

La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR

Félix Peña

Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Resumen

Los acuerdos preferenciales regionales (APR) constituyen una dimensión importante de las relaciones económicas internacionales. El desafío que se presenta es asegurar que puedan guardar conformidad con los principios y las disciplinas colectivas principales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Eso significará que podrán erigirse en un verdadero bloque constructivo en pos de una economía mundial más integrada y abierta.

Por consiguiente, parece necesario mejorar las disciplinas colectivas mundiales para garantizar que un mayor número de APR, ya sean antiguos o nuevos, esté verdaderamente en consonancia con la OMC. Un enfoque orientado por las normas eficaz es una condición importante para preservar la integridad del sistema multilateral de comercio. La proliferación de APR sin disciplinas colectivas sólidas y con deficiencias en su implementación podría ser muy negativa para los objetivos de libre comercio y desarrollo que se persiguen a escala mundial.

Los APR de baja calidad son el resultado de deficiencias en sus normas y debilidades en su aplicación. Siendo así, funcionarían en contra de los intereses de los países miembros más pequeños y en favor de aquellos más desarrollados. El MERCOSUR podría llegar a convertirse en un ejemplo de esta situación. Preservar el carácter de sistema orientado por las normas de un APR concreto -en contraposición a la alternativa de un sistema de carácter orientado por el poder- podría ser fundamental para la protección de los intereses nacionales de los miembros relativamente más pequeños.

Este artículo es el resultado de su trabajo de investigación realizado en el marco de ambas instituciones académicas.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es hacer un aporte al análisis de la implementación de las diferentes modalidades de acuerdos preferenciales regionales (APR),¹ tema que puede abordarse desde al menos tres perspectivas.

La primera implica el estudio de la relación que existe entre las normas de los APRs y las disciplinas colectivas que se desprenden de las normas del sistema multilateral de comercio que representa la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La segunda perspectiva se basa en el análisis de la conexión que existe entre las disposiciones de algunos APR y las disciplinas colectivas que se derivan de los APRs más amplios con las que se vinculan formalmente. Esta perspectiva es importante en ciertos casos como el de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que constituye formalmente el marco propicio para la celebración de la mayoría de los APRs entre países de América Latina. Esto puede resultar de importancia para el Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), según cuál sea su formato definitivo.

La tercera perspectiva es la relación que existe entre las normas de los APRs y la legislación interna de cada país participante, sobre todo en lo que atañe al marco jurídico de políticas públicas que afectan el comercio exterior así como las estrategias y las decisiones de inversión de las empresas.

En primer lugar, se analizará el fenómeno de los APRs y sus normas y, luego, se abordará las perspectivas recién mencionadas, con especial referencia a la ALADI y el MERCOSUR. Por último, se extraerán algunas conclusiones relacionadas con el tema principal de la Segunda Conferencia CEPII-BID.

II. LOS APRs Y SUS NORMAS

En los últimos años han proliferado los APRs. El profesor Jagdish Bhagwati habla, tal vez con cierta exageración, de una "epidemia".² En términos formales, estos acuerdos se consideran congruentes con los principios, los objetivos y las normas de la OMC. Aspiran a ser considerados como herramientas funcionales para ampliar y liberar el comercio mundial de bienes y servicios y para contribuir a un mayor bienestar de los ciudadanos de los países suscriptores e, incluso, de la humanidad en su conjunto.

No se trata de un fenómeno nuevo. Desde un punto de vista histórico, lo novedoso es la existencia de un marco mundial de disciplinas comerciales multilaterales que se inicia en 1947 con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT) y que alcanza su culminación en 1994 con la creación de la OMC. Aun antes de la Conferencia de La Habana, existieron muchos precedentes de los APRs, por lo general vinculados al nacimiento de un nuevo Estado soberano. El Zollverein (unión aduanera) alemán es el más conocido, si bien no el único (Machlup [1977], ver también Nolde [1924] y Anderson y Norheim [1993]).

A través de la historia se observa en la génesis y en el desarrollo -e incluso en el fracaso- de los APRs la constante interacción de factores políticos, económicos y legales. Aprender plenamente la esencia y dinámica de cada APR -y de estos acuerdos como un fenómeno internacional histórico y contemporáneo- implica entender la interacción de tres lógicas: la del poder, la del bienestar y la de la legalidad. Esto puede ser percibido fácilmente por cualquiera que haya participado alguna vez en los procesos de negociación y toma de decisiones en torno a un APR en calidad de actor de uno de los países socios o bien que haya estado presente en el nivel multinacional del mecanismo institucional de un APR.

Por consiguiente, comprender y abordar tal interacción es importante para cualquier ejercicio académico sobre el fenómeno de los APRs y para cualquier iniciativa de realizar una descripción teórica específica y es aun más relevante en el contexto de los enfoques de orden político. Sin embargo, también resulta pertinente abordar la dinámica

de cada una de las tres lógicas en forma separada, si bien siendo conscientes de que este último criterio sólo permite comprender de manera parcial una realidad más compleja.

Los APR pueden adoptar distintas modalidades, dado que no existe un único modelo preestablecido de validez universal. Pueden clasificarse de acuerdo con diferentes criterios; los más importantes son los cuatro que se mencionan a continuación:

- a) la existencia o no de contigüidad geográfica entre los socios;
- b) su ámbito bilateral o multilateral, que depende del número de países participantes;
- c) las técnicas de integración de los mercados utilizadas en las zonas de libre comercio o las uniones aduaneras, según lo establecido en el Artículo XXIV del GATT de 1994, o bien en los espacios permitidos por la Cláusula de Habilitación, negociada y aprobada durante la Ronda de Tokio (ver Winham [1986] pp. 141-146; 274-280; ver también Srinivasan [1998] pp. 21, 24 y 99), y
- d) la distribución del poder económico y político entre los socios y, en particular, el grado de disparidad de su desarrollo económico.

Cada acuerdo establece su propio sistema de normas, por lo que puede ser considerado como un "club privado" en el marco del "club global" (Snape [1993] pp. 283-287). Desde la perspectiva del sistema de comercio mundial, los APRs son subsistemas diferenciados, y en algunos casos poseen un carácter geográfico regional que los distingue. Las disposiciones de los APRs podrían equipararse a un código de señales transmitidas a los mercados -y a terceros países- acerca de cómo serán las condiciones futuras que rijan los flujos de comercio e inversiones dentro de la zona económica abarcada por los países socios. En el escenario de la competencia económica mundial contemporánea, esas señales aspiran básicamente a atraer inversiones productivas y a incidir en las decisiones estratégicas de las empresas, tanto de aquellas que ya operan en la zona económica de un APR -grandes empresas y PyMES- como de las que compiten en el mercado mundial.

En consecuencia, la percepción de la calidad de las normas de un APR, medida en términos de su potencial efectividad, eficacia, sustentabilidad y legitimidad (Peña [2003a]), es un factor clave para la *decodificación* estratégica que efectúan las empresas que compiten o procuran competir en los mercados mundiales o regionales de bienes y servicios. Ello también explica la importancia que tiene para las empresas y los inversores la disseminación oportuna y continua de la información sobre las normas, incluso en su etapa de elaboración (Peña [2003b]). Desde esta óptica, la transparencia en el proceso de formulación de las disposiciones de este tipo de acuerdo es valiosa para la inteligencia competitiva de las empresas. Podría decirse que hoy en día la calidad de los APRs, al menos desde el punto de vista de sus procesos de elaboración de normas y de toma de decisiones, se refleja en la calidad de su sitio en Internet.

Quienes se desempeñan en empresas con proyección regional e internacional tienen un ojo clínico, desarrollado durante una cuidadosa gestión de la inteligencia competitiva, para distinguir las señales sólidas y creíbles de aquellas que provienen de vacuos ejercicios de "diplomacia mediática" o de "diplomacia de efectos especiales". En particular, la calidad y sustentabilidad de los sistemas políticos de los países socios así como la calidad de sus respectivas políticas macroeconómicas, industriales y de comercio exterior son factores fundamentales a la hora de evaluar la credibilidad de las señales, explícitas o implícitas, que surgen de las normas de los APRs.

El origen de las normas de un APR es, en general, un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales multilaterales que constituyen un tratado, conforme a la definición dada por la Convención de Viena, cualquiera que sea la denominación formal que se adop-

te. El sistema normativo que rige la asociación de Estados deriva de un convenio constitutivo original. Tal sistema sólo es aplicable a los socios, independientemente de los efectos económicos que pudiese ocasionar fuera de los límites de la zona económica en cuestión.

El acuerdo constitutivo se basa en un equilibrio de los intereses nacionales de los socios que sea satisfactorio para éstos. Nadie puede forzar a un Estado soberano a ser parte de un APR. Si un país decide participar es porque lo considera conveniente para sus intereses nacionales. El factor que explica el origen del convenio constitutivo es la expectativa de todos los socios de obtener beneficios recíprocos. También explica su permanencia en el tiempo. Esta expectativa permite que un APR adquiera legitimidad social entre los ciudadanos, elemento decisivo para la continuidad de un APR (Peña [2003c]).

Se observan tres denominadores comunes en cuanto a los objetivos de los sistemas de normas propios de este tipo de acuerdos, cualesquiera sean sus modalidades. Ellos son:

a) garantizar el acceso a los respectivos mercados de los bienes y, eventualmente, los servicios y las personas originarios de cada socio;

b) establecer algún grado de discriminación a favor de los socios en lo atinente al acceso a los mercados del acuerdo -por ejemplo, a través de un arancel común en el caso de las uniones aduaneras o de reglas de origen y reglamentos en materia de inversiones y compras gubernamentales específicos en el caso de las zonas de libre comercio- y, eventualmente, en relación con la forma de operar dentro de cada mercado, y

c) desarrollar disciplinas colectivas entre los socios, sean explícitas o implícitas, con el propósito práctico de limitar la discrecionalidad de cada socio en la formulación y aplicación de políticas públicas, sobre todo en el plano macroeconómico, el del comercio exterior y el de las inversiones.

En términos generales, en el convenio original también se incluye un mecanismo para formular normas, a partir del cual pueden surgir reglas secundarias o complementarias respecto del acuerdo constitutivo. La conclusión lógica es suponer que al diseñar las reglas de juego -al igual que lo sucedido con el acuerdo original- los socios desean que no sean letra muerta sino que tengan una aplicación efectiva y, por consiguiente, que produzcan los resultados económicos y eventualmente políticos esperados.

No existe un modelo único derivado de las normas internacionales que prescriba de qué manera deben organizarse las instituciones de los APRs (ver también Kahler [1977]). Sin embargo, al analizar casos concretos es posible distinguir ciertas funciones que las instituciones deben cumplir, entre ellas las siguientes:

a) la preservación de la reciprocidad en materia de intereses nacionales que subyacen al acuerdo original;

b) la formulación de normas complementarias y secundarias respecto del acuerdo constitutivo que permitan su implementación, su adaptación a las circunstancias cambiantes o -sobre todo en el caso de un mercado común o una unión económica- profundizar el desarrollo de un proyecto común;

c) el manejo de los conflictos que puedan surgir entre los socios como resultado de la implementación del APR y la resolución de controversias comerciales o relativas a inversiones a través de mecanismos jurisdiccionales comunes, ya sean arbitrales o judiciales, y

d) la difusión de información sobre las normas y su implementación.

Estas funciones serán más amplias cuanto más profundos y complejos sean los objetivos del APR. Por ejemplo, una unión monetaria y económica entre un gran número de Estados soberanos contiguos que hayan desarrollado o pretendan desarro-

llar objetivos políticos explícitos (entre ellos, en materia de seguridad) puede requerir instituciones más complejas que una simple zona de libre comercio entre países que no tienen proximidad geográfica.

Por último, hay otros dos factores que inciden en muy gran medida en las características y modalidades de las instituciones de los APRs:

- el grado de interdependencia y conexión existente entre las economías de los países socios, medido en especial por la intensidad de los flujos comerciales, financieros y de inversiones, y
- la distribución del poder relativo económico y político entre los socios, en particular cuando entran en juego las asimetrías en la interdependencia y el grado de conexión de sus respectivas economías.

III. LOS APRs Y LA OMC

El vínculo entre el sistema multilateral de comercio y los subsistemas preferenciales regionales -amén de la tensión entre ambos fenómenos- ocupa y seguirá ocupando en el futuro cercano un lugar prominente tanto en el plano académico como en el de las relaciones económicas internacionales concretas.

El *multilateralismo* es el sistema de principios, normas e instituciones que tiene como objetivo el desarrollo a escala mundial de las disciplinas colectivas que inciden en el comercio internacional de bienes y servicios, incluidos los flujos de inversiones. Este sistema multilateral de comercio está plasmado en el seno de la OMC y, en particular, en sus principales marcos contractuales: el GATT de 1994 y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

El *regionalismo* es el conjunto de subsistemas regionales resultantes de acuerdos preferenciales- y, por ende, es discriminatorio -celebrados entre dos o más países, contiguos o no, cualesquiera sean sus modalidades y objetivos adicionales a los económicos y comerciales. Estos subsistemas son, por lo tanto, excepciones a los principios de no discriminación y trato de nación más favorecida, piedras angulares del sistema de comercio multilateral de la OMC. Desde la óptica de esta organización, se trata de subsistemas con objetivos, normas e instituciones propios.

La importancia de este vínculo se ha intensificado en los últimos años desde la celebración de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC; la constitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la ampliación de la Unión Europea (UE); el avance de las negociaciones de los acuerdos de libre comercio Norte-Sur (entre ellos, el ALCA, el APEC [*Asia-Pacific Economic Cooperation*]), los acuerdos de libre comercio con la UE y los suscriptos por Estados Unidos con otros países -México y Chile en la región de América Latina-, así como el inicio del proceso de negociación entre el MERCOSUR y la UE, y la multiplicación de acuerdos de libre comercio y de integración entre países en desarrollo, como aquellos que se celebran en el marco de la ALADI, siendo el MERCOSUR uno de los más importantes desde el punto de vista económico.

El vínculo entre las preferencias regionales bilaterales o multilaterales y el sistema multilateral de comercio es también una de las cuestiones más relevantes de la agenda de la ronda de negociaciones de Doha en el ámbito de la OMC.

Como consecuencia, se ha registrado un aumento importante de la bibliografía sobre la materia y muchos de estos aportes presentan enfoques multidisciplinarios que atienden todos los factores, no sólo los comerciales. Por lo tanto, se encuadran dentro del

marco teórico más amplio de las relaciones internacionales en vez de limitarse al comercio internacional (Thorstensen [2001] pp. 237-254; Jackson [2000] pp. 99-112; Dan [2001] pp. 131-147; Lafer [1998] pp. 49-53; Hoeckman y Kostecki [2001] pp. 346-368; Bhagwati [1999] pp. 31-44; Messerlin [1999] pp. 45-86 y Roessler [1993] pp. 311-325).

La experiencia de los últimos años permite hacer ciertas observaciones sobre la interacción entre el sistema multilateral de comercio y el regionalismo preferencial respecto de las relaciones comerciales y económicas internacionales:

1) En relación con el comercio internacional, tanto el sistema multilateral como el regionalismo preferencial, de acuerdo con sus expresiones concretas de fines del siglo XX, son realidades políticas, económicas y jurídico-institucionales muy enraizadas en sus respectivos entornos y continuarán formando parte del escenario mundial en el futuro inmediato. Cada sistema tiene su propia lógica y dinámica. Sólo en un plano teórico podría imaginarse la eliminación de una de esas realidades.

El sistema multilateral de comercio refleja un proceso más profundo con una dimensión política, económica y cultural muy clara, que es la creciente y al parecer irreversible globalización de la economía y la política del mundo.

El regionalismo preferencial refleja la existencia de subsistemas internacionales donde las potentes fuerzas que mantienen la distinción entre el "nosotros" y el "ellos" -la Unión Europea, el MERCOSUR, el TLCAN- exceden la esfera comercial, ya que responden desde el momento de su creación a poderosas razones políticas o incluso estratégicas. Estos subsistemas se nutren del hecho de que sus países miembro comparten un espacio geográfico pero, sobre todo, un espacio histórico, estratégico y cultural. No obstante, el regionalismo preferencial también refleja las estrategias de negociación del comercio internacional, que impulsan la creciente multiplicación de acuerdos bilaterales de libre comercio entre naciones que tienen afinidad económica e incluso política, aunque carecen de proximidad geográfica.

En cuanto al comercio y a la economía, el regionalismo entre países vecinos suele ser sólo parte de procesos más amplios cuyo objetivo es generar espacios de paz, estabilidad política y democracia, donde predomina la lógica de la integración arraigada en los valores de una sociedad abierta. Estos procesos paulatinos persiguen la sustentabilidad de la cohesión social como valor central y como una herramienta de competitividad mundial privilegiada.

2) El multilateralismo y el regionalismo no son fuerzas necesariamente contrarias en la construcción de un sistema mundial de comercio internacional y relaciones económicas basado en los principios del libre comercio y en un equilibrio razonable entre los intereses de las distintas naciones.

Por el contrario, desde la creación de la Comunidad Económica Europea y la consiguiente formación y ampliación de un mercado único que llevó a la concreción de la unión monetaria actual, se ha registrado una interacción constante entre los logros de esta experiencia regional y aquellos alcanzados en el nivel multilateral y en otras regiones.

El efecto "bola de nieve" de los APRs se traduce en lo que se ha dado en llamar "*regionalismo competitivo*" como también en el motor que impulsa las mismísimas negociaciones sobre el comercio multilateral. El interés por el regionalismo competitivo preferencial es asimismo un factor que ha influido en el consenso alcanzado en el plano multilateral, tal como pudo observarse en la Ronda Uruguay y como ocurrirá en la Ronda de Doha.

Pero, al mismo tiempo, el desarrollo de las disciplinas comerciales multilaterales, sobre todo luego de la finalización de la Ronda Uruguay, ha condicionado el desarrollo de

acuerdos regionales preferenciales, dejando menos margen para que surja la temida tentación de conformar fortalezas comerciales reales o míticas.

El espectro de los "bloques entorpecedores" o *stumbling blocs* - término que adquirió popularidad en la literatura académica desde que fue utilizado por el profesor Bhagwati en 1991, (Bhagwati [1991]) no ha regresado para perseguirnos, pese a que hay margen para creer que no todos los aspectos de las manifestaciones de preferencias regionales se encuadran perfectamente en el concepto de "bloques constructivos" o *building blocs*.

En este sentido, merece prestarse especial atención a los efectos potencialmente discriminatorios de los APRs sobre todo las condiciones para el acceso de terceros países, que no son el resultado de ningún subsistema internacional regional de base geográfica sino que involucran a países que no tienen ningún vínculo geográfico directo.

3) Los principios y las normas, tanto multilaterales como regionales, interactúan en diversos planos.

Cada vez en mayor medida, los APRs -cualquiera que sea su modalidad: zonas de libre comercio o uniones aduaneras- o los múltiples híbridos que se observan en la práctica se rigen por las normas de la OMC. Su legitimidad internacional depende en gran parte de su conformidad con el Artículo XXIV del GATT de 1994 y otros compromisos contractuales asumidos en la OMC, como la ya mencionada Cláusula de Habilitación.

Al mismo tiempo, en algunos casos el carácter "OMC plus" de los APRs sienta precedentes que afectan las futuras negociaciones multilaterales, tanto mundiales como regionales, como ha sucedido con el TLCAN. Es de esperar que este ejemplo sea imitado en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile, al menos en el caso de Estados Unidos.

La interacción entre las normas multilaterales de comercio y las preferencias regionales también tiene una relevancia práctica cuando se la analiza a la luz del derecho interno de los países que son a la vez miembros de la OMC y de uno o varios APR. Esto es más notorio en el caso de países como Argentina, cuya Constitución garantiza la primacía de los tratados sobre la legislación nacional. Este tema se abordará más adelante.

4) La tendencia observada en el multilateralismo y en el regionalismo preferencial, no sólo hacia la coexistencia pacífica sino también hacia una complementación constructiva, podría fortalecerse en, al menos, tres esferas:

- En el *plano multilateral*, en la medida en que ha habido un fortalecimiento de los mecanismos de la OMC para garantizar la compatibilidad dinámica de los APRs con los principios y las normas del sistema multilateral.

Distintos especialistas han propuesto una serie de ideas prácticas sobre esta cuestión (Serra *et. al* [1997] pp. 41-56; McMillan [1993] pp. 292-310). Principalmente, implican elaborar disciplinas colectivas en materia de normas de acceso a los distintos acuerdos preferenciales a fin de evitar la discriminación contra países que reúnen las condiciones para dicho acceso; fortalecer las normas con el objeto de limitar el efecto discriminatorio que puede derivar de reglas de origen específicas de los acuerdos de libre comercio; efectuar un seguimiento imparcial y efectivo de la evolución de los APRs a la luz de los compromisos multilaterales; garantizar el máximo grado de transparencia en las normas y la puesta en práctica de los APRs, y agilizar el acceso de los particulares a los mecanismos de solución de diferencias en aquellos casos en que existe una clara discrepancia entre lo dispuesto en un APR y los principios y las normas del sistema multilateral, lo que, por consiguiente, debilita o anula su eficacia.

En esta esfera, la idea sería creer en la vocación mundial de los APRs aunque, por si acaso así no fuese, siguiéndolos de cerca y fortaleciendo su eficacia.

- En el *plano regional* y, sin duda, en el *interregional*, en la medida en que los países miembro de un APR incorporen su voluntad política explícita de cumplir los compromisos asumidos en la OMC en las normas aplicables a sus relaciones recíprocas y a sus políticas sobre comercio exterior.

A tal fin, resulta esencial la auténtica vocación de *estabilidad y permanencia* de un APR; en otras palabras, que no pueda considerarse un instrumento *descartable* de política de comercio exterior. Es esa vocación -junto con la apertura al resto del mundo- lo que confiere legitimidad al trato preferencial desde la perspectiva del sistema multilateral de comercio.

Asimismo, la conformidad con los compromisos asumidos en la OMC contribuye a proteger los intereses de los países más pequeños, especialmente en el caso de los APRs que se caracterizan por una notoria asimetría en cuanto al tamaño y grado de desarrollo de los mercados de cada socio. También contribuye a alcanzar una de las metas centrales de todo proceso de regionalismo preferencial abierto, que es crear un marco previsible para atraer a los competidores mundiales interesados en invertir y prestar servicios por medio de redes que exceden la dimensión limitada de una región.

- En el *plano nacional*, en la medida en que cada país sea capaz de desarrollar estrategias de inserción económica internacional que le permitan aprovechar al máximo los márgenes de operación más amplios resultantes del fin del mundo bipolar de la época de la Guerra Fría así como de la globalización económica y capitalizar a su favor el mayor grado de permisibilidad que existe hoy en día para beneficiarse de todas las oportunidades de competir en el terreno económico a escala mundial.

Esto lleva a procurar forjar alianzas comerciales con el exterior que no sean exclusivas ni excluyentes, sin perjuicio de privilegiar, como núcleo de tal estrategia, la alianza estratégica con la región contigua.

El hecho resulta más evidente cuando se observa la tendencia reciente a hacer valer, desde el punto de vista conceptual y práctico, la idea de integrarse al mundo y a una región determinada, privilegiando al mismo tiempo el interés nacional de crear condiciones externas estables, flexibles y dinámicas que favorezcan los empeños nacionales destinados a consolidar la democracia, modernizar la economía, aumentar la cohesión social y lograr la inserción competitiva en una única región y en el mundo entero.

El concepto de *integración en redes* (Castels [1998] pp. 330-332), con sus consecuencias institucionales, está convirtiéndose en la contraparte del desarrollo de redes de producción y comercialización a escala regional y mundial por parte de las empresas. En este concepto reside una de las claves para comprender la relación dinámica y complementaria entre el multilateralismo mundial y el regionalismo preferencial, tal como lo perciben desde una óptica inevitablemente privilegiada tanto los países como las empresas.

Es en este contexto que cabe, entonces, abordar y fortalecer los argumentos tendientes a lograr que, en el ámbito de la OMC, se desarrollen disciplinas colectivas sobre los APRs y, en especial, sobre aquellos que no reflejan la dimensión comercial de los regionalismos geográficos naturales.

Tales disciplinas colectivas pueden ser un factor clave para asegurar la preservación del carácter de sistema *orientado por las normas*, en contraposición a *orientado por el poder*, tanto del sistema multilateral de comercio como de cada APR (Jackson [2000] pp. 6-10). Con un enfoque predominantemente *orientado por las normas*, es posible hallar por fin la respuesta a la preocupación legítima de Bhagwati y muchos otros acerca de los efec-

tos negativos que podría ocasionar una proliferación -o "epidemia"- de APR concebidos en esencia como instrumentos de poder internacional y no necesariamente como un medio para propiciar el crecimiento y la libertad del comercio mundial.

IV. LOS APRs IMPLEMENTADOS COMO PARTE DE ACUERDOS MÁS AMPLIOS: EL CASO DE LA ALADI

En el marco de la ALADI existe una gran cantidad de APR entre países de América Latina. Precisamente, el reemplazo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por la ALADI en 1980 tuvo como principal objetivo facilitar la implementación de APR entre dos o más países miembro abiertos a otros socios, pero con preferencias no automáticamente aplicables a todos.

La ALADI se ha constituido en una estructura que permite la instrumentación de APR entre algunos de sus países miembro, independientemente de sus objetivos más generales y demás funciones, como el logro en el tiempo de un mercado común latinoamericano y otras funciones que cumple o puede cumplir en relación con la expansión y liberalización del comercio y la cooperación económica entre los socios.

En términos específicos y en teoría -al menos en este nivel-, la ALADI garantiza un sistema regional de disciplinas colectivas sobre las circunstancias, las modalidades y los procedimientos que un grupo de socios -dos o más, pero menos que el total- deben respetar cuando elaboran preferencias comerciales no aplicables a otros socios o, en otras palabras, a la hora de establecer discriminaciones respecto de otros socios. Hay una norma fundamental que prescribe que estos acuerdos deben someterse a la consideración de todos los demás socios y estar abiertos a su acceso mediante negociaciones previas.

Sin embargo, en la práctica el efecto primordial de la ALADI ha sido desarrollar una protocolización o registro de APR donde se consignan las discriminaciones entre socios, amparándolos jurídicamente en el marco del GATT a través de la aplicación de la Cláusula de Habilitación. Se ha avanzado poco en hacer extensivas estas preferencias al resto de los socios o en desarrollar otro instrumento previsto en el Tratado de Montevideo de 1980, que consiste en crear un sistema de preferencias regionales como paso previo hacia un mercado común mediante acuerdos de alcance regional que abarquen a todos los países miembro.

El hecho de que los empresarios hayan considerado que el sistema jurídico de la ALADI no es de alta calidad, puesto que las normas pueden ser fácilmente abandonadas o modificadas si las circunstancias así lo requieren, podría interpretarse como una de las razones de su efecto práctico extremadamente limitado.

El Tratado de Montevideo de 1980, en virtud del cual se creó la ALADI, fue notificado ante el GATT al amparo de la Cláusula de Habilitación. Desde entonces, su Secretario General informa periódicamente a la OMC, a través del Comité de Comercio y Desarrollo de ésta, sobre los APRs implementados dentro de su jurisdicción.

¿Cuál es el campo de aplicación de los *acuerdos de alcance parcial* previstos por el Tratado de Montevideo de 1980 (Artículos 4 y 7)? (Peña [2000]). La pregunta es pertinente si se tiene en cuenta la práctica que suele seguirse al instrumentar un APR entre países miembro.

Al menos en el caso de Argentina, se entiende que estos APR -implementados según la modalidad de los acuerdos de alcance parcial de conformidad con la normativa de la ALADI- entran en vigor y son aplicables en el sistema jurídico interno del país a partir de

su protocolización ante la Secretaría General de la ALADI y la notificación de dicho trámite ante la Aduana, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 415/91.

La Argentina basa esta práctica interpretando que el Tratado de Montevideo permite, al establecer la figura de los acuerdos de alcance parcial, que el Poder Ejecutivo de Argentina suscriba acuerdos en forma simplificada, es decir, sin someterlos a la aprobación del Congreso. Además, la Corte Suprema de Justicia de la Nación avaló este procedimiento en el fallo dictado el 7 de mayo de 1998 en ocasión del caso "Dotti, Miguel A. y otros s/ contrabando".

¿Qué dice en realidad el Tratado de Montevideo de 1980? Hay dos disposiciones que son fundamentales para la plena comprensión del texto. En primer lugar, el Artículo 4 estipula que "[p]ara el cumplimiento de las funciones básicas de la Asociación establecidas por el artículo 2 del presente Tratado, los países miembro establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial". En segundo lugar, el Artículo 44 del Tratado establece que "[l]as ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembro apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembro".³ En la Sección tercera del Tratado, que comprende los Artículos 7 a 14, se desarrolla lo dispuesto en el Artículo 4 en lo que respecta a los acuerdos de alcance parcial. Además, la celebración de dichos acuerdos está regulada por la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALADI, cuya quinta disposición estipula las normas procesales aplicables a tal efecto en el marco de la ALADI.

En ninguna oportunidad el Tratado de Montevideo de 1980 ni su reglamentación dicen nada, de manera directa o indirecta, sobre el modo en que dichos acuerdos deben entrar en vigor en los sistemas jurídicos de cada país. Éste es un tema que se define en la Constitución de cada país miembro y al que el Tratado no hace referencia. Por consiguiente, la cuestión de cómo entra en vigor un acuerdo de alcance parcial en el sistema jurídico de un país será abordada caso por caso en función de las disposiciones constitucionales. Dicho esto, no parece sostenible argumentar que el Tratado permite celebrar acuerdos en forma simplificada si esto no se encuentra previsto en las respectivas Constituciones.

Esto no debería merecer atención puesto que la intención real fue definir las normas para cada una de las modalidades conforme a las cuales los países miembro pueden acordar con otros preferencias recíprocas o cualquier compromiso vinculado a los objetivos del Tratado -en este caso, sólo válido para un grupo de países miembro- sin aplicar lo estipulado en el Artículo 44, es decir, la cláusula de nación más favorecida. En síntesis, el Tratado se centra en regular el uso de las excepciones al Artículo 44, la verdadera piedra angular de su arquitectura jurídica.

De cualquier modo, la manera en que la ALADI aborda la cuestión de la conciliación de los APRs implementados en su ámbito con sus objetivos regionales más amplios podría ser un precedente para tener en cuenta en las negociaciones del ALCA. Aparentemente, cabe la posibilidad de que el sistema de acuerdos de alcance parcial de la ALADI, si se profundiza su desarrollo sobre la base de la experiencia ya adquirida y si efectivamente se aplica a sus dos componentes centrales -el control por parte de los otros socios y el derecho de acceso de los demás miembros interesados previa negociación- pueda servir de precedente en caso de que se busque combinar, en la arquitectura del ALCA, las normas que han de regir para todo el continente con los APRs suscriptos entre ciertos países miembro.

V. *LA VALIDEZ DE LOS APRs EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL DE LOS PAÍSES
MIEMBRO: EL CASO DEL MERCOSUR Y DE ARGENTINA*

El ordenamiento jurídico de cada país, normalmente consagrado en su Constitución, determina el procedimiento que ha de seguirse para asumir compromisos internacionales por medio de tratados celebrados con terceros países (Jackson [2000] pp. 6-10). Con frecuencia se observa que las competencias están distribuidas entre el Poder Ejecutivo, que negocia y suscribe un tratado, y el Congreso, que lo aprueba. Una vez aprobado, el Poder Ejecutivo ratifica el tratado, que entra en vigor con arreglo a sus disposiciones. En algunos casos, la Constitución prevé explícitamente u ofrece razones para admitir la celebración de acuerdos en forma simplificada o acuerdos ejecutivos, que no requieren aprobación del Congreso.

Por otra parte, el derecho nacional determina la posición que ocupa un tratado en la jerarquía jurídica del país. En algunos casos, como en Argentina, se utiliza una modalidad muy evolucionada que consiste en conferir de manera explícita a los tratados internacionales una jerarquía superior. En otras palabras, ninguna ley posterior -y mucho menos un acto normativo de menor jerarquía -puede modificar los derechos adquiridos por los ciudadanos en virtud de las disposiciones de un tratado.

En cualquier país -Argentina en este caso-, las disciplinas colectivas internacionales aceptadas en la OMC y en un APR, por ejemplo el MERCOSUR, reducen el margen de maniobra del gobierno en cuanto a la formulación e implementación de las políticas públicas en materia de comercio exterior y a las negociaciones sobre comercio internacional. Estas restricciones hacen las veces de contrapesos respecto de las ventajas que ofrecen tales disciplinas: el acceso a otros mercados y normas previsibles que inciden en la competitividad internacional de las empresas. Son el resultado del desarrollo de un sistema internacional de comercio e inversiones basado en normas jurídicas adoptadas por consenso. Imponen cierto orden en la competencia por acceder a los mercados mundiales y regionales. Sin embargo, no se trata de un sistema jurídico perfecto. Pero para cualquier país relativamente marginal en términos de su participación en el comercio mundial -y, en consecuencia, un país que tiende más a adoptar normas que a imponerlas- es una opción más razonable que dejar que la implementación de las normas se decida en función de criterios relacionados con el poder.

Se trata de disciplinas colectivas asumidas por la voluntad soberana de un país y, en general, requieren aprobación parlamentaria. En el caso particular de Argentina, de acuerdo con su Constitución de 1994, los tratados que las expresan tienen una jerarquía superior a las leyes nacionales y, por ende, generan derechos exigibles en los procesos jurisdiccionales del país.

En el caso de la OMC, los acuerdos anexos al Acuerdo de Marrakech de 1994 definen normas que rigen el comercio mundial de bienes y servicios. Tienen implicaciones sobre lo que los países miembro -Argentina incluida- pueden o no pueden hacer en materia de comercio exterior y, entre otras, de su legislación sobre propiedad intelectual e inversiones. Crean derechos y obligaciones exigibles por los países miembro de la OMC y contra ellos. En algunos casos, también son de aplicación directa en la esfera nacional. Los mecanismos de solución de diferencias garantizan su cumplimiento. No cumplir con las normas de la OMC entraña sus costos para cualquier país, los que no siempre son evidentes en el corto plazo.

El Tratado de Asunción, en forma simultánea, consagró la creación del MERCOSUR y dio origen a los compromisos legales y las disciplinas colectivas que habrían de asumirse en su ámbito. Proporcionó una base jurídica para el libre comercio entre los países socios,

que comprende el derecho adquirido por los ciudadanos y las empresas de estos países de exportar e importar bienes entre ellos sin aranceles ni restricciones de otra índole.

Entre los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción se encuentra un arancel externo común a aplicarse al término del período de transición. La decisión de 1994 en este sentido puede modificarse por consenso mediante otra decisión del Consejo del MERCOSUR o, en algunos casos, del Grupo Mercado Común, que es el órgano ejecutivo. Esto significa que los socios han delegado en el MERCOSUR, a través de sus órganos competentes, toda modificación válida de su arancel de importación o de exportación. Sin embargo, no es válido hacerlo unilateralmente. La idea de aplicar un arancel externo común fue parte de la estrategia acordada entre Argentina y Brasil en junio de 1990. De allí que Chile no haya participado en la creación del MERCOSUR, pese a haber sido invitado.

Si algún socio del MERCOSUR quisiera abandonar los compromisos asumidos en virtud del Tratado de Asunción, debería proponer su consiguiente modificación o complementación (lo que habría de constituir otro tratado -generalmente denominado "Protocolo"- y contar con el consenso de todos los socios y la aprobación del Congreso de cada país miembro) o bien notificar su desvinculación de conformidad con el procedimiento previsto. Aun así, los compromisos asumidos en el Programa de Liberalización del Comercio permanecerían vigentes durante dos años más. Esto implicaría que las importaciones provenientes de países socios seguirían ingresando con arancel cero sin que haya posibilidad alguna de imponer restricciones válidas, excepto las especificadas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, por ejemplo por motivos de seguridad y salud públicas.

Cualquier violación por parte de uno de los miembros puede dar lugar a un procedimiento de solución de controversias conforme al Protocolo de Brasilia o bien a una apelación en procedimientos jurisdiccionales nacionales con el fin de proteger los derechos adquiridos. En el caso de Argentina, no debe soslayarse el hecho de que, en teoría, si un inversor extranjero puede probar que un incumplimiento de los compromisos asumidos en virtud del Tratado de Asunción -por ejemplo, en relación con los aranceles intra-MERCOSUR- le ha ocasionado un perjuicio significativo, puede recurrir a la apelación ante los tribunales nacionales o, en última instancia, al arbitraje internacional a fin de obtener la correspondiente compensación por daños y perjuicios. Si ése fuera el caso, el inversor extranjero podría recurrir a algunos de los acuerdos firmados por Argentina, todos relacionados entre sí por el principio de trato más favorable. Naturalmente, sería necesario probar, además del daño, que la inversión fue realizada teniendo en cuenta los compromisos asumidos en virtud del MERCOSUR.

Las conductas unilaterales contrarias a los compromisos asumidos en la OMC y el MERCOSUR pueden afectar la credibilidad de un país en el exterior y tener un impacto significativo en las decisiones de inversión, sobre todo aquellas de las empresas multinacionales. Las empresas que requieren operar a mayor escala podrían optar por radicarse en Brasil para obtener acceso al mercado más grande de América del Sur. De cualquier modo, tendrían asegurado legalmente el acceso al mercado de los otros países miembro, al menos hasta dos años después de la eventual notificación por parte de un país de su desvinculación respecto de los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción.

De acuerdo con el Tratado de Asunción, es posible inferir que un país miembro ha asumido formalmente la obligación de negociar con sus socios del MERCOSUR todo compromiso comercial internacional que afecte el arancel externo común, salvo en aquellos casos en que los socios hubiesen aceptado, por consenso, el desarrollo de negociaciones individuales en los marcos normativos ordinarios, como ocurrió con México.

En el caso específico de Argentina, cabe destacar un problema jurídico dada su importancia legal y práctica (Peña [2000]). Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, la práctica habitual de conformidad con el Decreto 415/91 pasó a ser la incorporación al ordenamiento jurídico interno de Argentina de los compromisos asumidos en el MERCOSUR mediante los *acuerdos de alcance parcial* de la ALADI. Estos acuerdos no pueden modificar el Tratado de Asunción. De hecho, si así lo hicieran, violarían las disposiciones constitucionales y, por lo tanto, serían impugnables por la vía judicial puesto que, por una parte, la Constitución reformada en 1994 no reconoce los "acuerdos ejecutivos o simplificados" (a diferencia de lo que ocurre en los sistemas jurídicos de otros países, que reconocen de manera explícita o implícita esa figura) y, por la otra, no podrían tener una jerarquía superior a las leyes; sólo serían equiparables jurídicamente a los actos del Poder Ejecutivo. Si violaran las facultades del Poder Legislativo, tampoco serían válidos.

En este contexto, ¿qué es exactamente lo que establece el Decreto 415/91? El Artículo 1° prescribe que "los acuerdos suscriptos por la República Argentina en el marco jurídico de la ALADI entrarán en vigor en las condiciones y a partir de las fechas que en cada uno de ellos se convenga, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial". El Artículo 2° establece que "a efectos de la aplicación en el territorio de la República Argentina de los acuerdos a que se hace referencia en el artículo anterior, la Subsecretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía remitirá a la Administración Nacional de Aduanas una copia de los mismos debidamente certificada por la Secretaría General de la ALADI y por la Representación Argentina ante dicha Asociación, sin requerirse ninguna otra formalidad". Esta cláusula, que debe ser leída a la luz de lo dispuesto en el Artículo 1°, modifica una reglamentación anterior (el Decreto 101/85), que preveía la necesidad de una resolución conjunta del Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Ésta fue la razón del Decreto 415/91; su finalidad práctica fue simplificar el procedimiento necesario para notificar a la Aduana sobre las preferencias negociadas en el marco de los acuerdos de alcance parcial o sobre las posibles modificaciones de las preferencias comerciales a ser negociadas posteriormente. De allí deriva la expresión "sin requerirse ninguna otra formalidad".

Por consiguiente, no puede decirse que este decreto haya alterado los poderes constitucionales respecto de la negociación y aprobación de los tratados. Prueba de ello es que el MERCOSUR se creó mediante un tratado internacional debidamente aprobado por el Congreso, pese al requisito de incorporar su texto en un acuerdo de alcance parcial, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE) N° 18, para poner sus preferencias en consonancia con las disposiciones del Tratado de Montevideo y así evitar que se haga automáticamente extensivo a los otros países miembro en virtud de lo dispuesto en el Artículo 44. Además, el Artículo 18 del ACE N° 18 contiene la llamada "cláusula cerrojo", que dispone que "toda modificación del presente Acuerdo solamente podrá ser efectuada por acuerdo de todos los países signatarios y estará supeditada a la modificación previa del Tratado de Asunción, conforme a los procedimientos constitucionales de cada país signatario".

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Decreto 415/91 es anterior a la reforma constitucional de 1994, la que, al otorgar a los tratados internacionales primacía sobre el derecho interno, confirió una perspectiva diferente a la interpretación sobre las disposiciones constitucionales en materia de negociación y aprobación de tratados.

Si la práctica recomienda la flexibilidad de los procedimientos para celebrar y poner en vigor acuerdos internacionales en el marco de uno de los tratados ya mencionados, cabe esperar una ley explícita del Poder Legislativo o, si fuese necesario, una modificación de dichos tratados. El Decreto 415/91 no es más que una reglamentación flexi-

ble para notificar a la Aduana sobre las preferencias de comercio concretas otorgadas en los acuerdos puestos debidamente en vigor o en sus potenciales modificaciones. Así se procedió con las preferencias de los acuerdos ejecutados en el marco de la ALADI antes de la reforma constitucional de 1994.

No se trata de una cuestión académica, sino de un tema que atañe a la seguridad jurídica de las relaciones económicas internacionales de Argentina. Tiene que ver con el fortalecimiento de la participación parlamentaria en el proceso de integración. Conciernen a la transparencia de los actos de gobierno, en especial la de las normas del ordenamiento jurídico nacional, considerando que la práctica efectiva permite que los acuerdos internacionales importantes no se publiquen en el Boletín Oficial. Así ocurrió con las reglamentaciones del sector automotor entre Argentina y Brasil, e incluso con las del MERCOSUR. Así ocurrió también con algunos de los acuerdos de libre comercio sellados con otros países miembro de la ALADI, por ejemplo el acuerdo entre Chile y Bolivia.

Esta cuestión es aún más seria cuando un acuerdo de alcance parcial puesto en vigor en forma simplificada puede llegar a introducir cambios respecto de los derechos adquiridos en virtud de tratados aprobados por el Congreso, como el Tratado de Asunción. De hecho, esta práctica puede permitir la modificación bilateral de las normas o los procedimientos establecidos en forma precisa por tratados como el de Asunción. Más aún, puede dejar a estos acuerdos bilaterales fuera del alcance del Protocolo de Brasilia, que garantiza un sistema eficiente, si bien perfectible, de solución de controversias.

Al menos en el caso del MERCOSUR es recomendable, entonces, articular procedimientos más sólidos y flexibles para incorporar a la legislación interna de cada país miembro los nuevos acuerdos regionales derivados del Tratado de Asunción o suscriptos con otros países miembro de la ALADI. Estos procedimientos deben ser el resultado de instrumentos jurídicos acordados por los países miembro mediante Protocolos debidamente aprobados por los Congresos de cada país.

De cualquier modo -y esto es muy claro al menos en el caso de Argentina-, la práctica descrita es una de las razones por las cuales los inversores consideran al MERCOSUR como un proceso orientado por las normas de mediocre calidad. El hecho de que muchas normas formalmente aprobadas por instituciones del MERCOSUR no hayan sido aplicadas contribuye aún más a esta mala imagen y puede ayudar a explicar sus problemas de eficacia e incluso de legitimidad social.⁴

VI. CONCLUSIONES

Los APR entre países vecinos así como entre países no vecinos constituyen hoy en día una dimensión importante de la realidad de las relaciones económicas internacionales. Son parte del paisaje internacional. Aun cuando, desde el punto de vista teórico, puede ser sensato recomendar que se ponga freno a la tendencia de crear nuevos APR, parece difícil imaginar que los países acepten tal recomendación.

También parece difícil impedir que todos los APRs, estén éstos vigentes o en proceso de constitución, se presenten como muy conformes con los principios, los objetivos y las normas del sistema multilateral de comercio. Todos prefieren definirse como un modelo de *regionalismo abierto*.

Por el contrario, lo que sí puede resultar viable y necesario es mejorar las disciplinas colectivas mundiales para asegurar que un mayor número de APR, ya sean antiguos o nuevos, esté verdaderamente en consonancia con la OMC.

Así las cosas, el desafío más importante es garantizar que los APRs puedan guardar conformidad con los principios y las disciplinas colectivas del sistema multilateral de comercio. Eso significará que podrán erigirse en un *bloque constructivo* eficaz en pos de una economía mundial más integrada y abierta. Además, sobre todo cuando en tales acuerdos participan países en desarrollo, podrán hacer un verdadero aporte al desarrollo de economías relativamente más pequeñas y pobres.

Para lograr estos objetivos, todos los APRs deben entrañar compromisos permanentes de abrir los mercados de los países miembro. Deben, además, incluir normas que permitan que los terceros países puedan asociarse mediante negociaciones. Así debería ocurrir cada vez que se firma un APR entre países no vecinos y que, por consiguiente, no forma parte de una estrategia política y económica más amplia destinada a construir un subsistema regional estable y pacífico en un espacio geográfico compartido.

Preservar el carácter de sistema orientado por las normas de un APR concreto - en contraposición a la alternativa de un sistema de carácter orientado por el poder - podría ser fundamental para la defensa de los intereses nacionales de los miembros menos desarrollados. Podrían suscribirse APR de baja calidad como resultado de deficiencias en sus normas y debilidades en su aplicación. Siendo así, funcionarían en contra de los intereses de los países miembro más pequeños y en favor de aquellos más desarrollados. El MERCOSUR podría llegar a convertirse en un ejemplo de esta situación.

No obstante, el enfoque orientado por las normas también podría ser crucial para preservar la integridad del sistema multilateral de comercio. La proliferación de APR sin disciplinas colectivas sólidas y con deficiencias en su implementación podría ser muy negativa para los objetivos de libre comercio y desarrollo que se persiguen a escala mundial.

Desde ese punto de vista, el fortalecimiento de la capacidad de vigilancia de la OMC y la implementación de una revisión del Artículo XXIV del GATT de 1994 deberían ser uno de los resultados concretos que se deriven de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo. En el proceso de revisión del Artículo XXIV deberán incluirse, entre otros requisitos, disciplinas colectivas sólidas en materia de reglas de origen. Fortalecer el papel efectivo del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC debe constituir, asimismo, una prioridad.

Un grado razonable de interacción entre las normas de la OMC y de los sistemas jurídicos de los APRs ayudaría a mejorar la previsibilidad y, en consecuencia, las condiciones para atraer inversiones extranjeras y competidores mundiales hacia los países en desarrollo.

Esto también conlleva la necesidad de fortalecer el enfoque orientado por las normas en la implementación de los APRs en el nivel local y en el marco de acuerdos comerciales regionales más amplios (aquellos que permiten el desarrollo de una red de otros acuerdos regionales de comercio), como es el caso de la ALADI y como bien podría serlo el del ALCA.

En cierto modo, las normas y la experiencia de la ALADI podrían ser un precedente útil y valioso para conformar la arquitectura definitiva del ALCA, sobre todo si se tiene presente la necesidad de conciliar el sistema hemisférico de preferencias con acuerdos subregionales como el TLCAN y el MERCOSUR.

Notas

¹ En este trabajo, por acuerdos preferenciales regionales (APR) debe entenderse todo tipo de acuerdos preferenciales de comercio (APC) suscriptos entre países limítrofes o no limítrofes.

² Véase Bhagwati y Panagariya [2003] p. 15. Véase también la entrevista con el profesor Bhagwati publicada en *Clarín* [2003]. Para leer una réplica a los argumentos planteados por el profesor Bhagwati, véase Griswold [2003] p. 13.

³ El Artículo 44 fue posteriormente modificado debido a la participación de México en el TLCAN.

⁴ Para un análisis más detallado, ver Machlup [1977], ver también Nolde [1924] y Anderson y Norheim [1993]. Por muchos años el autor ha estado advirtiendo sobre las implicancias económicas y políticas del proceso MERCOSUR, al que define como de baja calidad y "orientado hacia las reglas" (ver Peña [1996] pp. 395-408; Peña [2002] pp. 271-288).

Bibliografía

- ANDERSON, K. Y H. NORHEIM. "History, Geography and Regional Economic Integration", in Anderson, K. y R. Blackhurst (Eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, pp. 19-51. Nueva York, USA: St. Martin's Press. 1993.
- BHAGWATI, J. N. "Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era: What Role for the US", en Memedovic O., Kuyvenhoven A. y Molle W. T. M. (Eds.), *Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Era: What Role for the EU*. Londres: NEI, Kluwer Academic Publishers. 1999.
- _____. *The World Trading System at Risk*. Princeton, Nueva Jersey, USA: Princeton University Press. 1991.
- _____. Y A. PANAGARIYA. "Bilateral trade treaties are a sham", en *Financial Times*, Londres. 14 de julio, 2003.
- CASTELS, M. *End of Millennium*. Ames, Iowa, Estados Unidos: Blackwell Publishing. 1998.
- CLARÍN. Entrevista al Professor Bhagwati. Buenos Aires, Argentina. 27 de junio, 2003.
- DAM, K. W. *The Rules of the Global Game: A New Look at US International Economic Policy*. Chicago, Estados Unidos y Londres, Reino Unido: University of Chicago Press. 2001.
- GRISWOLD, D. "Bilateral Deals are no Threat to Global Trade", en *Financial Times*. Londres. 28 de julio, 2003.
- HOECKMAN, B. M. Y M. M. KOSTECKI. *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. 2001.
- JACKSON, J. *The Jurisprudence of GATT and the WTO*. Cambridge University Press. 2000.
- KAHLER, M. "El nuevo regionalismo y sus instituciones", en Bouzas R. (Ed.), *Regionalización e integración económica: instituciones y procesos comparados*, Nuevohacer. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano. 1997.
- LAFER, C. *A OMC e a regulamentação do comercio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Advogado. 1998.
- MACHLUP, F. *A History of Thought on Economic Integration*. New York, USA: Columbia University Press. 1977.

McMILLAN, J. "Does Regional Integration Foster Open Trade? Economic Theory and GATT's Article XXIV", en Anderson, K. y Blackhurst, R. (Eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*. Hemel Hempstead, Inglaterra: Harvester Wheatsheaf. 1993.

MESSERLIN, P. A. "MFN-Based Freer Trade and Regional Free Trade: What Role for the EU?", en Memedovic, et al. (Eds.) *Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era*. Dordrecht, Kluwer. 1999.

NOLDE, B. "Les Unions Douanières", en *Droit et Technique des Traités de Commerce* Chap. 10, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, Vol. 8. La Haya, Países Bajos. 1924.

PEÑA, F. "Reglas de juego e instituciones en el MERCOSUR", en *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, N° 14. 1996.

_____. "Entrada en vigencia de acuerdos de la ALADI y del MERCOSUR", en *Revista La Ley*. Buenos Aires, Argentina. 28 de septiembre, 2000.

_____. "Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro", en Huguene y Filho C. y Cardim C.H. (Eds.) *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*, MRE/IDB/IPRI/FUNAG. Brasília, Brasil. 2002.

_____. "Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR", informe elaborado para el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer /Red MERCOSUR. Mayo, 2003a.

_____. "Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea", informe elaborado para el Grupo de Trabajo sobre Negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR, de la Cátedra MERCOSUR -Sciences Po-, Seminario Anual. Septiembre, 2003b.

_____. "Consensual Integration Alliances: The Importance of Predictability and Efficacy in MERCOSUR Institutional Experience", Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 2 3, Miami European Union Center. Miami, Estados Unidos: Universidad de Miami. Available at <http://www.miami.edu/EUCenter/penafinal.pdf>. Marzo, 2003c.

ROESSLER, F. "The Relationship between Regional Integration Agreements and the Multilateral Trade Order", en Anderson K. y R. Blackhurst (Eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*. Londres: Inglaterra: Harvester Wheatsheaf. 1993.

SERRA, J. ET AL. *Reflections on Regionalism: Report of the Study Group on International Trade*, Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C., Estados Unidos. 1997.

SNAPE, R. H. "History and Economics of GATT's Article XXIV", en Anderson, K. y Blackhurst, R. (Eds.) *Regional Integration and the Global Trading System*. Nueva York, Estados Unidos: St. Martin's Press. 1993.

SRINIVASAN, T. N. *Developing Countries and the Multilateral Trading System*. Boulder, Colorado, Estados Unidos: Westview Press. 1998.

THORSTENSEN, V. *Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. Aduaneiras, São Paulo, Brasil. 2001.

WINHAM, G. *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press, Princeton. 1986.

