

---

# Integración y multilateralismo en el marco de las relaciones económicas internacionales

*Mario A. Forero Rodríguez\**

## Resumen

Este artículo busca explorar el origen del nuevo modelo de orden global fundado en el multilateralismo, su significado para el conjunto de los países y su relación con la integración regional, para finalmente plantear sus vacíos y debilidades. La aproximación se realiza desde las relaciones económicas internacionales, por cuanto constituyen la base y el modelo que se desarrolla en el orden global, teniendo en cuenta que ellas tienen implicaciones políticas.

*Palabras clave:* Multilateralismo, integración, integración regional, orden global, instrumentos jurídicos, acuerdos internacionales, proteccionismo, libertad de comercio.

---

\* Abogado y docente investigador con formación de pregrado en Filosofía, Derecho y Ciencia Política, en las universidades Nacional y Libre de Colombia; con especialización en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia; maestría en Análisis y Planificación del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes; y candidato a Doctor en Filosofía y Teoría Política en la Pontificia Universidad Javeriana. En la actualidad lidera la línea de investigación de Integración Regional y Estudios Políticos Comparados, del Centro de Investigación en Política y Relaciones Internacionales, del programa de Relaciones Internacionales. Sus últimas publicaciones, son: "Crisis política y la constitución de los sujetos colectivos en el contexto del populismo latinoamericano" (*Revista Análisis Internacional*, RAI, N° 1, 2010. Universidad Jorge Tadeo Lozano), "Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana" (RAI, N° 2), y "Neopopulismo y conflicto armado en Colombia" en *Liberémonos de la Guerra: pasado, presente y futuro de las clases y grupos subalternos* (Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-sociales Gerardo Molina (UNUJUS), 2010. Correo electrónico: mario.forero@utadeo.edu.co

## Abstract

This article examines the origin of the emerging new world order model based on multilateralism and explores the scope given by countries to this concept, as well as its relationship with regional integration, in order to present its gaps and weaknesses. The approach taken is from international economic relations, as these constitute the base and the model developed in the global order, considering that they have political implications.

*Keywords:* Multilateralism, integration, regional integration, global order, legal instruments, international agreements, protectionism and free trade.

## Introducción

En la actualidad hay una discusión sobre el rol de los procesos de integración regional con relación al orden multilateral global (Bhagwati, 1993). Posiciones muy críticas interpretan que los actuales procesos de integración regional contribuyen a la conformación de bloques regionales de poder político y económico. Por ejemplo, se enuncia la consolidación de un bloque de poder constituido por la U.E., que permite a esta zona entrar en la dinámica de la disputa del poder global. Pero igualmente se realiza este apunte con los EE.UU. y la consolidación regional que realiza a través de los TLC. Este mismo análisis se proyecta con el Mercosur en el que se apuntala a Brasil como potencia emergente.

Esta dinámica de bloques económicos conduce necesariamente a un orden global multipolar, esto es, la consolidación de diversos núcleos de poder en el mundo en el que predominan las dinámicas económicas proteccionistas (Van Oudenaren, 2004, 63-74). De tener veracidad este razonamiento, iría en contravía de la propuesta de un orden global fundado en el multilateralismo, cuyas características se centran en la implementación de reglas jurídicas que posibilitan la igualdad en la inserción de los mercados y buscan impedir la discriminación y privilegios comerciales. En síntesis, es la lucha por implementar un orden global fundado en el Derecho Internacional, sus organizaciones y el libre comercio.

Este artículo busca explorar el origen del nuevo modelo de orden global fundado en el multilateralismo, su significado para el conjunto de los países y su relación con la integración regional, para finalmente plantear sus vacíos y debilidades. La aproximación se realiza desde las Relaciones Económicas Internacionales, por cuanto constituyen la base y el modelo que se desarrolla en el orden global, teniendo en cuenta que ella tiene implicaciones en lo político.

## Orígenes del multilateralismo

Cuando se estudian las relaciones internacionales en sus diversas dinámicas, conflictos, diferencias de poder, económicas y culturales que presentan los Estados, se encuentra algo de sentido a la propuesta de los padres del Derecho Internacional, Hugo Grocio y Francisco de Vitoria, sobre la necesidad de encontrar mecanismos, instrumentos o reglas que

pongan fin al conflicto entre naciones y que lleven a la consolidación de un orden mundial institucionalizado que garantice la paz entre los Estados.

Esta idea que le otorgó un profundo sentido al orden internacional, pues enraizó sus esperanzas en el naciente Derecho Internacional que se fundamentó principalmente en las tradiciones filosóficas existentes del Iusnaturalismo y el Derecho de Gentes, las cuales sabiamente sistematizadas con una concepción racionalista de la naturaleza humana, dieron lugar a una visión contractualista de las relaciones entre naciones que definitivamente daría sustento racional a este nuevo derecho en los acuerdos o tratados.

Esta intuición de los fundadores que relacionan orden internacional, Derecho Internacional y tratados, a la larga tiene como punto de partida y modelo el bilateralismo entre los Estados, esto es, que los acuerdos racionales generan mutuamente y en forma equivalente compromisos y derechos. Sobre esta base se construye un derecho cuyas reglas vinculan a través de obligaciones a los Estados aceptantes y compromisarios. De aquí que principios como el “*pacta sunt servanda*”<sup>1</sup> o “*rebus sic stantibus*”<sup>2</sup> constituyan la matriz de este derecho.

Esta concepción es llevada a la práctica en la conocida “Paz de Westfalia” de 1648, en la que a través de dos acuerdos se pone fin a la Guerra de los Treinta Años. Dichos acuerdos constituyen un modelo de referencia no tanto por las consecuencias políticas y territoriales de la coyuntura, sino principalmente por crear un mecanismo jurídico (los tratados) para poner fin a la guerra, finiquitar el paradigma de relaciones internacionales fundadas en el intervencionismo papal e imperial (modelo medieval), y generar un nuevo arquetipo sustentado en la “no injerencia en los asuntos internos de los reinos”, lo cual se configura como principio de Derecho Internacional<sup>3</sup> y matriz del concepto de soberanía, cualidad esencial de los Estados modernos. No en vano, se denomina a la soberanía estatal como soberanía westfaliana.

En este orden de ideas, el orden internacional originado en Westfalia se organiza a partir de la singularización de los Estados, sustentada en la soberanía estatal que garantiza “el principio de no intervención” y que genera la igualdad jurídica necesaria para la celebración bilateral de los tratados. Los compromisos estatales emergen de la autonomía que da la soberanía, por lo que el régimen de obligaciones está referido a estos compromisos que vinculan al Estado externamente (“*pacta sunt servanda*”). En este sentido, se organizan dos esferas: una externa que es reglada por el Derecho Internacional, que son normas voluntariamente contraídas por los Estados por medio de tratados; otra interna, normada soberanamente por el derecho particular de cada Estado y de conformidad con su sistema político.

---

1 Se puede ver la actualidad del principio y la forma como se concibe en el artículo 26 de la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Igualmente, lo consagra la convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados celebrados entre Estados o entre Organizaciones Internacionales y, específicamente, entre Organizaciones Internacionales de 1986.

2 Este principio es actualmente desarrollado por el art. 62 de la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

3 Principio de no intervención.

La arquitectónica internacional que emerge de este orden y que comprende en él a las instituciones, se basa coherentemente en los tratados interestatales, por lo que su competencia llega, igual que el Derecho Internacional, hasta el límite que marcan los compromisos convenidos, por lo que más allá de estas fronteras se encuentran las esferas comunes externas de los Estados.

Analizando su período de vigencia,<sup>4</sup> este orden jurídico e institucional muestra cierto fracaso con relación a los propósitos y al sentido con el que fue concebido, toda vez que los conflictos internacionales se intensificaron en lugar de atenuarse. Por ello el Derecho Internacional mostró ineficacia en cuanto a su implementación y cumplimiento. Los tratados expresaron más bien la lógica política de los Estados poderosos, por lo cual su utilidad estaba más para certificar alianzas estratégicas de poder o someter e imponer condiciones a los Estados débiles y derrotados. De esta forma, predominó la “realpolitik” sobre el derecho. El orden internacional adquirió un panorama espacial de alianzas y estrategias cuyo resultado fue una configuración geopolítica de lucha de los Estados por el “equilibrio del poder”. Lo anterior se prueba sucintamente con las siete grandes guerras del Siglo XVIII, las 47 guerras del siglo XIX y las 48 guerras del siglo XX, incluyendo las catastróficas guerras mundiales.

Estos hechos evidencian el fracaso absoluto del modelo de orden internacional construido con base en el modelo westfaliano y el bilateralismo jurídico, cuyo trasfondo político está constituido por el “equilibrio de poder”, como ya se dijo, particularmente entre las potencias europeas. El Derecho Internacional con su sentido de paz y regulación de conflictos, se conforma más como una herramienta al servicio de las potencias y las alianzas estratégicas. En las relaciones económicas se enuncia más la consolidación de órdenes imperiales hegemónicos y bloques comerciales que se confrontan por los recursos, mercados y utilidades, cuyo sentido es una tendencia cada vez más fuerte hacia el proteccionismo. Como resultado de esta dinámica, se observa la conformación de las regiones coloniales lideradas por las potencias europeas y la naciente potencia americana. Al respecto, expresa Ramon Torrent que:

La experiencia de entreguerras (y las propias Primera y Segunda Guerra Mundial en sí mismas) demostraron los efectos perniciosos, tanto económicos como políticos, del “capitalismo de bloques”. La base de esta variedad de orden capitalista fue la existencia de “grandes poderes” que dividieron el mundo en zonas de influencia: Primero, el Reino Unido y Francia y sus respectivos imperios coloniales; después los Estados Unidos; y finalmente las zonas de influencia emergentes tanto de Japón como de Alemania. A partir de esta división del mundo en zonas de influencia, cada “gran poder” trataba de encontrar una solución unilateral a la Gran Depresión de los años 30, exportando sus efectos y buscando aislarse asimismo del resto. La idea era contrarrestar una demanda interna débil, la característica princi-

4 Puede resultar controvertible, pero históricamente el modelo westfaliano en las relaciones internacionales tiene su máxima vigencia entre el siglo XVII y siglo XX.

pal de la Gran Depresión, por medio de restricciones a la importación y apoyos a la exportación (Torrent, 2011, 6).

Entre los efectos económicos que generan las guerras comerciales (y políticas), que es una característica del anterior modelo, el citado profesor Torrent señala los siguientes:

“Restricciones a la importación (limitaciones cuantitativas a la importación, subidas de los aranceles aplicables)”. En el período de entreguerras se caracterizó precisamente por la utilización intensiva de estas restricciones.

“Medidas monetarias orientadas a influir sobre los flujos de comercio internacional: restricciones a los pagos internacionales y devaluaciones competitivas orientadas a encarecer en términos monetarios las importaciones”.

“Bilateralizar por la vía de acuerdos en los que dos o más países decidían darse un trato ‘preferencial’” (Torrent, 2011, 6).

En síntesis, se puede enunciar como nota común del orden económico internacional, la tendencia al proteccionismo no solo en los países sino en la formación de los bloques liderados por una potencia, que en su mayor parte era europea y estaba compuesta, principalmente, por Inglaterra, Francia, Alemania o Japón en el sudeste asiático.

Después de la Segunda Guerra Mundial, surge la necesidad de replantear el modelo del orden internacional tanto en lo político como en lo económico, con el fin de que contribuya a superar los conflictos mundiales y con ello recuperar el sentido originario de ese orden que no es otro que la paz y la convivencia internacional. Este nuevo modelo se centra en fundamentar un orden económico internacional cuyos pilares se sustenten en la integración, multilateralismo y liberación comercial.<sup>5</sup>

## Multilateralismo e integración

El multilateralismo se configura como el núcleo del nuevo orden internacional económico y político que sustituye al bilateralismo que caracterizó la dinámica de las relaciones internacionales de las preguerras mundiales, lo cual se evidencia con la creación de organismos internacionales cuyo aspecto esencial está dado por la participación colectiva de todos los países o por lo menos de su mayoría.

De esta forma, se da origen en lo político a la Organización de Naciones Unidas (ONU), que en cierta manera simboliza al nuevo orden mundial y que está compuesta por una Asamblea General y un Consejo de Seguridad dominado por las potencias triunfantes de la postguerra.<sup>6</sup> En lo económico, se crea en el Acuerdo multilateral de la Habana de 1947 el General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) o Acuerdo General

5 El profesor Ramón Torrent (1998, 2011) señala a estos dos aspectos como los componentes claves del nuevo orden internacional de la postguerra.

6 Este Consejo restringe el ideal del multilateralismo ya que su conformación es oligopólica, pero refleja claramente su origen de postguerra. Por ello y dado el creciente multilateralismo, se discute hoy en día su reforma y, en consecuencia, su ampliación.

sobre el Comercio y los Aranceles que trata del comercio internacional. En lo monetario y financiero, en los Acuerdos de Bretton Woods de 1944 se gesta el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se pacta el uso del dólar como moneda internacional.

Este nuevo esquema muestra la idea de elaborar una “arquitectura” internacional compuesta por organizaciones que agrupen a los Estados y en torno a las cuales se genere una corresponsabilidad en los asuntos internacionales, así como un ámbito de deliberación y legitimación de las acciones internacionales, además de dar inicio, en forma paulatina, al fin del proteccionismo para con ello generar una mayor liberación de comercio como modo de diluir las guerras comerciales.

Este último aspecto no ha sido fácil y en la actualidad todavía constituye un proyecto. Así, en el ámbito comercial, desde un inicio, se ha ido avanzando a través de rondas del GATT para desarrollar una cierta liberación por áreas y levantar algunas restricciones. Su finalidad era generar una mayor consolidación del multilateralismo, por ello una clara consecuencia fue la creación, en 1995, de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que en la actualidad agrupa a 153 Estados.

Sin embargo, observando las funciones que desarrolla la OMC, se genera la duda de si el objeto principal de ella es “promover la liberalización del comercio o crear un sistema global de reglas, basado en los principios del multilateralismo y de la consolidación de concesiones capaces de prevenir ‘guerras comerciales’, construir un enfoque cooperativo a la política comercial y garantizar a todos los Estados, grandes y pequeños, una inserción adecuada dentro del sistema global de comercio” (Torrent, 2011, 38).

Haciendo un análisis del recorrido de la OMC desde su creación, se puede inferir que despliega ambas funciones por cuanto el enfoque en el orden económico y político internacional está dado para construir no solo unas relaciones internacionales basadas en el multilateralismo, sino también el desarrollo de una economía capitalista y de libre mercado. De esta forma se puede constatar que el multilateralismo es el modelo ideal del nuevo orden mundial, fundado en un sistema internacional cuya arquitectura está constituida por las organizaciones internacionales (OIG).

Pero cabe preguntar cuál es el sentido y significación del multilateralismo internacional, y por qué puede considerarse como un modelo de orden deseable.

Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior, manifiesta al respecto que el sentido del multilateralismo radica en “propiciar el advenimiento de un orden internacional más justo y estable y de un multilateralismo más efectivo. Esto significa dos cosas: que el orden internacional esté basado en reglas convenidas y que estemos dispuestos a hacer que estas reglas se respeten cuando veamos que se infringen. Al ser una Unión fundamentada en el Estado de Derecho, tenemos la responsabilidad especial de promover un orden internacional basado en normas y cuya piedra angular sea la Carta de las Naciones Unidas” (2003, 1).

El sentido que Javier Solana le quiere dar al multilateralismo se fundamenta en el Derecho Internacional aceptado por los Estados a través de tratados y convenios internacionales. Luego, el orden internacional bajo el multilateralismo es un orden jurídico regulado en lo económico y político que genera compromisos compartidos bajo la dirección de la Carta de la ONU. De esta manera, el orden será más estable y justo para los Estados y sus poblaciones.

Lo anterior también puede significar una juridicidad para la relación económica y política entre los Estados, y también una mayor limitación a su autonomía y soberanía, que ya no se concibe como absoluta e ilimitada. Por ello, en el enfoque multilateral se empieza a construir cierta interdependencia que da realidad a la corresponsabilidad y así el bilateralismo, que aunque se sigue conservando en el marco común, comienza a perder cierta vigencia por las implicaciones negativas que trae, como veremos más adelante.<sup>7</sup>

Aunque son notables estos aspectos jurídicos que señala Javier Solana, también vale anotar como trascendental al multilateralismo el sentido de igualdad, transparencia, imparcialidad y universalidad que posee profundamente como orden internacional. En efecto, en dicho modelo:

- a) Todos los países tienen las mismas oportunidades y posibilidades, sin importar lo grande o pequeños que sean. Por lo menos jurídicamente ante las instancias de las OIG, como la ONU o la OMC, para mencionar las más relevantes; en ellas los países tienen un trato igualitario y de no discriminación. No es más sino mencionar el principio comercial de aplicar las mismas reglas de la nación más favorecida (NMF), que es fundamental en las relaciones económicas internacionales, cuya consecuencia es evitar la discriminación entre Estados.
- b) La cooperación comercial entre países, lo cual se lleva a cabo a través de los múltiples flujos económicos, sociales y culturales.
- c) Al estar involucrados todos los Estados, todas las actividades que se realicen al interior de las organizaciones deben ser públicas y de conocimiento común. Como ejemplo en este caso, las OIG desarrollan las estadísticas oficiales mundiales en comercio, desarrollo, población y Derechos Humanos, para sólo mencionar algunas.
- d) Coloca el orden comercial y financiero internacional bajo reglas comunes, excepto en ciertos acuerdos internacionales y en restricciones o excepciones que proponen los mismos Estados, cuya aceptación tiene origen en ellos mismos.
- e) La universalidad en su conformación le da el sentido colectivo e imparcial a las organizaciones que lo conforman. Aunque se presentan excepciones tanto en el ámbito económico como en el político, como por ejemplo el consejo de seguridad de la ONU.

---

7 Se puede ver también la ampliación que realiza Van Oudenaren 2003, 33-47.

- f) Finalmente, trata de impedir la gestación del multipolarismo político y económico y con él la constitución de bloques, así como su efecto sucedáneo: la guerra comercial y el proteccionismo. En otras palabras, en la medida que se restringe el modelo multilateral se impone el multipolarismo de poder. En la actualidad este multipolarismo tiene la tendencia a imponerse en las relaciones comerciales a través de los conocidos tratados de libre comercio (TLC) y de preferencias arancelarias (APC), sobre todo en las relaciones asimétricas norte-sur.

Desde este punto de vista, el multilateralismo constituye una buena solución a los problemas y conflictos que tanto en lo económico como en lo político presentaba el mundo de las guerras mundiales, pues pone a la cabeza del orden mundial a organismos de constitución multilateral que organizan finalmente a los países en los que se concentra la población mundial con el fin de que en ellos se ocupen de los problemas que amenazan a la humanidad en su conjunto.

## **La integración interestatal como camino al multilateralismo**

El hecho de constituir organismos internacionales que agrupen a los países no conduce necesariamente al multilateralismo. Así como tampoco se puede considerar que el hecho de que varios países conformen una OIG signifique que formen parte de un proceso de integración. Para configurar con certeza una relación multilateral que se pueda institucionalizar en una OIG, es necesario implementar entre los países que la conforman un proceso de integración, fundado en la implementación de diversos componentes jurídicos cuya realización práctica dé vida a la comunidad multilateral. Es de anotar, en este sentido, que desde la postguerra se ha desarrollado en conjunto con el multilateralismo una tendencia global hacia la integración económica regional que constituye uno de los tantos caminos en la construcción de un orden internacional multilateral.

La integración en general y la regional en particular, se puede considerar como un medio y no un fin en sí mismo, pues posibilita la constitución de relaciones económicas globales bajo principios multilaterales. De acuerdo con Jessen y Rodríguez, la integración es favorable por cuanto “es la necesidad de fortalecimiento institucional con el fin de maximizar la asignación de recursos humanos escasos y al mismo tiempo potenciar la capacidad reguladora y de formulación de políticas económicas” (1999, 45).

De esta forma, el proceso de integración tanto en lo político como en lo económico no se puede considerar como un fin en sí mismo, tampoco puede ser la edificación de unos componentes institucionales poco operantes, como es el caso de los varios procesos de integración latinoamericanos. La U.E. nos muestra claramente cómo un proceso de integración se puede llegar a paralizar cuando se cumplen algunos de los objetivos iniciales, lo cual hace necesario, para evitar el estancamiento, señalar nuevos objetivos a la comunidad para volver a relanzar el proceso. Este ejemplo muestra de qué forma la integración es un medio para algo que puede ser útil o benéfico para las comunidades que conforman los

Estados; por ello, y en definitiva, este proceso será siempre una actividad política que es el ámbito de señalamiento de los fines y, en consecuencia, de los cursos de acción.

Lo anterior evidencia la importancia de proponer un objetivo político común que le dé sentido al proceso de integración además de permitir la evaluación del proceso, así como que también muestre el camino para ir construyendo elementos y componentes que fortalezcan el proceso. Este objetivo señala con suficiencia los componentes e instrumentos que es necesario implementar, y que en cierta manera están constituidos por las reglas jurídicas regionales, políticas comunitarias, redistribución de ingresos a través de transferencias presupuestarias, e instrumentos diplomáticos (Torrent, 2003, 25).

De otra parte, se puede anotar como elemento adicional que la integración como proceso prioriza la búsqueda del diálogo y la cooperación que constituyen elementos importantes de la integración pues sin ellos estos procesos no avanzan en el nivel internacional. A la larga, lo que busca un proceso regional de integración es incentivar la cooperación tras un objetivo propuesto que puede ser el desarrollo, la eliminación de la pobreza o la mayor democratización; en esto la integración no es más que un proceso de cooperación común.

Desde este punto de vista, la integración económica resulta un proceso útil pues reduce costos, propone una mayor competitividad y genera una diversificación en la producción. En este tema la misma U.E. ha demostrado cómo se pueden generar políticas comunes en materia agrícola, pesquera, etc., así como en la movilidad laboral y la circulación de capital. Estos aspectos pueden potenciar la integración, pero así mismo generar desarrollos equilibrados.

Finalmente, de lo anterior se puede colegir que la integración se caracteriza por la construcción de “una cierta comunidad de intereses o de visión política común” (Torrent, 1998), por lo cual entra en la lógica multilateral, según la cual es importante la igualdad jurídica. De esta forma, la lógica de integración corresponde con la lógica de las relaciones internacionales basada en el multilateralismo. En consecuencia, el camino hacia un orden internacional fundado en el multilateralismo se puede desarrollar a través de acuerdos de integración en los que sobresalen componentes externos que muestran la política externa común que se posee.

## **Instrumentos jurídicos de la integración**

Este orden fundado en relaciones políticas y económicas multilaterales y en el que subyacen los procesos de integración, se construye con instrumentos jurídicos consistentes, principalmente en el ámbito de las relaciones económicas, en la consolidación de tres tipos de reglas: “a) reglas de acceso al mercado; b) reglas de derecho uniforme y c) reglas de no discriminación” (Torrente, 1998).<sup>8</sup>

---

8 Se desarrolla el argumento con base en las relaciones económicas, pero considero que las tres reglas también pueden formar parte de la integración en lo político, por lo que aseguran la confianza y certeza del proceso.

En primer lugar, las reglas de acceso buscan garantizar la igualdad y la no discriminación a las diversas actividades de carácter multilateral que realizan los Estados y los actores económicos en los ámbitos de competencia que marcan esas reglas. Un ejemplo de la implementación de este tipo de reglas, se puede encontrar en los organismos multilaterales de comercio y se enuncia como el principio NMF en la comercialización de bienes y servicios, que es regulada por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio (GATT por sus siglas en inglés). En efecto, este Acuerdo en su artículo I numeral 1, establece que “cada parte contratante concederá al comercio de las demás partes contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte apropiada de la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo”.

Este principio que es conocido por sus siglas NMF (Nación Más Favorecida), establece la igualdad de trato que es necesario dar a los participantes en las actividades comerciales, sean nacionales o extranjeros. Igualmente, este principio se contempla en el artículo II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS por sus siglas en inglés) y el artículo IV del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Pero igualmente se puede indicar que es un principio reconocido en los diversos acuerdos anexos de la Ronda de Uruguay.

Desde cierto punto de vista, este principio busca que los países vayan generando y aceptando un nivel base para la liberación comercial, por lo que se impide que un país realice una discriminación a otro, a no ser ciertas restricciones o listas de concesiones que se elaboran para cada producto. Puede ser que el nivel actual sea todavía primario en este sentido, pues el nivel de listas de restricción puede ser abundante; sin embargo, puede considerarse que hay un avance hacia el multilateralismo, consistente en que los países compartan entre sí reglas comunes y en corresponsabilidad. Esto muestra claramente la iniciativa hacia la universalización, en razón a que se implementan reglas en forma similar o para todos los participantes, independientemente de las asimetrías existentes o de beneficiarios particulares.

En segundo lugar, con las reglas de armonización se busca que los países miembros de una comunidad económica, por ejemplo la OMC, adecúen o ajusten su propia normatividad interna a los postulados comunes aceptados en las normas constitutivas de los acuerdos internacionales, con lo cual se vehicule sin obstáculos la aplicación de lo externo en lo interno. Por ejemplo, en la implementación de las normas de acceso en comercio, servicio o inversiones se da forma jurídica en lo interno a lo convenido externamente. Es obvio que aceptar un principio o regla externa para no armonizarlo internamente, lleva a un conflicto o violación del régimen jurídico pactado, lo cual se soluciona en el marco de la organización multilateral.

Este aspecto es de extrema dificultad para su ejecución por parte de los países miembros de una comunidad, pero en cierta forma constituye la matriz de la integración y el multilateralismo porque, en algunos aspectos, implica ceder la soberanía y en cierta forma el proteccionismo natural en los temas económicos. La fuente de estas restricciones a la

armonización de las reglas, se encuentra en las dinámicas de poder interno, así como en las conformaciones socioculturales, que llevan a obstaculizar directa o indirectamente la adecuación de los acuerdos externos.

Sin embargo, hay que anotar que en la actualidad la misma actividad de los ciudadanos y las empresas beneficiarias llevan a buscar una armonización interna de estas reglas. Esto se puede analizar en las diversas actuaciones judiciales que se realizan tanto externamente (tribunales comunitarios) como en lo interno (tribunales nacionales), a través de los cuales se hacen obligatorios los acuerdos internacionales por medio de sentencias. Como ejemplo de esto, se puede citar la jurisprudencia “Cassis de Dijon” del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la sentencia del mismo Tribunal del 24 de noviembre de 1993 (procedimientos criminales contra Bernard Keck y Daniel Mithouard – casos conjuntos C-267/91 y C-268/91, que hacen referencia a las restricciones cuantitativas en materia de liberación de comercio).

En tercer lugar, las reglas de no discriminación buscan establecer igualdad de trato entre los Estados, prohibiendo que en las relaciones de comercio de bienes y servicios se realice un trato desigual entre los Estados. De esta forma, el artículo XIII numeral 1 del GATT, ordena que “ninguna parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna a la importación de un producto originario del territorio de otra parte contratante o a la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país o a la exportación del producto similar destinado a cualquier tercer país”.

Este tipo de regla propone que el trato con los extranjeros y entre estos y los nacionales, sea igual, lo cual evita beneficios económicos o restricciones desiguales. De esta forma, se puede interpretar que “este tipo de regla no necesariamente debe aplicarse solo en el área del acceso a los mercados; también puede aplicarse a cualquier otra área cubierta por el derecho interno, por ejemplo en materia de régimen general aplicable a las empresas o en materia de régimen de la propiedad intelectual” (Torrent, 2011). El caso más conocido de la implementación de esta regla, es la disputa ante la OMC que en febrero de 1996 llevaron a cabo los países de Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México en la reclamación jurídica contra el régimen para la importación de bananos de la Unión Europea, en vigor desde julio de 1993, alegando que restringía injustamente la entrada de sus bananos a la U.E.<sup>9</sup>

La relación entre las reglas y su debida implementación lleva a que un proceso de integración sea más profundo y confiable, toda vez que empieza a generar entre los países una igualdad en el acceso, en el trato y en el respeto interno a ellas. Pero igualmente, como se ha visto en el análisis de las reglas de la OMC, el multilateralismo cobra vigencia en la medida de su respeto, por lo que muestra la necesidad de crearlas y hacerlas parte de la misma organización puesto que son, a la larga, las que definen el alcance y certeza de su realización.

9 Se puede ver la dinámica de la demanda y los hechos de la reclamación en: [http://www.wto.org/spanish/thewto/minist\\_s/min05\\_s/brief\\_s/brief22\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto/minist_s/min05_s/brief_s/brief22_s.htm)

## Integración regional y multilateralismo

Este conjunto de instrumentos jurídicos no sólo es aplicable en el orden de una integración multilateral sino también en el plano regional. Esto quiere decir que las reglas de acceso, trato y armonización son vitales en los acuerdos regionales. Por ejemplo, la U.E. en el Acuerdo constitutivo de la Comunidad Europea establece en sus artículos 25, 28 y 29 el principio NMF como norma de acceso igual; el NAFTA/TLCAN en el artículo 302, configura e implementa el mismo principio; el Mercosur en el anexo 1 del tratado de Asunción en sus artículos 1 y 2 formula igualmente el principio, pero además fija un programa de liberación comercial. Estos tratados, además, asumen en diversos aspectos de bienes y servicios normas de armonización así como de no discriminación.

Estas diferentes formas de acuerdos comerciales como los TLC (por ejemplo el NAFTA/TLCAN), los acuerdos sobre uniones aduaneras (U.E., CNA, o Mercosur) o las preferencias arancelarias (APC), se han ido imponiendo regionalmente y se han justificado con la idea de ir generando bloques de construcción de una paulatina liberación de comercio, así como para viabilizar la constitución del multilateralismo global.

Sin embargo, hay que analizar si estos acuerdos controvierten la idea original del orden multilateral propuesto para las relaciones políticas y económicas de la postguerra, pues desarrollan múltiples vías que se entremezclan unas a otras (*spaghetti bowl*), generando desviaciones de comercio, discriminación comercial y bloques de poder.<sup>10</sup> Para algunos especialistas, dado este entrecruzamiento entre TLC, Uniones Aduaneras y tratados preferenciales, que refleja la metáfora del *spaghetti bowl*, lleva a que el tema de las reglas jurídicas sea de difícil implementación.

Esto quiere decir que aspectos como la igualdad en el acceso, trato y la uniformación no sean de fáciles de lograr, dado el cúmulo de restricciones que se empiezan a dar entre las diferentes zonas, por lo cual se generan ámbitos privilegiados de comercio contrario a los propósitos del multilateralismo. En consecuencia, el profesor Torrent afirma que:

En estos acuerdos, es bien difícil que la igualdad jurídica entre las partes se corresponda con una igualdad en términos económicos y de poder; como consecuencia, estos acuerdos servirán más bien para imponer las condiciones de los más poderosos. Y necesariamente generarán una desigualdad sistémica entre los países aceptados a formar parte de ellos y los países que quedan excluidos. Los inconvenientes sistémicos de los acuerdos preferenciales aumentan exponencialmente a medida que las distintas partes a un acuerdo participan por separado en otros acuerdos (Torrent, 2011, 98).

Así, se diría que estos acuerdos pueden causar cierta nocividad al proceso de integración multilateral global, como ya se indicó, por cuanto puede generar un efecto negativo en el objetivo de consolidar unas relaciones multilaterales fuertes y desarrollar tanto en

10 En la actualidad hay una discusión (Bradley, 2010) sobre si estos acuerdos regionales benefician el libre comercio y el multilateralismo.

lo político como en lo económico, una multipolaridad o la configuración de bloques de poder fundados en dominios hegemónicos.

Para cualificar más el caso, es posible especular que los citados TLC y APC, celebrados entre países del norte y el sur, pueden conducir a una consolidación de centros hegemónicos de poder constituido por los países desarrollados (norte) y una periferia dependiente productora de bienes primarios (sur). Ejemplos de ello son, entre otros, el tratado NAFTA/TLCAN o los TLC que ha celebrado EE.UU. con países centroamericanos y suramericanos. El síntoma claro de este proceso es la tendencia a generar barreras proteccionistas (arancelarias y no arancelarias) que pueden desarrollar un cierre al mercado global. Desde esta perspectiva, el orden adquiere la forma de una lucha de bloques y el peligro de conflictos comerciales y políticos, todo lo contrario al modelo multilateral planteado a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo es de anotar, en una visión más sutil y optimista de los procesos de integración regional, que al considerar estos acuerdos comerciales dentro de una lógica multilateral, esto es, dar las bases y límites para la liberación comercial (que en principio es bilateral en un TLC), se puede llegar –de seguirse ampliando con tal intensidad– a una arquitectónica multilateral. En otras palabras, liberalizar por zonas o regiones para finalmente entrar en una dinámica de integración global. En este sentido, se puede interpretar que la lógica principal de los acuerdos comerciales “no es tanto la de hacer avanzar el proceso de liberalización comercial sino la de impedir, más allá de un cierto límite, el retroceso en el grado de liberalización aceptado por los distintos Estados” (Torrent, 2011, 77).

En consecuencia, de acuerdo con este último enfoque se puede interpretar el proceso de la U.E. como un éxito, pues se inició como una integración regional para mediar y eliminar el conflicto regional (particularmente franco-alemán), cuyo horizonte y objetivo fue la creación de un mercado común, con políticas comunes y liberación comercial. Esto marca un antes y un después de la unión económica, cuyo retroceso en esta materia ya no es posible; por el contrario, es un “ladrillo” más en la construcción del multilateralismo.

## **Debilidades de la integración y el multilateralismo**

Observando las tendencias económicas en el orden global, particularmente en el marco de integración regional, se puede considerar que no hay un movimiento hacia el fraccionamiento de las reglas, así como tampoco se evidencia la creación de ámbitos aislados y hegemónicos en los que algunos Estados o empresas tengan más o menos ventajas y, por ende, generen discriminaciones en el comercio. Se percibe más bien, una fuerte propensión hacia la homogenización de las normas tanto en lo global como en lo regional, como ya se ha indicado, haciendo de la producción y el comercio un ámbito cada vez más competitivo. Prueba de ello es el hecho de que la mayor parte de las economías más fuertes forman parte de la OMC y que esta cuente en la actualidad con un total de 153 miembros, incluyendo a China. Así, la tendencia hacia el futuro es la consolidación de un orden eco-

nómico multilateral fundado en reglas comunes universales e imparciales acordadas en la OMC y que viabilizan la interrelación económica con inserción y ventajas iguales.

Sin embargo, en el Estado actual, este sistema internacional con tendencia multilateral presenta grandes vacíos en los ámbitos cruciales de las relaciones económicas, en los cuales no se han impuesto con firmeza y coherencia los instrumentos jurídicos antes anotados, por lo que el multilateralismo adolece de grandes debilidades que se proyectan a su vez como obstáculos que deben superarse.

Las regulaciones jurídicas multilaterales presentan vacíos en los tres temas cruciales para la economía mundial, como son: bienes, servicios e inversiones. Por ello es necesario introducir grandes soluciones para conseguir los objetivos originales, esto es, unas relaciones económicas internacionales fundadas en el multilateralismo.

Con relación al comercio de bienes, si bien es cierto que se han logrado configurar en los acuerdos internacionales los tipos de reglas ya anotados, predominan todavía las restricciones a través de las denominadas listas negativas, que significan límites a la generación del comercio libre; pero más aún, que poseen restricciones indirectas que impiden la consolidación profunda de las reglas de derecho uniforme. Es claro que para profundizar las regulaciones en este componente, se debería propender, por iniciativa de la OMC, por el incremento de las listas positivas de compromisos con una mayor y creciente amplitud.

Desde el punto de vista de los servicios, que es donde está la mayor parte de los problemas, un análisis de las listas de compromisos y las restricciones que proponen los países en el GATS, lleva a considerar que hay una gran ausencia de los “los puntos focales” que puedan ser tenidos en cuenta por los negociadores a la hora de establecer compromisos o fijar restricciones en los intercambios de servicios, lo cual dificulta el análisis y la negociación de las barreras en el comercio. En síntesis, se puede señalar que hay una gran amalgama de compromisos contraídos por los Estados en materia de servicios, pero se carece de herramientas de análisis que faciliten los procesos de negociación. Por ello es necesario desarrollar un modelo de base de datos que posibilite la clasificación de los sectores y las barreras existentes para evaluar la profundidad de los compromisos.<sup>11</sup>

De otra parte, hay una gran despreocupación de los Gobiernos y de los expertos en esta materia, por cuanto apelan a modelos correspondientes de otras áreas de comercio, con lo cual impiden una mayor sistematización y coherencia en el orden jurídico de servicios. De esta forma, se muestra la necesidad de instrumentos (base de datos) que indiquen las áreas de compromisos, la profundidad de ellos, así como las restricciones, con el objetivo de generar elementos para la negociación y establecer una liberación paulatina en los sectores más neurálgicos para el comercio de servicios.

---

11 El profesor Federico Lavopa enuncia al respecto que existe un precedente en esta línea: el proyecto lanzado por la secretaría de la OMC en 1996, con el objetivo de desarrollar una “base de datos de servicios electrónicos”. El profesor Lavopa (2011) propone una base de datos como una respuesta a lo que se percibía como la falta de una “función de búsqueda eficiente desarrollado una base de datos en la que se relaciona los bienes incluidos en los listados”.

En lo concerniente al tema del trabajo asalariado y las inversiones, se carece de herramientas jurídicas para implementar debidamente estos enfoques. En este sentido, el trabajo asalariado debe tener cabida en la regulación económica internacional, para que se garanticen globalmente los derechos tanto a la circulación como a los beneficios salariales, de tal forma que no se generen discriminaciones ni el vergonzoso tráfico de trabajo ilegal.

Lo anotado puede analizarse también como un problema de implementación de las reglas de acceso, derecho uniforme y de no discriminación. Para tener una visión más clara sobre el asunto, se puede tener en cuenta lo que ha realizado la U.E. en esta materia, lo cual ilustra la forma de llevar a cabo la negociación de este tema en un contexto más global. Como ejemplo de ello, se observan los avances jurisprudenciales que ha realizado en este tema el Tribunal Judicial de la Unión Europea, a través de las sentencias: “Demirel” de 30 de septiembre de 1987, Asunto 12/86, Rec. 1987, p. 3719; y “Sevince” de 20 de septiembre de 1990, Asunto C- 192/89, Rec. 1990, p. 1-3464. Estas decisiones prefiguran una serie de reglas que “pueden resumirse en la obligación de trato nacional para los trabajadores legalmente empleados, que se extienden a sus familias y cubren también el régimen de Seguridad Social” (Torrent, 2011, 27).

Igualmente, se pueden tener como avance los acuerdos que la U.E. ha celebrado con el Reino de Marruecos, la República de Croacia, la República de Eslovenia, y con Rusia y las otras repúblicas surgidas tras la desintegración de la Unión Soviética. En todos estos convenios se ha tenido en cuenta el contenido social, relacionado con la circulación laboral y el trabajo asalariado, lo cual muestra que tales regulaciones pueden ir más allá del puro aspecto de comercio de servicios como comercio de bienes.

Con la finalidad de llevar a cabo la consolidación de las reglas de acceso al mercado, de derecho uniforme y no discriminación, principalmente en los ámbitos del trabajo asalariado y de inversiones, es preciso que los Estados promuevan la creación de normas de derecho primario, esto es, acuerdos en los que se fijen los puntos mínimos para el reconocimiento de los derechos de los asalariados, así como las reglas de conducta de las multinacionales.

En ese orden de ideas, se puede señalar también como una gran debilidad del orden jurídico multilateral de las relaciones económicas y cuya regulación internacional es casi inexistente, lo concerniente a las empresas multinacionales. Este aspecto hace referencia no tanto a los derechos que poseen, sino a las obligaciones que éstas tienen, con relación a los países anfitriones, y que puede ser tematizada bajo lo que se conoce como “responsabilidad social corporativa”.

En efecto, la responsabilidad social empresarial y, con ello, la conducta que deben desplegar las empresas multinacionales en los países anfitriones, han sido relegadas en la mayoría de los casos a la esfera privada, por lo cual es objeto de una pura autorregulación de la empresa y en ciertos casos está sujeta a los requerimientos legales que realiza el país an-

fitrón. Bajo este aspecto, los organismos internacionales de comercio han mostrado gran precariedad para generar controles y regulaciones al comportamiento de estas empresas, lo cual genera una especie de “complicidad” en las actividades de explotación y deterioro ambiental que realizan.

En cierta forma, las multinacionales aprovechan la necesidad de inversión extranjera que tienen los países en desarrollo para generar empleo interno, incorporar capital nuevo o introducir nuevas tecnologías. Por ello tales países facilitan la implantación de las multinacionales a través de incentivos tributarios, reducciones salariales e inclusive bajan los estándares ambientales para la explotación de los recursos mineros. Esto lleva a una cruel competitividad entre los países en desarrollo por facilitar las mejores condiciones para la llegada del capital extranjero. Por eso, esperar requerimientos legales y obligaciones conductuales por los anfitriones es ilusorio, así como pensar que se genere una autorregulación por parte de ellas mismas.

Con el objetivo de romper este círculo vicioso existente entre las multinacionales y los Estados en desarrollo, es necesario que los organismos multilaterales introduzcan obligaciones a estas empresas para que no deterioren las condiciones salariales ni los recursos ambientales de los países en los que se encuentran implantadas. Esta regulación recae con mayor fuerza en los países desarrollados y originarios de las multinacionales, para que en estos países haya un nivel de juzgamiento con el que se cumplan los estándares mínimos internacionales. Esto teniendo en cuenta que los países en desarrollo se niegan a que se implanten regulaciones de este tipo, bajo la creencia de ver amenazada la inversión. Como ejemplo de ello se puede mencionar la ronda Doha, en la que se buscaba establecer unos estándares mínimos que tuvieron gran oposición por los países en desarrollo, por lo cual el tema fue finalmente excluido.

Avances en este tipo de regulación son: los capítulos sobre inversión en acuerdos firmados por Estados Unidos con países latinoamericanos que pueden agruparse en tres ‘modelos’: (1) el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (NAALC), firmado con México y Canadá como acuerdo paralelo al NAFTA; (2) los PTA (Preferential Trade Agreements Database) firmados por Estados Unidos con Chile (2003) y CAFTA-RD (2004); y (3) los PTA firmados con Perú (2006), Colombia (2006) y Panamá (2007). El problema de estos acuerdos es que obedecen a una plantilla asumida como modelo, en el cual se estandarizan ciertos componentes a los que deben obedecer los acuerdos internacionales de inversiones, por lo que “la no-inclusión de obligaciones para las multinacionales en los acuerdos de inversión no responde exclusivamente a factores estructurales, sino a la utilización rutinaria de plantillas” (Torrent, 2011, 41).

Se puede pensar que la vía para afianzar los pactos de regulación multilateral en el tema de las inversiones y las multinacionales, es la que se puede dar a través del derecho secundario o derivado, es decir, por la creación de los mismos organismos internacionales, en el que se señalen pautas de derecho uniforme. También la vía judicial, tanto nacional como en los tribunales internacionales, ha mostrado cierta efectividad en la

creación jurisprudencial que trae nuevas regulaciones que amplían el radio de acción de los acuerdos internacionales; este es el caso del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) o los tribunales americanos, en el juzgamiento de la actividad de las multinacionales en los países en desarrollo.

Lo anterior quiere decir que la gran mejora en el campo del derecho económico internacional, está dada por la creación de mayores mecanismos autónomos de producción de derecho secundario. De esta forma, a través de este tipo de mecanismo jurídico producido por los organismos internacionales o nacionales o por vía jurisprudencial, es posible generar reglas de armonización e introducir mejoras en los ámbitos que presentan gran debilidad, con el fin de hacer prevalecer el multilateralismo que debe caracterizar las relaciones económicas.

En síntesis, se puede sugerir que las acciones a seguir en el campo de la integración y el multilateralismo son:

- 1) Consolidar las reformas existentes en el marco de la omc, principalmente.
- 2) Completar los trabajos pendientes, particularmente en el tema de servicios e inversiones.
- 3) Incorporar una mayor coherencia entre las reglas del sistema global y de los diversos acuerdos regionales, para evitar que el sistema sea ingobernable.
- 4) “Conocer mejor toda esta multiplicación de instrumentos jurídicos y políticos existentes” (Torrent, 2011, 108).

## Bibliografía

- BHAGWATI, J.N. «Regionalism and Multilateralism: An Overview». En: J. de Melo & A. Panagariya (eds.). *New Dimensions in Regional Integration*. New York, Cambridge University Press, 1993.
- BRADLEY, Ruth. «El efecto Spaghetti Bowl del Libre Comercio». En: revista *Business Chile*, 2010. <http://www.businesschile.cl/es/noticia/reportaje-principal/el-efecto-spaghetti-bowl-del-libre-comercio>.
- JESSEN, A. y E. Rodríguez. «The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration, ITD-INTAL». Working Paper. Washington, Inter-American Development Bank, 1999.
- LAVOPA, Federico. *Pensamiento innovador sobre las relaciones económicas internacionales y la integración regional, en instrumentos jurídicos de las relaciones económicas internacionales y la integración regional*. Barcelona, CEDECS, UNCTAD, 2011.
- TORRENT, Ramón. *Derecho y práctica de las relaciones económicas exteriores en la Unión Europea*. Barcelona, CEDECS, 1998.

- . «Regional Integration Instruments and Dimensions: An Analytical Framework». En: R. Devlin & A. Estevadeordal (eds.). *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Development*. Washington, Inter-American Development Bank, 2003.
- . «Las relaciones EE.UU.-A.L. en los últimos diez años. El resultado de la inexistencia de una política». En: F. Peña y R. Torrent. *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina*. Barcelona, Universidad de Barcelona / Obreal, 2005.
- . *Instrumentos jurídicos de las relaciones económicas internacionales*. UNCTAD, 2011.
- . «Papel en los procesos de integración y concertación de actores externos –la Unión Europea, Estados Unidos y Asia– y actores internos– parlamentos, sociedad civil y grupos empresariales–». Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (comps.). Madrid, Siglo XXI / Fundación Carolina, 2008.
- VAN OUDENAREN, J. «What is multilateral?». En: *Policy Review* 117 (2003), 33-47.
- . «Unipolar Versus Unilateral». En: *Policy Review* 124 (2004), 63-74.