertidumbre prevaleciente a escala global.

PALABRAS CLAVES

Globalización, negociaciones económicas internacionales, acuerdos de libre comercio, Países en desarrollo.

ABSTRACT

For the successful analysis of international economic relations seems essential to recognize that the conditions of production in late capitalism lack of a global rationality that sustains it. This lack of rationality explains the difficulties in predicting affairs and also allow us to understand the symbolic loss of orientation in the collective imagination. The difficulties in predicting and hence related to planning in business practice are bond with the impossibility of ensuring continuity of dominant positions. And in theory those difficulties aid to preclude the conspiratorial visions which for decades ordered and simplified explanations about economic power. Within this framework national governments and private actors are forced to persevere in a system of continuous negotiations. To meet such a challenge must be polished to the maximum the ability to identify national priorities and negotiating strategies, aspects that are just sign of weakness in developing countries.

On the occasion of these needs have emerged so-called “free trade agreements” (FTA), whose progressive spread is precisely to promote an adjusted predictability and by this way preserving and deepening the ties of trade and economic interdependence between pairs or groups of countries, thus counteracting the prevailing global uncertainty.

KEY WORDS

Globalization, international economic relations, free trade agreements, developing countries.



1. DISOLUCIÓN DE LA RACIONALIDAD GLOBAL

Recientemente me permití escribir que un atributo del capitalismo tardío es la carencia de “racionalidad global”¹.

Pueden surgir distintas cuestiones a partir de semejante aseveración, que además dista de tener alguna originalidad. Ante todo debe sortearse la ilusión resultante de asociar la imagen de la esfera, como distintivo de la *globalización*, con un principio de racionalidad.

El horror a lo imprevisible se ha sacralizado, de manera que invocar la “globalización” implica concebir las relaciones económicas internacionales como determinadas por el encadenamiento de vibraciones o resonancias dentro de una esfera flotando en el vacío (sin mecanismos amortiguadores de impacto y con la posibilidad de interminables juegos de rebotes y carambolas). Esta visión, que en sentido amplio remite a un principio de racionalidad, en todo caso reproduce pobremente el pensamiento idealista o funcionalista más perverso, desprovisto de objeto y de sentido². Por eso invitaría a una transposición de imágenes, asociando la “globalización” ya no a la esfera sino al plano³. Esta figura del plano es afín a la imagen de redes o entramados productivos, logísticos y comunicacionales en permanente construcción (y deconstrucción), con la propia incertidumbre que deriva de dichos procesos (las redes pueden adquirir o perder elasticidad, transformarse en trampas o bien pueden quebrarse...).

Superada esta primera trampa semiótica que transmite una ilusión de racionalidad, habría que preguntarse sobre el sentido de negarle la cualidad de racional a una determinada fase o etapa en las condiciones de producción del sistema capitalista. Apenas quise indicar la imposibilidad de contar con alguna objetivación lógica y apta para respaldar las predicciones respecto de la economía globalizada. En otras palabras, no veo cómo se puede conceder a esas predicciones un alto grado de certeza. Por ejemplo, me parece aventurado anticipar el éxito de una determinada maniobra de concertación económica o comercial entre los principales operadores mundiales de cualquier sector o rubro. Es que por sus propias

¹ INFORME INTEGRAR (2009): “Globalización, recesión e integración económica”, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, número 55; La Plata, junio. Reproducida en la página en Internet de la Comunidad Andina de Naciones.

² Acerca del idealismo autoritario, véase de SARDUY Severo (1974): “Barroco”, ed. Sudamericana; Buenos Aires. Y con respecto al funcionalismo carente de sentido que caracteriza al posmodernismo, véase de BAUDRILLARD Jean: “La transparencia del mal”, ed. Anagrama; Barcelona, 1991.

³ Como lo hace el periodista FRIEDMAN Thomas (2008): “La Tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI”, Grupo Editorial Planeta; Buenos Aires.



características, en la economía globalizada resulta inviable la consagración de prácticas colusorias destinadas a capturar o congelar mercados, o aún monopolizar el conocimiento (científico, práctico, registrable o no registrable), porque pese a todas las imposiciones jurídicas o artilugios imaginables siempre aparecerán nuevos actores y, de una manera u otra, los derechos o intereses protegidos resultarán perforados⁴. Otro ejemplo de irracionalidad muy difundido es el de las crecientes privaciones energéticas y el progresivo deterioro ambiental como consecuencia de la expansión de los mercados mediante prácticas predatorias y que a su vez caracterizan a la misma globalización. Esta carencia de sustentabilidad puede ser expresada con mayor amplitud como una **incapacidad estructural para reabsorber los efectos indeseables del desempeño del sistema**. Del mismo modo que se destruyen los recursos naturales, van desechándose los recursos humanos y tecnológicos sin otra posibilidad que la de recurrir a paliativos (espiral asistencialista y por lo tanto del endeudamiento público). Tales apreciaciones, ampliamente ilustradas por la literatura, me llevan entonces a suponer la imposibilidad de predecir “racionalmente” el itinerario a recorrer por esta economía globalizada. Sólo me atrevería a trazar líneas borrosas que, a modo de guía, sirvieran para marcar algunas predeterminaciones internas del proceso, pero sin mayores pretensiones teóricas.

En segundo lugar, admito que bajo la presuntuosa fachada de la lógica intento sumar mi voz a quienes advierten que a propósito de las relaciones económicas internacionales desatadas después de concluida la guerra fría también se ha disuelto la posibilidad de sostener una cosmovisión compartida de ideales de coexistencia⁵.

En tal sentido, parecen muy lejanas las distintas pretensiones de alcanzar un grado superior de racionalidad jurídica tal como la entendemos desde la tradición napoleónica, esto es,

⁴ No se me escapa que este particular desorden asignado a la economía globalizada contrasta fuertemente con la visión conspirativa vinculada al papel de las corporaciones transnacionales en la economía mundial y que tuvo tanta influencia en la formación de los intelectuales latinoamericanos durante toda la época de la guerra fría.

⁵ La pérdida de aquel sentido jurídico de unidad tan propio de las codificaciones positivistas que alumbraron el siglo XIX nos remite a otros campos de reflexión. Por ejemplo: “¿Podemos hablar hoy de una gran neurosis contemporánea? De hacerlo, se diría que su determinación principal es la inexistencia del Otro, que condena al sujeto a la caza del plus de gozar. El superyó freudiano produjo cosas como lo prohibido, el deber, hasta la culpabilidad, que son términos que hacen existir al Otro, son los semblantes del Otro, suponen al Otro. El superyó lacaniano, que Lacan despejó en AÚN, produce un imperativo distinto: ¡Goza! Este es el superyó de nuestra civilización” MILLER Jacques-Alain y LAURENT Éric colab. (2005): “El Otro que no existe y sus comités de ética”, Paidós; Buenos Aires, p.19.



codificar las relaciones económicas internacionales bajo estatutos supranacionales. Dichas pretensiones se han ido esfumado una tras otra frente a la preeminencia de la incertidumbre.

2. TRANSACCIONES PARA ADMINISTRAR LA INCERTIDUMBRE

En este marco de apremios e imprevisiones es explicable la necesidad de los *países en desarrollo* (denominación elíptica que como sabemos hoy día designa a los países *subdesarrollados*) para negociar con otros países en desarrollo y también con países desarrollados los acuerdos intergubernamentales que por un prurito primeramente jurídico y luego ideológico se denominan “de libre comercio” (ALC).

Las organizaciones y acuerdos preferenciales y no extensivos entre Estados miembros (antes partes contratantes) del GATT deben tener por objeto una profundización del libre comercio entre sus signatarios, para ser aceptados como válidos por aquel ordenamiento multilateral (incluyéndose como figuras admisibles: las zonas de libre comercio; las uniones aduaneras; y desde 1979 también los acuerdos preferenciales pero exclusivamente entre países en desarrollo y menos adelantados). De ahí el cuidado en la presentación de los ALC ante los foros multilaterales bajo la carátula de “acuerdos de libre comercio”. A su vez, dichas formalidades están sostenidas por un discurso destinado a seducir a los operadores económicos y comerciales, para quienes la expresión “libre comercio” tiene un peso decisivo. Sin embargo, en varias publicaciones expuse mis reparos acerca de la discordancia entre aquella invocación al libre comercio y el verdadero contenido de los ALC⁶.

Es así que, lejos de ser lo que indica su denominación, los ALC constituyen el embrión de un nuevo tipo de codificación de derecho. Se trata de ordenamientos regulatorios de la interdependencia económica que por su exhaustividad y extensión distan de responder a la imagen simplificada de las zonas de libre comercio pergeñadas por el GATT 1947. Pero además tienen otra característica definitoria: tanto por el contenido de sus disposiciones operativas (en gran parte restrictivas, supeditadas a condicionalidades, gradualismos y

⁶ HALPERIN Marcelo (2008): “América Latina en un tiempo de transfiguración de los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral”, en Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, año XIV número 18, Instituto de Integración Latinoamericana; La Plata, Buenos Aires, Argentina, junio. Y INFORME INTEGRAR (2009): “Globalización, recesión e integración económica”, Instituto de Integración Latinoamericana, número 55; La Plata, junio. <http://www.iil.org.ar/textos/informe/integrar55.pdf>. Reproducida en la página en Internet de la Comunidad Andina de Naciones.



excepciones), como por sus sistemas de gestión y solución de conflictos, son dispositivos que retroalimentan las prácticas de negociación permanente.

Para los países en desarrollo estos códigos representan ni más ni menos que un recurso de subsistencia, especialmente considerando las ambivalencias propias de la internacionalización parcial de sus mercados internos. En efecto, sin contar con una racionalidad global ni con una cosmovisión compartida de ideales de coexistencia, parece imprescindible construir racionalidades “transaccionales” acotadas a las necesidades de interdependencia que, a su vez, son dictadas como clave de supervivencia por la misma globalización. Incluso la Organización Mundial del Comercio (OMC) es una estructura ya no supranacional sino “transaccional”, establecida y preservada con el objeto de ir fijando límites negociados entre lo permitido y lo prohibido y luego para dirimir las eventuales controversias dentro del mismo paradigma de negociación⁷.

Es así que la economía globalizada debería ser entendida de manera más comprensiva, incluyendo las regulaciones que contribuyen a encauzar el torrente de emprendimientos enhebrados en esa misma vorágine. Y precisamente los tan vilipendiados ALC suministran una especie de contención para resolver la encrucijada de los países en desarrollo sumidos en la globalización: su necesidad de afrontar el desafío de extender y profundizar relaciones económicas y comerciales incluyendo aquellas que en el punto de partida son inocultablemente asimétricas. A tal efecto, negociar un ALC representa la oportunidad de convenir disciplinas que en el peor de los casos (es decir, como consecuencia de una mala negociación) asegurarán una minuciosa y transparente “administración” (antes que “liberalización”) de dichas relaciones, haciéndolas más previsibles. Y aquí caben las salvedades de rigor: se supone que al sentarse a la mesa de negociaciones, los Estados de menor desarrollo relativo involucrados en tales tratativas habrán podido resolver con antelación y acertadamente la identificación de sus propias prioridades; y en caso afirmativo estarán preparados para traducir esas prioridades como propuestas idóneas y finalmente

⁷ Abunda la bibliografía sobre la versatilidad de las disciplinas multilaterales. La misma jurisprudencia generada por el Sistema de Solución de Diferencias ha contribuido a legitimarla (véase, por ejemplo: Estados Unidos-Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón (WT/DS58/AB/R) a propósito del alcance asignado al concepto “recursos naturales agotables”. En general, el Sistema de Solución de Diferencias opera como un mecanismo de coerción progresiva. Con ese carácter ejerce presión inhibitoria mucho antes del pronunciamiento final del Órgano de Solución de Diferencias y se prolonga después de ese mismo pronunciamiento, a través de la pormenorizada regulación de las retaliaciones (véase el “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias”). Asimismo, la inclusión o exclusión de temas regulados por el ordenamiento multilateral va respondiendo, funcionalmente, a la propia dinámica de la economía globalizada.



obtener su consagración normativa. De modo que las dificultades para identificar prioridades nacionales, elaborar propuestas normativas y luego negociarlas o renegociarlas exitosamente, no deben ser computadas como falencias de los ALC sino más bien como expresión de una incapacidad para poder beneficiarse de ellos.

Quizás las prevenciones debidas a semejantes dificultades expliquen tanta propaganda que en el mundo en desarrollo infunde la resistencia a negociar o en su caso a renegociar. Pero a mi entender la novedad es que para nuestros países, inevitablemente inmersos en la economía globalizada, ya no parece haber escapatoria: no negociar o no renegociar los ALC tiende a ser una opción cada vez más costosa⁸.

3. APRENDER A NEGOCIAR

Dando por sentada dicha necesidad de negociar, postulo que ella se inscribe en una lógica del *saber arreglárselas*⁹. Ni siquiera pretendo atribuirle la modalidad de un *saber hacer*¹⁰, simplemente porque dadas las condiciones bajo las cuales se deben afrontar tales negociaciones, no cabe recurrir a técnicas o fórmulas reproducibles por un criterio universal. En efecto, *saber hacer* aquí significaría contar con argumentos inequívocos para elegir o desechar la incorporación en los ALC de determinadas cláusulas o soluciones normativas. En cambio, en esta materia apenas podemos orientarnos por la experiencia que se ha podido aquilatar. De ahí que parezca muy apropiada la fórmula del *saber arreglárselas*. Quien actúa bajo un paradigma semejante suele empezar por preguntarse “dónde radica la falla” y, una vez detectada, procura repararla. Es lo que han venido haciendo los analistas para desentrañar los desaciertos cometidos al negociar aquel primerizo Tratado de Libre Comercio

⁸ Procuré resumir el problema en la nota periodística del diario LA NACION (2009): “El menú de la integración”, suplemento de Comercio Exterior; Buenos Aires, 3 de noviembre.

⁹ “El *saber arreglárselas*, según mi interpretación, surge cuando la cosa de la que se trata conserva algo imprevisible, y todo lo que puede hacerse entonces es ablandarla, domarla, permaneciendo alertas. En el *saber hacer* la cosa está domesticada, es sumisa, mientras que en el *saber arreglárselas* sigue siendo salvaje, indómita. Por eso, del lado del *saber hacer* está lo universal y del *saber arreglárselas*, lo singular. En un caso se conoce la cosa, no hay sorpresas, y en el otro, se la sabe manejar pero con cuidado porque se la desconoce y siempre se debe esperar lo peor en MILLER Jacques-Alain y LAURENT Éric colab. (2005): “El Otro que no existe y sus comités de ética”, ob.cit. p. 443.

¹⁰ “El *saber hacer* es (...) una técnica para la cual hay un lugar cuando se conoce la cosa de la que se trata y pueden definirse reglas reproducibles, enseñables: *cocine a fuego lento quince minutos...* Saben que si lo cocinan treinta, cuarenta y cinco minutos, no estará tan bueno y, finalmente, se quemará. No es ciencia, no es teoría, es saber cocinar”. MILLER Jacques-Alain y LAURENT Éric colab. (2005): “El Otro que no existe y sus comités de ética”, cit. supra, p. 443.



de América del Norte (TLCAN)¹¹. Pero en América Latina estos estudios todavía no alcanzaron un grado de difusión y prestigio académico suficiente, si bien en la región ya se cuenta con un acervo bastante rico de ALC concertados con países desarrollados. Los prejuicios a los que hice referencia desalientan las tareas de apreciación y evaluación sobre los resultados alcanzados y las consiguientes perspectivas para encarar eventuales renegociaciones. Sin embargo, en el marco del *saber arreglárselas* hay lugar para enmendar las malas experiencias. En este sentido, propongo a continuación algunos ejemplos acerca de frecuentes imposiciones de los países desarrollados que deberían desterrarse definitivamente.

El primer ejemplo es muy conocido y sin embargo pasa frecuentemente desapercibido. Consiste en una simple confirmación de las asimetrías preexistentes, pues los países desarrollados, cuando encaran negociaciones para la suscripción de ALC con países en desarrollo, tienden a exigir un reconocimiento de determinadas asimetrías en su favor y sin admitir contraprestaciones por ese reconocimiento. Se trata de convalidar distinto tipo de leyes y reglamentos vigentes en aquellos países y que no tienen equivalencias normativas en los países en desarrollo, precisamente debido a las insuficiencias estructurales de éstos últimos. Por lo tanto reconocer dichas asimetrías sin contraprestaciones implica ni más ni menos que legalizarlas y por lo tanto consagrar la disparidad estructural. Esta sumisión puede tener lugar bajo dos formatos. Un formato es el de la “cláusula del abuelo” (*grand father clause*), así denominada en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para sacralizar asimetrías preexistentes a la contracción del vínculo multilateral.

Al constituirse el GATT 1947, en virtud de la denominada “grandfather clause” (expresión de origen constitucional en algunos estados sureños de Estados Unidos de América (EUA) para señalar preferencias en el ejercicio del sufragio), quedó establecido que la Parte II del Acuerdo General (artículos III a XXIII), sólo se aplicaría en la medida que no fuera incompatible con las normas internas vigentes a la época de constitución del propio GATT. Así, EUA pudo sortear, válidamente, entre otros, el requisito de la demostración del daño producido a los productores nacionales por subvenciones externas para poder así aplicar derechos compensatorios de manera expeditiva. Al introducirse el Código de Subvenciones en la Ronda Tokio, esta discriminación se dirigió directamente contra los países en desarrollo que no habían adherido al mencionado Código. En efecto, la Ley de Acuerdos Comerciales de

¹¹ Así, por ejemplo, véase: GALLAGHER Kevin P., WISE Timothy A. and DUSSEL Peters Enrique (2009): “The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA”; Boston University, The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future.



1979 (Título I, Subtítulo A, Sec. 701 y Subtítulo D, Sec.771), autorizó la imposición de derechos compensatorios sobre las importaciones presuntamente subsidiadas y sin necesidad de probar el perjuicio, en aquellos casos en que los países exportadores involucrados no hubiesen ratificado aquel Código o asumido compromisos equivalentes. Esta construcción se ajustaba a la tradicional aplicación del principio de reciprocidad¹².

Aquella “cláusula del abuelo”, aunque en los ALC no esté explícita, suele subyacer a las extensas excepciones y reservas incorporadas a los anexos por los países desarrollados, en contraste con las más escuetas presentadas por los países en desarrollo. ¿De qué otra manera se podría fundamentar semejante asimetría?

Otro formato consiste en incorporar a los ALC listas de temas que se consideran inicialmente “excluidos” de la materia negociada. Como dicha exclusión significa que para esas materias los bienes, servicios y capitales habrán de regirse por las legislaciones nacionales vigentes, dado que los países desarrollados cuentan con disciplinas de mayor minuciosidad o sofisticación en materias tales como reglamentos, normas técnicas y medidas fitosanitarias, la mera remisión a los ordenamientos nacionales importa consagrar la asimetría cuando se trata de exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados signatarios de dichos ALC¹³.

El siguiente ejemplo se vincula al anterior. Ocurre que los negociadores de países desarrollados suelen reclamar la expresa incorporación de disposiciones que, en unos casos, implican para los países en desarrollo involucrados la aplicación de tratamientos más permisivos de acceso a mercados, radicación de inversiones y gestión de negocios que los aplicados por los propios países desarrollados en su mercado interno¹⁴. Y en otros casos los

¹² Véase JACKSON John H.: “Relaciones entre los países en desarrollo y el GATT después de concluidas las Negociaciones Comerciales Multilaterales”, documento individualizado como Fase II, 30/4/81 en UNCTAD-MIN-205.

¹³ Un caso muy notorio fue el de la suscripción del ALC entre Chile y la Unión Europea (UE) (vigente desde el año 2003), en cuyo Apéndice ID figuraba una enumeración de “Sectores en los que el presente Acuerdo no se aplicará inicialmente”. Se trataba de listar “Medidas sanitarias en los ámbitos siguientes: (1) aditivos alimentarios; (2) auxiliares tecnológicos; (3) aromas; (4) irradiación (ionización); (5) productos químicos derivados de la migración de sustancias procedentes de los materiales de envasado; (6) etiquetado de los productos alimenticios; (7) información sobre el valor nutritivo; (8) aditivos para piensos; (9) alimentación animal; (10) piensos medicados y premezclas; (11) organismos modificados genéticamente (OMG)”. De tal modo Chile quedaba expuesto, en el punto de partida, a que todas sus exportaciones de alimentos, materias primas e insumos alimentarios con destino a la UE cumplieran con las disposiciones de ésta última y de sus países miembros.

¹⁴ Las “conquistas” logradas por los negociadores norteamericanos en sus tratativas con los países centroamericanos para la suscripción del CAFTA. DR dieron lugar a una reacción en el propio



países desarrollados suelen reclamar el reconocimiento de derechos más extensos que los negociados multilateralmente (llamados *OMC plus*). Las asimetrías suelen ser notorias y por eso resulta indispensable que los negociadores de países en desarrollo, para saber a qué atenerse, conozcan al detalle los ordenamientos internos de los países desarrollados con cuyos representantes realizan tratativas. Y en particular la aplicación de determinadas cláusulas *OMC plus* puede tener consecuencias imprevisibles en la relación con terceros países que sólo por ser miembros de la OMC, terminan siendo beneficiarios indirectos y a título gratuito de semejantes concesiones bilaterales.

En tal sentido, con respecto al principio de la nación más favorecida (NMF) existe una diferencia entre los acuerdos multilaterales de la OMC para el comercio de bienes y servicios, esto es, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), por un lado; y por otro lado el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS o ADPIC en español). A diferencia del GATT y del GATS, el Acuerdo TRIPS tiene la particularidad de no incluir a la integración económica como una excepción al principio NMF, de modo que este último ordenamiento multilateral no reconoce la validez de tratamientos discriminatorios sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. En consecuencia, cualquier régimen OMC plus negociado en un ALC coloca a un tercer Estado, en tanto sea miembro de la OMC en situación de reclamar la extensión del mismo beneficio a su favor, sin necesidad de ofrecer reciprocidad. Y sin llegar a un perjuicio tan extremo como consecuencia de la ligereza en conceder tratamientos OMC plus en materia de propiedad intelectual, también se presentan problemas a propósito de las disposiciones sobre comercio de bienes y de servicios con carácter OMC plus que suelen contraer los países en desarrollo. Luego de suscribir por primera vez un trato OMC plus estos países no tardan en cargar con las implicaciones del apresuramiento, ya sea porque al hacerlo deben modificar su legislación interna, o bien porque a medida que van sumándose sus negociaciones para la conformación de nuevos ALC, se multiplican las solicitudes de las contrapartes para

Congreso de EUA en virtud de haberse excedido los márgenes reconocidos por la misma legislación estadounidense en una variedad de cuestiones. De ahí la publicación de documentos titulados "Trade Facts" en la página de Internet www.ustr.gov bajo la referencia "Office of the United States Trade Representative, Bipartisan Agreement on Trade Policy" de mayo de 2007, con precisiones sobre los alcances de las concesiones respecto de las siguientes materias: Labor, Environment, Investment, Port Security; Government Procurement, Intellectual Property.



obtener un tratamiento similar aun sin ofrecer a cambio concesiones adicionales que justifiquen ese reclamo.

4. ANOMIA O CONCERTACIÓN

Sobre la base de las reflexiones expuestas, surge una cuestión adicional acerca de las consecuencias de dar la espalda a los ALC. En principio, dentro de las condiciones de la economía globalizada o capitalismo tardío, el gobierno de un país en desarrollo que asume posiciones reticentes y decide no negociar o no renegociar ALC, no puede recibir por ello represalia comercial alguna.

Así, más allá del costo incremental de la reticencia, como indiqué más arriba, no rige un ordenamiento supranacional que obligue a contraer tales compromisos. Sin embargo, parecería que dicha retracción a sumarse activamente a la economía globalizada negociando y renegociando ALC da lugar a un tipo de represalia informal y que resulta de la propia dinámica del sistema económico internacional. En este sentido, cabe suponer que un Estado nacional incapaz de sintetizar políticamente sus prioridades para sostenerlas en una mesa de negociaciones se coloca en condiciones desfavorables. Son condiciones asimilables a una creciente carencia normativa o anomia para solventar sus relaciones comerciales y económicas con los otros países frente a los cuales precisamente se plantea la resistencia a negociar. Es que los ALC permiten disciplinar dichas relaciones por un lado mediante disposiciones acordadas con minuciosidad y por otro lado merced a la formulación de criterios interpretativos y foros de consulta y concertación. En consecuencia y a la inversa de lo que suele suponerse, el país reacio a negociar pasa a encarnar un “mal ejemplo” de déficit normativo y comunicacional y en consecuencia queda expuesto a soportar prácticas abusivas. Ocurre que al administrar las relaciones comerciales y económicas los ALC abren un espacio de objetivación jurídica donde puede anclarse la continuidad del diálogo. De ahí aseguran un saludable “distanciamiento” entre las partes. Es así que al no contar con esas disciplinas, criterios y ámbitos de concertación, los gobiernos de los países en desarrollo y, en última instancia, sus poblaciones pasan a padecer acechanzas y prácticas abusivas de difícil neutralización¹⁵. Dichas prácticas usualmente consisten en desplazamientos o bien en

¹⁵ Aquí me atrevo a transpolar a las relaciones económicas internacionales una reflexión de Zizek relativa a las situaciones de abuso en las relaciones interpersonales como característica de la época actual. Recuerda el destacado pensador esloveno que el término “abuso” “...en principio (...) designa hechos brutales como violación, agresión física y otros modos de violencia social que, por supuesto, deben ser duramente condenados. Sin embargo, en su uso más corriente, la palabra se aparta de su



restricciones infundadas o discriminatorias para el acceso a mercados de productos o servicios originarios de los países en desarrollo, o en maniobras destinadas a consolidar posiciones dominantes en su perjuicio. Los países en desarrollo afectados tienen la posibilidad de reclamar en el ámbito del sistema de solución de diferencias de la OMC, al menos con respecto a las materias que forman parte de la materia regulada por este ordenamiento. Pero como es sabido, no todas las cuestiones sensibles en el comercio y la economía internacional son objeto de regulación multilateral.

Haciendo un relevamiento de las principales materias todavía excluidas de las regulaciones multilaterales, habría que contabilizar, entre otras: las inversiones extranjeras directas (salvo los aspectos vinculados al condicionamiento del comercio internacional, previstos por el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio); el movimiento de activos financieros (con excepción de aspectos vinculados a la contratación y provisión de servicios financieros, negociados en una de las rondas multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS); la competencia, en el sentido de medidas y prácticas que pueden implicar abuso de posiciones dominantes o maniobras de colusión con efecto restrictivo o predatorio; y el impacto de los costos laborales sobre el comercio internacional (“dumping social”). Por lo demás están pendientes distintas disputas acerca de las fuentes normativas internacionales para disciplinar la protección de los recursos naturales. Tanto estos vacíos normativos como la eventual incorporación de temas a la materia regulada por un ordenamiento multilateral se justifican a mi entender por su tipo y grado de funcionalidad respecto de la economía globalizada¹⁶. [Por añadidura dicha dinámica tiene una vertiginosidad tal que obstaculiza el procesamiento jurídico en esa misma escala multilateral, como actualmente lo atestigua el problema para regular la subcontratación internacional de servicios a través de conexiones electrónicas en línea (“business process outsourcing” [BPO]), dado que por la superposición de prestaciones involucradas en este

sentido original y pasa a condenar la excesiva proximidad de otro ser humano de carne y hueso, con sus deseos, miedos y placeres. Dos temas determinan la actitud tolerante hacia los otros del liberalismo actual: respeto y apertura hacia la otredad, y temor excesivo del abuso. Con el otro todo está bien en tanto su presencia no sea intrusiva, en tanto el otro no sea realmente otro. La tolerancia coincide con su opuesto: mi obligación de ser tolerante con el otro significa efectivamente que no debo acercarme demasiado a él o a ella, no invadir su espacio –en otras palabras, que debo respetar su intolerancia hacia mi extrema proximidad. En la sociedad del capitalismo tardío, el derecho de no ser abusado, es decir, de estar a una distancia segura de los otros, se va convirtiendo cada vez más en el principal de los “derechos humanos” en ZIZEK Slavoj (2008): “Como leer a Lacan”, ed. Paidós; Buenos Aires, ps.108-109.

¹⁶ HALPERIN Marcelo (2004): “Principios jurídicos del multilateralismo económico”, Colección Aroha, Altuna Imp.; Buenos Aires, ps. 41 y ss.



tipo de operaciones puede caer simultáneamente dentro de al menos tres de las cuatro modalidades de contratación de servicios contempladas por GATS¹⁷.

Aun tratándose de materias abarcadas por el ordenamiento multilateral, las vías disponibles en la OMC, además de implicar trámites complejos y costosos, distan de garantizar la obtención de respuestas eficaces.

Últimamente la cuestión de la eficacia cobró inusitada repercusión con motivo de las contramedidas solicitadas por Brasil ante el incumplimiento de Estados Unidos de América al fallo sobre subvenciones a la producción y exportación de algodón. Ocurrió que, al menos con respecto a la retaliación directa –esto es, aplicable sobre el mismo comercio de bienes- Brasil advirtió efectos contraproducentes en dos aspectos: el daño generado a su propia economía y la ineficacia de la restricción como instrumento para inducir al otro Estado a cumplir las obligaciones multilaterales. Acerca del primer punto, el pronunciamiento arbitral dio crédito al argumento al recordar la jurisprudencia en el caso CE-Banano III (Ecuador), cuando los árbitros expresaron que “...la suspensión de concesiones puede afectar no sólo a la parte que es objeto de medidas de retorsión, sino que también puede tener, por lo menos hasta cierto punto, efectos desfavorables para la parte reclamante que trata de lograr la suspensión, en especial cuando entre una y otra parte hay un gran desequilibrio en cuanto al volumen del comercio y al poder económico, como sucede en el caso presente...”¹⁸ Y con relación al segundo punto, Brasil argumentó que “...las contramedidas limitadas únicamente al comercio de bienes no pueden tener suficiente influencia política para ejercer presión a favor de que los Estados Unidos retiren las subvenciones de miles de millones de dólares que pagan anualmente, o eliminen sus efectos desfavorables. Por consiguiente, esas contramedidas no son ‘eficaces’ a efectos de alentar el cumplimiento”¹⁹. Si bien este último concepto de “eficacia” no fue considerado válido por el árbitro, expresa una convicción hoy día suficientemente difundida y que quizás explique en alguna medida la disminución del número de casos sometidos al sistema de solución de diferencias de la OMC por países en desarrollo contra países desarrollados.

En síntesis, frente a la necesidad de suprimir o reparar daños o amenazas de daños, la negociación bilateral sin el soporte de un ALC puede ser la fuente de renovados

¹⁷ Conforme ITC Business Trade Policy Briefing, 5 de marzo de 2010.

¹⁸ WT/DS267/ARB/1 numeral 5.88 de página 104 y nota de pie de página 371 citando la Decisión de los Árbitros en CE-Banano III.

¹⁹ WT/DS267/ARB/1 numeral 5.126 de página 112.



padecimientos. Es así que negociar sin el soporte normativo de los ALC lleva a las partes a una puja marcada por el intercambio de señales sobre el poderío comercial o económico que precisamente no favorecen al país de menor desarrollo involucrado. En cambio, los ALC propician aquel necesario “distanciamiento” mediante reglas, criterios interpretativos e instancias de consulta, concertación y solución de diferencias de los propios ALC en una extensa gama de cuestiones abarcadas. A veces hasta ofrecen la instancia para dirimir cuestiones no contempladas en ellos²⁰. De manera que instalan una gimnasia de cooperación, consulta y concertación con doble reciprocidad: la reciprocidad puntualmente referida a la materia en debate y la reciprocidad “global” del ALC, que invita a situar cada uno de los debates en el marco de todos los restantes compromisos asumidos por las partes dentro de ese plexo normativo.

Por último, afloran las posibilidades de articular distintos ALC: el celebrado por las partes y los que vinculan a cada una de las partes con terceros Estados. En este aspecto, las negociaciones destinadas a extender los regímenes de acumulación para la calificación del origen de las mercaderías auguran la conformación de ordenamientos normativos que permitirán incorporar actividades productivas locales a encadenamientos transnacionales²¹. Es así que la progresiva convergencia entre ALC está insinuando un itinerario de internacionalización económica a partir de los ALC y no a sus expensas, exactamente al revés del trazado propuesto y reivindicado por la doctrina prevaleciente aun hoy día, inspirada en el anacrónico diseño de un multilateralismo supranacional.

²⁰ Pueden hallarse opciones de foro por las cuales se permite recurrir al sistema de solución de diferencias del ALC aún en aquellos casos en que se dirimen cuestiones sobre materias no reguladas por el propio Acuerdo. Por ejemplo, véase el artículo 3 del Décimo tercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Argentina y México; y véase también el artículo 2 del Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Brasil y México

²¹ CORNEJO AZZARRI Rafael (2005): “Recientes innovaciones en los regímenes de origen y su incidencia en el proceso de verificación: el caso de CAFTA”, edición conjunta de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Documento de Divulgación número 33, diciembre.



MARCELO HALPERIN

Abogado por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Egresado de la Escuela de Sociología y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Consultor de organismos internacionales de integración y cooperación económica. Investigador y docente del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

Fecha de recepción: 17-03-2010

Fecha de aceptación: 26-05-2010