

Influencia normativa de las Organizaciones Internacionales Económicas en los procesos de integración económica

Normative influence of International Economics Organizations in the processes of economic integration

RECIBIDO EL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014 / ACEPTADO EL 20 DE OCTUBRE DE 2014

Gerardo COPPELLI ORTIZ

Profesor de Derecho Internacional Económico
Universidad UCINF, Chile.
gerardo.coppelli@gmail.com

Resumen: Las Organizaciones internacionales económicas son un actor clave en la creación, implementación y desarrollo de la normativa multilateral que regula los procesos de integración económica, pero ¿en qué forma e intensidad influyen normativamente esta clase de Organizaciones en dichos procesos? La subjetividad internacional de la cual gozan y la soberanía cedida por parte de los Estados ¿han sido suficientes para cumplir con sus expectativas? Junto con lo anterior, es importante reconocer las principales vías de acción y analizar la situación actual, tanto de los procesos de integración económica como de las Organizaciones que los regulan, reconociendo sus características, principios, efectos y objetivos esperados por parte de la comunidad internacional, y en definitiva determinar cuánto hay de realidad y cuánto ha quedado solamente en expectativa.

Palabras clave: Organización internacional económica; integración económica; Normativa multilateral; Soberanía; Cooperación económica; Subjetividad internacional; Acuerdos multilaterales.-

Abstract: The international economic Organizations play a key role in the creation, implementation, and development of the multilateral normative that regulate the processes of economic integration. However, how much and what influence do these Organizations have in these processes? Has the international subjectivity, of which they enjoy, and the given sovereignty on the part of the States been sufficient to meet with their expectations? Along with the above, it is important to recognize the principal courses of action and the current situation of the processes of economic integration as well as the regulating Organizations, taking into consideration their characteristics, principles, effects and goals that are expected from the international community. How much is real and how much are just expectations.

Keywords: International economic organization; economic integration; International Normative; Sovereignty; Economic cooperation; International subjectivity; Multilateral agreements.

Résumé: Les Organisations internationales économiques sont un acteur clé dans la création, exécution, et développement de la réglementation multilatérale qui régule les processus d'intégration économique, mais; sous quelle forme et comment cette classe d'Organisations influence-t-elle, dans les normes, lesdits processus? La subjectivité internationale dont elles profitent, et la souveraineté de la part des Etats, ont-elles été suffisantes pour atteindre ses attentes? Suite à ce qui a été énoncé précédemment, il est important de reconnaître les principales voies d'actions et un panorama actuel, autant dans les processus d'intégration économique comme celles des Organisations qui les régulent, reconnaissant ces caractéristiques, principes, effets et objectifs attendus de la part de la communauté internationale. Combien est réel, que reste-t-il encore dans l'attente.

Mots clés: organisation internationale économique, intégration économique, réglementation multilatérale, Souveraineté, Coopération économique, subjectivité internationale, accords multilatéraux.

Sumario: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LOS ACUERDOS MULTILATERALES AL AMPARO DE LAS OIE. 1. La subjetividad internacional de las OIE y la cesión parcial de soberanía por parte de los Estados. 2. Características que permiten a una Organización internacional generar normativa multilateral. 3. La estructura multilateral y sus principios. III. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA COMO FORMA DE RELACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL. 1. El camino recorrido hasta la integración económica que conocemos actualmente. 2. Los sujetos activos de la integración económica y su regulación. 3. Características y efectos de los procesos de integración económica. 4. La integración económica y sus objetivos pretendidos. IV. LA COMPETENCIA NORMATIVA DE LAS OIE EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA V. VIAS DE ACCIÓN. VI. CONSIDERACIONES FINALES.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Si bien, hasta buena parte del siglo XX, la comunidad internacional estaba conformada esencialmente por Estados, incipientes Organizaciones internacionales (OI) se abrían espacio de forma progresiva, en un escenario en el que la igualdad soberana regía las relaciones jurídicas entre los Estados. Desde la creación de las Comisiones Fluviales, particularmente la «Comisión Central del Rin» de 1831¹, y la «Comisión Europea del Danubio» de 1856², las OI fueron ganando terreno de manera importante en el establecimiento de estructuras institucionales permanentes. De todas formas, no es sino hasta la Segunda Guerra Mundial y en adelante, cuando las OI comienzan a cobrar importancia y preponderancia en la esfera internacional.

En la actualidad, la proliferación de las OI, su inmensa variedad de materias y el aumento de sus competencias, las han situado de forma destacada en el concierto de las relaciones internacionales. Cualquiera que sea el grado de integración, han sido capaces de crear estructuras de poder por encima o en paralelo con los Estados, puesto que si bien es cierto que la creación de las OI es el resultado de la labor común de aquéllos, esta creación tiende a separarse de sus creadores, imponiéndoles incluso el reconocimiento de su voluntad propia³.

Es en este contexto como han surgido, de la mano de la necesidad de contar con organizaciones especializadas en el ámbito de la cooperación y la integración económica, las «Organizaciones internacionales económicas» (OIE), organizaciones de tipo universal, regional y/o sectorial, dedicadas fundamentalmente al fomento, creación normativa, solución de controversias, desarrollo e impulso de las relaciones económicas internacionales, el comercio internacional y la cooperación para el desarrollo, entre otras materias conexas.

Diversos sucesos históricos han formado parte del proceso de nacimiento y evolución de las OIE. Con posterioridad a la crisis económica del año 1929,

¹ Su nombre completo es «Comisión Central para la Navegación del Rin». Fue prevista en el Acta Final del Congreso de Viena de 1815 y creada por el Tratado de Maguncia de 1831. Esta Comisión tuvo y tiene por objetivo fundamental la administración y conservación de las aguas del río Rin entre sus países ribereños. Estos son, Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Suiza. Hoy en día la Unión Europea (UE) se encuentra incorporada como miembro permanente, junto a los países anteriormente mencionados.

² Por su parte, la «Comisión Europea del Danubio», fue creada por el Tratado de París de 1856, para el control del Delta del Danubio, hoy Rumania y Ucrania. Esta Comisión funcionó hasta la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual la Alemania Nazi asumió el control sobre el río y el delta del Danubio.

³ DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 38-40.

y fundamentalmente, como veíamos, desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, surge de manera importante la voluntad de los Estados de abordar los aspectos económicos y comerciales internacionales de una manera conjunta y organizada, con una mirada puesta más bien en la cooperación e integración entre las distintas economías, que en el sesgo proteccionista e incluso el bilateralismo, que hasta antes de la crisis de 1929 imperaba en las relaciones comerciales internacionales. Las organizaciones creadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, fueron concebidas bajo un carácter principalmente multilateral, tendentes a organizar y desarrollar los intercambios comerciales de bienes y servicios, facilitar la reglamentación económica internacional, y crear nuevas comunidades económicas que agrupen economías nacionales, entre otros fines. La influencia radical de la Segunda Guerra Mundial jugó un papel fundamental en la toma de conciencia a la hora de desarrollar lo que se llamó una «economía mundial», llevado a la práctica a través de la creación de organizaciones con plena vigencia en el momento presente, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), entre otras⁴.

Junto a lo anterior, la comunidad internacional inició un proceso de constante organización y armonización comercial, con la finalidad de impulsar de manera sostenida el desarrollo de la economía mundial y del comercio internacional. Esto se fue materializando a través de acuerdos universales y regionales, así como también acuerdos sectoriales en diversas áreas de la producción global, estandarizando un sistema monetario internacional a través de diversos planes y acuerdos internacionales, como por ejemplo, los Acuerdos de Bretton Woods⁵.

⁴ Vid. GONZALEZ, S., *Organización económica internacional. Relaciones y organismos fundamentales*, Madrid, Pirámide, 2002, pp. 18-19.

⁵ En la localidad cercana a New Hampshire, Estados Unidos, se materializan estos Acuerdos que, en resumen, concretan los siguientes aspectos:

A) Se crea un mecanismo de cambio fijo, ya no con punto de referencia a través del oro, sino que lo sería el dólar norteamericano. Pero este, eso sí, debía mantener una paridad con el oro, en sus inicios de 35 dólares por onza.

B) El dólar se transformaba en la única moneda convertible en oro.

C) Se creaba un sistema que ayudaba a los Estados a mantener una paridad, lo que trataba de evitar devaluaciones artificiales. Es así como nace el FMI, concebido en sus inicios como órgano de ajuste monetario internacional.

D) Paralelamente se crea Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con la finalidad de brindar ayuda a los países devastados por la Segunda Guerra Mundial, hoy transformado en el BM. Vid. GUZMÁN, J., «Sistema monetario y financiero internacional», en *Economía Mundial, Tránsito hacia un nuevo milenio*, De Paz Bañez (ed.), 1998, pp. 196-197.

La progresiva integración de la economía mundial ha sido uno de los rasgos más destacados de la organización económica internacional. Bajo este rasgo, se intentó evitar la aplicación de los modelos que ya señalábamos, más bien proteccionistas, con escasez de inversión y de intercambio comercial, que habían traído como consecuencia un empobrecimiento de las relaciones económicas internacionales (REI). Sin perjuicio de lo anterior, el comercio internacional, medido por la relación exportaciones/PIB, no logró sobrepasar el nivel de 1913 sino hasta después de la década de los sesenta y posteriores, destacando en la actualidad un descenso del comercio de productos primarios y un incremento de los productos manufacturados⁶.

Como podemos observar, la integración económica y comercial entre los Estados, y la disposición de ellos a vincularse económicamente entre sí, es una característica muy propia de nuestro tiempo⁷. Ello no debe entenderse como una confusión de conceptos, sino más bien el reconocimiento del cúmulo de variables que influyen en la conformación de las REI, y consecuentemente, de la definición de toda una estructura mundial asociada a ellas. Sabemos que en este entramado, la integración, la cooperación, el comercio internacional, la financiación para el desarrollo, entre muchos otros, si bien distintos entre sí, son elementos fundacionales que dan sustento y finalidad a la conformación de las OIE en sus distintos ámbitos de competencia y aplicación.

Avanzada la segunda mitad del siglo XX, estos diversos factores fueron cimentando y desarrollando la estructura y valor de las REI. Una variable que desempeñó un papel fundamental en el progreso y crecimiento de los años cincuenta y sesenta, fue la estabilidad monetaria internacional, que sobre la base de un dólar convertible en oro y tipos de cambio fijo de varias economías en relación al dólar, generó un crecimiento mundial como hacía mucho tiempo no se conseguía. Mientras que el comercio, favorecido por el multilatera-

⁶ Cfr. CALVO, A., *Economía internacional y Organismos económicos internacionales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2010, pp. 182-183.

⁷ En este mismo sentido, los autores más abajo citados, plantean que, «la historia ha probado los beneficios de las transacciones internacionales, que han permitido la especialización y, por ende, el aumento de la productividad con la subsiguiente mejora de las posibilidades de consumo. Precisamente esta especialización se consigue a través de los negocios transfronterizos que facilitan el desarrollo de las posibilidades de producción y de consumo sin cuya existencia quedarían relegadas a lo producido en el entorno económico de la autarquía». *Vid.* ARENAS, R., FERNÁNDEZ, J.C. y DE MIGUEL, P., *Derecho de los negocios internacionales*, Madrid, Iustel, 2011, p. 25.

lismo de los pagos, lo hizo incluso por encima del crecimiento del producto. Es así como la estabilidad cambiaria y la reducción de aranceles, años de las llamadas Ronda Dillon y Ronda Kennedy del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)⁸, significaron, dada la baja sostenida –incipiente pero generalizada de los aranceles– el inicio de un creciente desarrollo de flujos de mercancías y de capitales internacionales⁹.

Por lo tanto, podemos afirmar que las OIE y su vinculación con las REI, están plenamente incorporadas en su creación y consolidación. La pregunta fundamental surge en base al efecto práctico que ha tenido la creación de estas organizaciones y su efectividad. ¿En qué medida se han cumplido las expectativas? ¿Cuántos de los objetivos trazados para las OIE constituyen un aporte real y concreto a la comunidad internacional, a las REI y a los procesos de integración económica en particular? Lograr relacionar el cúmulo de atribuciones y prerrogativas con que cuentan, *versus* las limitaciones que sus propios creadores les han impuesto, nos permitirá analizar si los objetivos e influencia propuestos por las OIE son hoy alcanzados y en qué proporción.

II. LOS ACUERDOS MULTILATERALES AL AMPARO DE LAS OIE

Al hablar de integración económica y la forma a través de la cual las OIE influyen en su conformación y definición, surge la pregunta sobre la forma en que la propia OIE y su relación con la economía mundial define, rige o cimienta un proceso de integración y sus objetivos económicos. En definitiva, nos podemos preguntar si son las grandes potencias, al amparo o bajo el discurso de las Organizaciones internacionales las que sirven de «escudo» para crear el entramado jurídico que valga para sus intereses, o más bien estamos en presencia de una sincera y manifiesta voluntad común de los Estados, plas-

⁸ Desde la primera Ronda del GATT, realizada en Ginebra en 1947, hasta la quinta Ronda, conocida como la Ronda Dillon, las negociaciones fueron esencialmente bilaterales, pero realizadas simultáneamente por los Estados participantes, todas tendentes fundamentalmente a negociaciones arancelarias. Desde la sexta Ronda, la Ronda Kennedy, junto con las negociaciones arancelarias, se incorporan las medidas *antidumping*, marcando un nuevo aspecto de negociación en el comercio y foros comerciales internacionales. *Vid.* INGRAM, J. y DUNN, R., *Economía internacional*, traducción a cargo de Alfredo Díaz, Limusa, Ciudad de México, 2001, pp. 229-230.

⁹ Cfr. JIMENEZ, J.C., «Etapas del desarrollo de la economía mundial», en J.A. Alonso (dir.), *Lecciones sobre Economía Mundial*, 2009, p. 61.

mada en acuerdos multilaterales, sin expresión de un interés estatal individual, reguladora de intereses colectivos con una visión única y de conjunto¹⁰.

En la conformación de acuerdos multilaterales, sean estos al amparo de una OIE o en una relación directa entre los países, siempre aparecerá la disyuntiva del interés propio de los Estados que son parte del acuerdo *versus*, la consecuente renuncia parcial de sus propios intereses. Ello se traduce en lo que algunos califican como pérdida relativa de soberanía¹¹, es decir, que si bien el Estado cuenta con su debida independencia para la toma de decisiones a su sola conveniencia, renuncia en parte a ella en su afán y ánimo colectivo.

Adentrarse en esta discusión nos obliga a abordar los conceptos y criterios constitutivos de la autonomía de los Estados, su voluntad propia, así como la cesión de soberanía por parte ellos en un acuerdo multilateral. Ello nos permitirá analizar los diversos factores que confluyen, de forma interrelacionada, en el verdadero sentido y alcance de la integración económica internacional creada al amparo de las OIE.

Antes de adentrarnos en el análisis propuesto, conviene señalar que al hablar de «acuerdos multilaterales» nos referimos a la voluntad común de los Estados manifestada en un aspecto determinado a través de hechos materiales y declaraciones conjuntas, y que al referirnos a la «normativa multilateral» hablamos del instrumento o las definiciones expresadas formalmente a través de convenciones multilaterales, en virtud de las cuales se manifiesta objetivamente esa voluntad común de los Estados¹².

1. *La subjetividad internacional de las OIE y la cesión parcial de soberanía por parte de los Estados*

En la conformación de los acuerdos multilaterales, y consecuentemente con ello, de la creación de normativa multilateral, un factor trascendente es la

¹⁰ Al respecto, y en relación a la hegemonía de Estados Unidos y el desequilibrio de poder entre los Estados, *vid.* RODRIGO, A., «El Derecho Internacional Hegemónico y sus límites», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXIII (2007), pp. 148-150.

¹¹ Sin querer abrir un nuevo frente de análisis, significaría entrar en la pregunta de si estamos hoy frente a una «sociedad internacional» o bien frente a una «comunidad internacional», al respecto, *vid.* DEL ARENAL, C., *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2010. pp. 412-416.

¹² Al hacer una distinción entre «acuerdo multilateral» y «normativa multilateral» no queremos sino distinguir la variable subjetiva, asociada al ánimo de las Partes, por un lado, y por el otro a una variable objetiva, dirigida a identificar formalmente los textos legales que forman parte del entramado jurídico vinculado a una OIE y al proceso de integración que regula.

facultad objetiva transferida a las OI para que de manera independiente y con voluntad propia, puedan elaborar normas y exigir su cumplimiento. Por una parte encontramos esta facultad de la OI de crear normativa multilateral, y por el otro lado, identificamos la soberanía transferida por parte de los Estados a una OI para que defina y oriente su actuar en una determinada materia, renunciando en cierta medida a su propia voluntad y entregando esta facultad a un organismo especializado en el área de desenvolvimiento de la OI.

En este sentido, el análisis de la subjetividad internacional guarda estrecha relación con la identificación de aquellos entes, grupos o personas que tengan la condición de sujeto de Derecho internacional. Ciertamente este grupo de sujetos no ha sido estático, sino que ha estado en constante evolución y movimiento, incorporando a lo largo de la historia nuevos sujetos, que en otros tiempos habría sido impensable reconocer en esta condición.

En su desarrollo, los Estados fueron por excelencia el único y más importante sujeto de Derecho internacional¹³, condición que seguramente mantienen hasta hoy, pero con posterioridad al surgimiento de Naciones Unidas se reconoce la condición de sujeto de Derecho internacional a las OI. En este sentido conviene poner de manifiesto que son diversas las instancias que expresamente le han reconocido esta condición a las OI. Junto con el unánime reconocimiento por parte de la doctrina internacional moderna encontramos, por ejemplo, la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), del año 1949, sobre Reparación de daños sufridos al Servicio de las Naciones Unidas, en la que señaló: «en un sistema jurídico, los sujetos de derecho no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o a la extensión de sus derechos; y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad»¹⁴.

Con el desarrollo adquirido en el último tiempo por el Derecho internacional penal, y el de los derechos humanos, la persona natural puede ejercer derechos internacionales y es susceptible de ser responsable internacionalmente, lo que le convierte en potencial sujeto de Derecho internacional. La misma condición podemos reconocer para las personas jurídicas pero en aspectos más bien asociados a temas comerciales y de inversión extranjera.

Es así como al día de hoy, reconocemos como sujetos de Derecho internacional aquel conjunto de actores regidos por un estatuto jurídico internacional

¹³ Así lo planteó, por ejemplo, la Corte Permanente de Justicia Internacional, antecesora de la CIJ, en el año 1927 en el caso conocido como el «Caso del Lotus».

¹⁴ Cfr. *CIJ, Reports*, p. 178. Al respecto, *vid.* VARGAS, E., *Derecho Internacional Público, de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el siglo XXI*, Santiago de Chile, Jurídica de Chile, 2007, p. 226.

capaces de contraer obligaciones y ejercer derechos internacionales, a los Estados, a las OI y en algunas ocasiones a las personas, sean estas naturales o jurídicas. Son por tanto, las OI unos de los sujetos de Derecho internacional que reconoce el orden jurídico internacional y por ende, serán estas organizaciones susceptibles de ejercer derechos y contraer obligaciones en el plano internacional.

La subjetividad internacional la entenderemos por tanto, como aquella capacidad que poseen los sujetos de Derecho internacional para vincularse jurídicamente en la esfera internacional, esto es, la capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones en el ámbito internacional.

Reconociendo la condición de sujeto a las OI, su subjetividad jurídica internacional resulta incuestionable. Esta capacidad nace de su tratado constitutivo como efecto inmediato de las atribuciones que los Estados miembros le han conferido a la OI creada. Como resultado, la OI puede concurrir en la celebración de acuerdos internacionales, ya sea con terceros Estados o con otras OI¹⁵.

Un efecto de la creación de una nueva subjetividad internacional, es la cesión parcial de soberanía por parte de los Estados, o dicho en otros términos, la facultad transferida por parte de ellos a un ente autónomo e independiente de su propia voluntad, que si bien ha sido conformado por la voluntad común de los Estados, le han entregado a éste facultades declarativas, ejecutivas y en algunos caso coercitivas que los propios Estados se han obligado a cumplir. El cruzar la línea de la llamada «cesión de soberanía» por parte de los Estados en favor de una OI constituye uno de los obstáculos más difíciles de salvar por parte de los primeros, a la hora de llevar a cabo procesos de integración y de determinar la forma en que estos serán diseñados, regulados e implementados.

Junto con lo anterior, conviene señalar que la cesión de soberanía por parte de los Estados no sólo se entiende como un factor propio de la subjetivi-

¹⁵ Respecto a la subjetividad internacional de las OI, en la ya citada opinión consultiva de la CIJ de 1949 se plantean algunos considerandos que hacen clara mención a esta situación, la que en parte señala que: «La Organización está destinada a ejercer funciones y gozar de derechos, como lo ha venido haciendo, que no pueden explicarse si la Organización no poseyera una amplia capacidad internacional para actuar en el campo internacional. Actualmente constituye el tipo más elevado de Organización y no podría responder a las intenciones de sus fundadores si ella no tuviese una personalidad internacional. Se debe admitir, pues, que sus miembros le asignaron ciertas funciones, con los derechos y responsabilidades inherentes, y le otorgaron la competencia necesaria para que ella pudiera cumplir de manera efectiva sus funciones». A continuación, y dentro de la misma opinión consultiva la CIJ concluye que, Naciones Unidas ha recibido de sus Estados miembros la capacidad para presentar las reclamaciones internacionales que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones. Cfr. *CIJ. Reports*, 1949, p. 179.

vidad internacional de las OI, pues también la podemos identificar como una característica propia de los procesos de integración económica. Y ello se ha producido a pesar de los criterios fundacionales del Derecho internacional, particularmente del Derecho internacional público, en el que desde la época de los Tratados de Westfalia de 1648¹⁶, el resguardo y protección de la soberanía de los Estados ha sido piedra angular en las relaciones entre los sujetos de Derecho internacional, particularmente a través de los principios de descentralización y voluntariedad de los Estados. Por el contrario, la apertura de mercados y su liberalización paulatina, no sólo en productos o mercancías sino también en servicios, conlleva una cesión de soberanía que antes de los procesos de integración económica habría sido impensable, al menos desde una perspectiva clásica del Derecho internacional, pudiendo agregar además, una serie de ámbitos adicionales, como los aspectos sociales, culturales, o de derechos humanos, entre otros¹⁷.

Ciertamente, los Estados, en general, han entendido que la labor conjunta y mancomunada supera la labor desarrollada de manera autónoma. Más que pérdida de soberanía se ha interpretado como una interdependencia que mejora el estándar de vida de las personas y facilita el acceso a bienes y servicios que de manera individual por parte de los Estados sería en extremo complejo alcanzar¹⁸.

2. Características que permiten a una Organización internacional generar normativa multilateral

Con independencia del área o campo de ejecución de cada OI, reconocemos una serie de características comunes que, a modo de requisitos, las OI

¹⁶ También conocidos en conjunto como la «Paz de Westfalia». Celebrados, el Tratado de Osna-brück en el mes de mayo y el Tratado de Münster en octubre de 1648, estos Tratados tuvieron como objetivo central poner término a las guerras de los treinta años en Alemania y la guerra de ochenta años entre los Países Bajos y España. En ellos se consagraron entre muchos otros aspectos, el de la soberanía e igualdad entre los Estados y su delimitación territorial.

¹⁷ Al respecto Herdegen señala que «es compatible con la esencia de la soberanía que el Estado se someta libremente a una limitación de su autonomía en beneficio de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o que, incluso, transfiera determinados derechos soberanos». El mismo autor plantea que esta situación tiene pleno alcance en el caso de la Unión Europea a la que se han transferido innumerables competencias de los Estados miembros en el ámbito económico. Cfr. HERDEGEN, M., *Derecho internacional económico*, traducción a cargo de Laura García y Katia Fach, Pamplona, Aranzadi, 2005, p. 105.

¹⁸ Vid. FERNÁNDEZ, J.C., *Sistema de Derecho económico internacional*, Pamplona, Aranzadi, 2010, pp. 28-29.

deben cumplir para identificarlas y distinguirlas de otro tipo de organismos o agrupaciones internacionales, que no tienen la categoría de sujeto de Derecho internacional, concepto que sí poseen las OI y en particular las OIE. Consecuentemente con ello, podemos identificar las características que nos llevan a sostener la facultad de la cual gozan las OI para consensuar, crear, imponer y fiscalizar normativa multilateral entre sus miembros.

Pero para llegar a identificar el atributo que le permite a las OI ser generadoras de normativa internacional, vale la pena repasar al menos someramente cuáles son sus principales características, en el bien entendido de que todas en su conjunto confluyen en lo que hemos señalado como la subjetividad internacional de las OIE.

En primer término y el más básico, es señalar que una OI posee un carácter esencialmente interestatal, es decir, son creadas fundamentalmente por Estados. Es este el antecedente que nos permite distinguir a las OI como sujetos de Derecho internacional de otras entidades internacionales, como por ejemplo, los Estados federados¹⁹ o las ONG²⁰, de las que podemos destacar su carácter privado y sin naturaleza gubernamental²¹.

¹⁹ Sin perjuicio de que reconocemos que los Estados federados, en la esfera de las REI, comúnmente actúan al alero o amparo del Estado al cual pertenecen, no son pocos los ejemplos que encontramos en donde los Estados federados cuentan con ciertas atribuciones que les permiten vincularse económicamente con sujetos de Derecho internacional propiamente tales. Atribución obviamente reconocida por su propio ordenamiento jurídico, generalmente la Constitución Federal. Si bien son acuerdos más bien sectoriales y mayoritariamente bilaterales, es importante reconocer su existencia. Como ejemplo de ello, podemos señalar el denominado «Plan Chile-California, una asociación estratégica para el siglo XXI», celebrado entre Chile y el Estado de California en el año 2008, basado en «el compromiso conjunto de Chile y California por desarrollar oportunidades de negocio, ampliar la formación e investigación en educación y realizar proyectos de investigación y desarrollo en diversas áreas, todas estratégicas para ambos territorios: temas de Desarrollo de Capital Humano, Educación, Protección Ambiental, Energía, Agricultura, Tecnologías de la Información y Comunicación, así como Comercio. Disponible en [<http://spanish.chile.usembassy.gov/chile-california.html>].

²⁰ Bajo las ONG (Organizaciones no gubernamentales) hoy se plasman distintas formas de acción colectiva con aspiraciones e intereses de personas privadas. Actualmente son alrededor de cinco mil ONG, muchas de ellas con alta capacidad de difusión, importante poder de representación de la opinión pública, abarcando diversas funciones o materias. A título de ejemplo y en materia humanitaria encontramos el Comité Internacional de la Cruz Roja; en materia científica el Instituto de Derecho Internacional; en materia deportiva el Comité Olímpico Internacional, en materia ecológica Greenpeace, etc. *Vid.* DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 45.

²¹ En cuanto a las relaciones actuales entre las OI y las ONG, conviene señalar que han tenido un notable desarrollo. Su interacción y trabajo les han permitido abordar materias y objetivos comunes bajo la mirada conjunta del Derecho público y del Derecho privado. Así, por ejemplo, en el Acuerdo de Marrakech, por el cual se creó la OMC, se especificó la importancia de la

Sin perjuicio de lo anterior y del necesario requisito de formación de las OI por parte de Estados, en la práctica internacional moderna se ha admitido la participación en diferentes OI de otras entidades, distintas de los Estados. Es así como el proyecto de artículos «Responsabilidad de las Organizaciones internacionales» del año 2011 reconoce en varias de sus disposiciones, la posibilidad de que sean miembros de una OI, además de los Estados, otras OI. En la práctica podemos mencionar, como ejemplos, la admisión de la Comunidad Europea en la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), así como en la creación de la OMC²².

Una segunda característica, es que las OI poseen una base jurídica convencional, esto es, que las OI son creadas esencialmente por un tratado multilateral, previo, pero constitutivo de la OI. Será en este tratado en donde se incorporen los propósitos, capacidad, competencia y otras materias que convingan los Estados, propias de la OI en formación. Ciertamente, la falta de un tratado constitutivo podría generar problemas de orden organizativo, así como de responsabilidad en las relaciones entre sus miembros y en las facultades propias de la OI en su relación con otros sujetos de Derecho internacional. Además, la carencia de aquél podría ser consecuencia de la existencia de un previo y deliberado propósito de no crear una OI, sino más bien de crear mecanismos de cooperación y coordinación, más que de integración propiamente dicha²³.

No obstante lo anterior, también encontramos OIs cuya base jurídica es más bien institucional, ya que han sido creadas mediante una resolución de otra OI, como por ejemplo la Conferencia Europea para la Aviación Civil, creada por la Organización de Aeronáutica Civil Internacional (OACI) de 1955.

relación entre la OMC y las ONG (artículo V, párrafo 2 del Acuerdo de Marrakech). Luego, en el año 1996, el Consejo General de la OMC adoptó varias directrices destacando el papel de las ONG para acrecentar la conciencia pública de las actividades de la OMC (WT/L162). Otro importante ejemplo lo encontramos en la Organización de Estados Americanos (OEA), que en 1997 a través de su Consejo General, resolvió solicitar a la Secretaría General que estudiara la posibilidad de otorgar estatus en la OEA a las ONG. En el mismo sentido, la FAO, en sus resoluciones 37/53 y 39/57 señalan la necesidad de conferir a las ONG una categoría oficial a la cooperación práctica y enlace. Cfr. GONZÁLEZ, S., *Organización económica internacional...*, op. cit., pp. 29-30.

²² Vid. CASANOVAS, O. y RODRIGO, A., *Compendio de Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2012, p. 167.

²³ VARGAS, E., *Derecho Internacional Público...*, op. cit., p. 300.

Una tercera característica planteada comúnmente entre los autores, es la estructura orgánica permanente e independiente. Es este rasgo de permanencia el que nos permite distinguir a las OIs de, por ejemplo, las Conferencias internacionales²⁴ –variable que más adelante veremos con más detalle–. Esta característica se traduce en la creación de un conjunto de órganos permanentes, propios de la OI. En términos generales y sin perjuicio de la diversidad de OIs existentes, la forma clásica de estructura organizacional es la de contar con una Asamblea plenaria, algunos órganos especializados y una Secretaría General.

Herdegen plantea, desde la perspectiva del Derecho internacional público, que la independencia de las OI, entre otros efectos, constituye un medio de protección de sus Estados miembros frente a la responsabilidad por las obligaciones de la Organización. El autor señala que una imputación de responsabilidad a los Estados miembros, respecto de las obligaciones que le son propias a la OI, estaría establecida sólo de manera excepcional en el momento de la creación de la propia OI²⁵. Posición discutible del autor, por cuanto podemos entender, en sentido contrario, que es precisamente una función principal de una OI, estando dentro de la esfera de sus atribuciones, el hacer responsable, conforme a sus estatutos o al derecho consuetudinario, a los Estados, que siendo miembros, hayan incurrido en faltas a los principios o directrices de la OI, no siendo un medio de protección, sino por el contrario, una especie de ente persecutor de las responsabilidades individuales a las que se encuentran sometidos los Estados miembros²⁶. Esta diferencia de posiciones nos adentra en la

²⁴ Al respecto se suele señalar por una parte de la doctrina que sin perjuicio de que la permanencia es un carácter distintivo entre las OI y las Conferencias internacionales, en algunas ocasiones las Conferencias, por su duración, importancia de su secretariado y modalidad de adopción de sus decisiones, restan validez a esta distinción, como por ejemplo, la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que se prolongó durante nueve años, o las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cfr. DIEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, op. cit., p. 46.

²⁵ HERDEGEN, M., *Derecho internacional económico*, op. cit., p. 82.

²⁶ Para hacer cumplir la responsabilidad internacional de un Estado u Organización internacional, no se requiere necesariamente, que el deber de responder frente a un incumplimiento se encuentre consagrado en un tratado. Las normas relativas a la responsabilidad internacional son de carácter consuetudinario y además pueden considerarse como formando parte de los principios generales de Derecho internacional, y por tanto, serán obligatorias sin necesidad de texto expreso que la regule. Así lo sostuvo, por ejemplo, La Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso «Usina de Chorzow» al señalar: «La Corte comprueba que es un principio de Derecho internacional, incluso una concepción general de derecho, que toda violación de una obligación internacional trae consigo la obligación de reparar». Cfr. *CPJI*, Serie A, N°17, p. 27-29.

discusión planteada anteriormente en relación con el efectivo trabajo realizado por la OIE respecto a ser el reflejo y expresión de la voluntad común de los Estados, separada e independiente de ellos, o ser como le llamábamos «un escudo protector» de intereses estatales individuales disfrazados en el marco colectivo.

Una cuarta característica de la OI es el hecho que posea una voluntad propia, o dicho en otros términos, que posea una autonomía jurídica. Ciertamente esta voluntad de la cual goza la OI es distinta de los Estados que la componen y por tanto, tal como lo plantean Casanovas y Rodrigo, son «centros autónomos de decisión». Dichos autores señalan que este es un rasgo fundamental de las OIs, ya que si no tuvieran autonomía jurídica sería un mero instrumento de los Estados miembros. Es en esta característica, afirman, donde se concentran la mayoría de las tensiones entre las Organizaciones internacionales y sus Estados miembros respecto a cuestiones básicas para su funcionamiento y para el logro de los fines para los que han sido creadas: las competencias implícitas y la interpretación del tratado constitutivo²⁷.

En la suma de los elementos descritos precedentemente respecto de las OI, esto es, su carácter interestatal, su naturaleza convencional, su estructura independiente y permanente, así como su voluntad propia, es donde encontramos el fundamento base que nos permite sostener la facultad de las OIE para crear normativa, desarrollar y fomentar acuerdos multilaterales económico-internacionales y definir como criterio inspirador, el sustento que permita influir en los procesos de integración económica, insertarse en ellos, dirigir o regir dichos procesos.

Si bien no resulta complejo asociar dichas características al proceso creador de acuerdos multilaterales en materia económica, más difícil resulta establecer elementos objetivos respecto de los resultados obtenidos, principalmente en relación con países menos desarrollados²⁸, quienes comúnmente y

Sin perjuicio de lo anterior, y en su labor de codificación del Derecho internacional, la Comisión de Derecho Internacional (CDI), aprobó en el año 2011, un proyecto de artículos sobre «La Responsabilidad de las Organizaciones internacionales». Vid. CASANOVAS, O. y RODRIGO, A., *Compendio de Derecho internacional público, op. cit.*, p. 496.

²⁷ *Ibid.*, p. 168.

²⁸ Con la finalidad de corregir y disminuir el discurso político en la esfera económica y comercial internacional, la OMC ha planteado la idea de agrupar a los países en atención a su nivel de desarrollo, dejando a criterio de los propios países la denominación que los representa, llamándolos «países desarrollados» o bien «países en desarrollo». Según lo señala la propia OMC, gran parte de los Estados miembros son países en desarrollo. Estos a su vez divididos en «países en desarrollo» propiamente tal, y «países menos adelantados».

movidos más bien por argumentos políticos que técnicos –no por ello menos ciertos– manifiestan que la integración económica y el progreso económico mundial no llega a sus economías de manera equitativa²⁹. Ello determina que el objetivo central, la integración económica, acabe beneficiando a los países desarrollados, en desmedro de los países en desarrollo, crítica en algunos casos generalizada al actual sistema de comercio internacional (SCI)³⁰.

3. *La estructura multilateral y sus principios*

A pesar de las diversas clasificaciones existentes de las OIE, como por ejemplo, las organizaciones regionales y las universales, atendiendo a un criterio geográfico, o las organizaciones de cooperación y las de integración, según

Señala también la OMC, que no existe ninguna definición de países «desarrollados» o «en desarrollo». Es así como los propios miembros de la Organización pueden decidir por sí mismos si son países «desarrollados» o bien «en desarrollo». Ahora bien, otros miembros pueden no aceptar la decisión de un miembro de acogerse a las disposiciones previstas para los países en desarrollo, reconociendo que esta condición plantea una serie de ventajas en las relaciones comerciales internacionales. Esta condición de país en desarrollo supone una serie de derechos, como por ejemplo, en algunos Acuerdos de la OMC hay disposiciones que prevén periodos de transición más largos para los países en desarrollo antes de que se les exija la plena aplicación del Acuerdo; otro ejemplo es la asistencia técnica que pueden recibir. El hecho de que un miembro de la OMC decida por sí mismo que es un país en desarrollo no significa que vaya a beneficiarse automáticamente de los programas unilaterales de preferencias de algunos países desarrollados, tales como el Sistema Generalizado de Preferencias. En la práctica, el país que concede la preferencia es el que decide qué países en desarrollo se beneficiarán de la misma.

Naciones Unidas ha elaborado una lista con 48 países que se encuentran en la categoría de «menos adelantados». Si bien 34 de ellos son miembros de la OMC hay otros 8 que actualmente se encuentran negociando su ingreso a la Organización.

Cfr., OMC: Disponible en [http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/d1who_s.htm].

²⁹ En el concepto de «*Aid for Trade*» o «Ayuda para el Comercio», encontramos elementos adicionales que nos permiten categorizar y definir la labor que cumplen instituciones como la OMC, la OCDE o la UNCTAD en la promoción y desarrollo de medidas que tiendan al establecimiento de tratos especiales y diferenciados para países en desarrollo. Al respecto, *vid.* LAIRD, S., «*Aid for Trade: Cool Aid or Kool-Aid?*», UNCTAD *G-24 Discussion Paper Series*, n° 48 (2007), pp. 2-10.

³⁰ Uno de los principales efectos del SCI, ha sido el efecto multiplicador generado en el comercio internacional. En las últimas décadas su crecimiento ha sido sostenido, triplicándose el volumen de mercancías intercambiadas y multiplicándose por cuatro el comercio de servicios. Para algunos autores, no obstante este crecimiento en intercambios, no se condice ni va de la mano de la desigual distribución del mismo. En este sentido, Rivas y Sánchez destacan la concentración existente en las exportaciones de mercancías en las economías más desarrolladas (entre un 60% y 70%) señalando que es evidente que el dinamismo del comercio internacional se debe principalmente a las economías más desarrolladas. *Vid.* RIVAS, D. y SÁNCHEZ, A., «La realidad económica actual», en J.M. García y G. Durán (coords.), *Sistema económico mundial*, 2008, p. 26.

cuales sean sus fines económicos y su correspondiente fuente jurídica –sin perjuicio de que tanto cooperación como integración pueden convivir en una misma Organización–³¹, reconocemos un marcado criterio multilateral en la actual conformación de las REI, a nuestro entender debido en parte importante a la labor de las OIE vinculadas o relacionadas con esta materia.

Por otra parte, conviene poner de manifiesto que con el aumento de la actividad, complejidad y flujos derivados del comercio internacional y de las REI, ha surgido la necesidad de crear una estructura necesaria para la armonización de las relaciones comerciales internacionales, conformándose todo un sistema tendente a dar forma a la actual estructura normativa económica multilateral y al intercambio comercial transfronterizo.

Como señalábamos anteriormente, al hablar de un SCI, no pretendemos confundir los conceptos de economía internacional, comercio internacional, y REI, pues todos ellos tienen una connotación diferente. Sin embargo, en el análisis del SCI se deben abordar en alguna medida, los tres conceptos de manera conjunta, fundamentalmente en las relaciones causa efecto o si se quiere, en relación con los objetivos comunes. En cuanto al concepto de comercio internacional, asociado a la normatividad que regula las relaciones comerciales transfronterizas y el movimiento efectivo de bienes, servicios, personas y capitales, debe destacarse, por un lado, que se trata de la normativa multilateral puesta en movimiento. Por otro lado, el efecto multiplicador en la economía internacional, sus variables objetivas y subjetivas, sus teoremas y teorías apuntados a obtener y determinar, con la mayor certeza posible, las necesidades reales internacionales. De destacar es, asimismo, que será a través de las REI, en cuanto variable subjetiva y motor de la voluntad común de los Estados de crear estructuras permanentes, como se logra asegurar de manera perdurable en el tiempo la estabilidad económica internacional, debidamente regulada a través de acuerdos multilaterales, regionales o sectoriales.

En cualquier forma, y abordando de manera detallada los distintos elementos que sirven de base para la consolidación de un proceso de integración económica mundial, el desarrollo del comercio internacional ha dado lugar a la creación de una serie de instituciones que tienen como objetivo, entre

³¹ *Vid.* ROLDAN, J., «El Derecho internacional económico», en L. Hinojosa y J. Roldán (coords.), *Derecho internacional económico*, 2010, pp. 58-59.

otros, la reglamentación y desarrollo del mismo³². En este aspecto la OMC, y su antecedente inmediato, el GATT, han sido piedra angular en el desarrollo y evolución de las relaciones comerciales internacionales de nuestros tiempos³³.

En este sentido, es fundamental reconocer cuales son los principios que rigen un sistema económico multilateral, estableciendo con ello las bases de un sistema que funcione al amparo de OIE estructuradas y permanentes. Esto es, en primer lugar, deben evitarse actos discriminatorios y generar la tendencia a la igualdad de derechos, concediendo a sus interlocutores comerciales un trato no discriminatorio entre sus productos y servicios respecto de los que provengan del extranjero, lo que conocemos como «trato nacional»³⁴. Además, debe aceptarse que un trato igualitario en las condiciones más favorables de acceso que se haya otorgado a otro miembro, deberán otorgarse necesariamente a todos los demás participantes en el sistema denominado de «nación más favorecida» (NMF)³⁵. En segundo término, se produce igualmente una tendencia a la liberalización, derribando obstáculos por medio de negociaciones. El objetivo es la disminución del proteccionismo visto como actual «defecto» del sistema multilateral. Y en tercer lugar, debe encaminarse hacia un comercio internacional previsible, tanto para empresas, inversores y gobiernos. Debe tenderse, además, a la competitividad y a eliminar las prácticas desleales, como por ejemplo, las subvenciones a la exportación y el dumping³⁶.

A pesar del ánimo generalizado de la comunidad internacional por dinamizar la economía mundial, un principio siempre presente y en discusión, que incide de manera importante en la conformación de la estructura multilateral, es el analizado precedentemente, en relación con las diferencias existentes entre países desarrollados y otros en desarrollo o menos adelantados. Nos encontraríamos quizás ante el argumento más notable en la búsqueda de elementos objetivos que nos permitan sostener la necesaria existencia de una

³² ESPLUGUES, C., *Derecho del comercio internacional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2009, p. 27.

³³ Al respecto, Fernández señala que estos principios rectores, son el resultado de la ideología emanada de ciertas OIE situando en primer lugar a la OCDE, y como «brazo ejecutor» de ésta, a la OMC. Esta ideología, señala, se eleva a alcance universal, con independencia del nivel de desarrollo económico de los países participantes. FERNÁNDEZ, J.C., *Sistema de Derecho económico internacional*, *op. cit.*, p. 61.

³⁴ *Vid.* OMC, [http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/national_treatment_s.htm].

³⁵ *Vid.* OMC, [http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c1s6p1_s.htm].

³⁶ FERNÁNDEZ, J.C., *Sistema de Derecho económico internacional*, *op. cit.*, p. 61.

integración económica efectiva y global. Al respecto, los países en desarrollo debieron y deben afrontar el problema derivado de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, que representan la mayor parte de su exportación, y el deterioro de su relación real de intercambio. A mediados del siglo XX se sostenía que para resolver esta problemática, se necesitaban medidas de carácter global y no parcial. Es así como en las Conferencias de Bandung de 1955³⁷ y de El Cairo de 1962³⁸, los países en desarrollo de distintas partes del mundo, agruparon intereses frente a los objetivos de los países industrializados, planteando su queja frente a la desigual estructura del comercio internacional. Recogiendo y reconociendo esta postura de los países en desarrollo, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) aprobó de manera unánime la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)³⁹.

III. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA COMO FORMA DE RELACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Si partimos de un análisis de las formas de relación económica internacional, reconocemos que a lo largo de la historia, no sólo la integración económica ha sido la vía mediante la cual los Estados se han vinculado económicamente. Hasta llegar a la integración económica como forma de asociación, y reconocer la influencia que en ella han tenido las OIE, han existido otras tantas formas diversas de asociación más bien llevadas a cabo por los Estados de manera autónoma y no a través de competencias delegadas a un tercero

³⁷ La Conferencia de Bandung fue una reunión llevada a cabo en la ciudad de Bandung, Indonesia, por Estados asiáticos y africanos, la mayoría de ellos recién independizados. Fue organizada por la India, Indonesia, Pakistán, Birmania y Sri Lanka. En total acudieron 29 países a la Conferencia. Esta se celebró en el mes de abril de 1955, con el objetivo de favorecer la cooperación económica y cultural afroasiática, en oposición al colonialismo de las antiguas metrópolis y los Estados Unidos, así como a su inclusión dentro del área de influencia exclusiva de la Unión Soviética.

³⁸ La Conferencia de El Cairo sobre Problemas de Desarrollo Económico, fue celebrada en el Cairo en julio de 1962. Se dieron cita países en desarrollo de África, Asia y América Latina y solicitaron a Naciones Unidas la celebración de una conferencia mundial. Tras una propuesta hecha por la Unión Soviética y un grupo de países en desarrollo, en 1962 la ONU aprobó una resolución de compromiso para la celebración de dicha conferencia. Finalmente se celebró en Ginebra en 1964 donde se convirtió la UNCTAD en un órgano permanente.

³⁹ Vid. GONZÁLEZ, S., *Organización económica internacional...*, op. cit., p. 161.

distinto como es el caso de las OIE. Desde la «Lex Mercatoria»⁴⁰, en la Europa medieval, a los grandes procesos de integración, como lo es hoy la UE, la historia de la humanidad ha conocido diversas formas de asociación estatal, tanto económica como en otras áreas.

Señalando en particular las formas clásicas de relación económica y que han sido parte del proceso de formación de la economía internacional y de la creación de acuerdos multilaterales al amparo de las OIE, las relaciones económicas internacionales se pueden agrupar, siguiendo un criterio básicamente histórico, en cuatro grandes formas: el librecambio, el bilateralismo, la cooperación económica y por último la integración económica⁴¹.

1. *El camino recorrido hasta la integración económica que conocemos actualmente*

a) El librecambio y el bilateralismo

Estos tipos de relación económica internacional se suceden desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. La Europa de la época se encontraba sumida en fuertes prácticas proteccionistas. La Revolución Industrial trajo consigo, entre otros aspectos, una idea de liberalismo económico que en las relaciones comerciales internacionales, se conoce como «librecambio» o libre comercio. Así, podemos entender que el librecambio consistió en facilitar el comercio de mercancías derribando barreras arancelarias.

Junto con lo anterior, el librecambio surge como una reacción frente a las trabas comerciales introducidas durante el período mercantilista, en el que podemos observar en Europa, los primeros cimientos de la actividad industrial⁴². Tras la abolición de las leyes de cereales por parte de Gran Bretaña, en el año 1846, se inició esta tendencia para pasar del proteccionismo hacia el librecambio, consolidándose en el año 1860 con la firma del tratado comercial Cobden-Chevalier⁴³, entre Inglaterra y Francia, que implicó que gran parte

⁴⁰ *Lex Mercatoria*: Cuya traducción más cercana sería la de la «ley del comerciante», consistía en un sistema jurídico creado y utilizado por los comerciantes en la Europa medieval. A través de esta estructura jurídica de usos y costumbres regulaban sus relaciones comerciales. Estas disposiciones eran comunes a los comerciantes y mercaderes de Europa.

⁴¹ TAMAMES, R. y HUERTA, B., *Estructura económica internacional*, op. cit., p. 68.

⁴² *Ibid.*, p. 31.

⁴³ El tratado Cobden-Chevalier, cuyo nombre nace de sus impulsores Richard Cobden y Michel Chevalier, tenía como principio inspirador el buscar la libertad de comercio, reduciendo, y en

de los aranceles entre estos países fueran rebajados. Este giro al librecambio determinó, según Comín, «el triunfo de la doctrina económica clásica frente a la mercantilista»⁴⁴⁻⁴⁵.

En cualquier caso, la época de apogeo del librecambio la encontramos entre los años 1860 y 1880, sustentada fundamentalmente en los siguientes principios: la división internacional del trabajo; el patrón oro, dando fluidez a los mecanismos de pagos internacionales y a los movimientos de capital⁴⁶; un comercio con pocas trabas, es decir, con bajos aranceles y supresión de restricciones; libertad de migraciones facilitando los movimientos de población; la libertad de los mares, aprovechada principalmente por Gran Bretaña y la reserva de los mercados coloniales⁴⁷.

Ya por 1880, y como consecuencia del avance económico sostenido de Estados Unidos y de su fuerte proteccionismo que determinó su ascenso a primera potencia económica mundial, los empresarios británicos exigían al gobierno protección frente a la competencia del exterior. Es así como el debate sobre la vuelta al proteccionismo se convirtió en uno de los temas económicos principales de la época. El librecambio no se plantea desde una perspectiva de la «integración» ya que es más individualista en cuanto a la fuerte presencia de las políticas de Estado. Llega a acuerdos pero no cede soberanía. Sin perjuicio de que hubo un incremento de los tratados internacionales celebrados, conviene señalar que estos no redujeron la protección exterior sino que ésta se estancó⁴⁸.

A continuación del librecambio nace el «bilateralismo», que consistió en la implementación de fuertes barreras al comercio internacional, lo que impedía un comercio fluido, dejándolo circunscrito a la celebración de acuerdos principalmente de carácter bilateral.

algunos casos, eliminando los aranceles existentes entre Francia y Gran Bretaña. Este acuerdo generó en Europa una serie de otros acuerdos bilaterales de similar índole, generalizándose de esta manera las concesiones comerciales recíprocas en Europa.

⁴⁴ El mercantilismo fue una corriente económica que tuvo su apogeo entre los siglos XVI y XVII y parte del siglo XVIII. Se caracterizó por propender a un importante proteccionismo de las industrias internas, orientando la economía fundamentalmente a las exportaciones, con un Estado interventor fuerte en materia económica.

⁴⁵ COMÍN, F., *Historia económica mundial*, Alianza Editorial, Madrid, 2011, pp. 414-417.

⁴⁶ En relación al llamado «patrón oro» y sus efectos e implicancia en la economía de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, *vid.* HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D. y PERRATON, J., *Global transformations. Politics, economics and culture*, California, Stanford University Press, 1999, pp. 155-158.

⁴⁷ TAMAMES, R. y HUERTA, B., *op. cit.*, p. 32.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 415.

Posteriormente, y con mayor fuerza durante el período comprendido entre guerras, el comercio mostró un fuerte carácter bilateralista. Ciertamente, el estallido de la Primera Guerra Mundial vino a alterar un escenario internacional de crecimiento y desarrollo, abriendo espacio para la aparición de políticas nacionalistas y restrictivas por parte de los Estados. Transcurrida la Primera Guerra, y ya en la década de los veinte, se provoca un importante desarrollo de la industria con un fuerte auge en lo tecnológico. Nos encontramos ante un período de crecimiento en el que aumenta el nivel de consumo, además de permitir un importante crecimiento del ahorro y la inversión⁴⁹.

La crisis económica internacional del año 1929 fue afrontada por los Estados con medidas particularmente proteccionistas. Se produjo, entre otros efectos, un aumento de los derechos arancelarios, de las restricciones cuantitativas y de los cambios⁵⁰.

Comín plantea que en la década de los treinta culmina la «desintegración del comercio internacional», producto de políticas mercantilistas tendentes a salvar los países de la crisis. El autor señala que entre las políticas para empobrecer al país vecino predominó la idea de devaluar su propia divisa más que la de otros países para ganar competitividad, la llamada «devaluación competitiva», así como la extrema protección exterior mediante restricciones cuantitativas al comercio. En este período, los Estados retomaron medidas arancelarias y de contingentes con un fuerte carácter nacionalista en las políticas de Estado. No sólo fue una época de cese de políticas de intercambio sino que, además había una clara intención de no fomentar la cooperación internacional. Prueba de ello fue el fracaso de la Conferencia Económica Internacional de 1933⁵¹, celebrada

⁴⁹ ONDATEGUI, J. y SÁNCHEZ, S., «Procesos de industrialización en el mundo, crecimiento económico y nuevas estrategias de desarrollo regional», en *Introducción a la economía mundial*, J. Malfeito (coord.), 2012, pp. 69-73.

⁵⁰ HINOJOSA, L., «La regulación jurídica del sistema económico internacional», en *Derecho internacional económico*, L. Hinojosa y J. Roldán (coords.), 2010, p. 44.

⁵¹ Esta Conferencia fue organizada por la Sociedad de las Naciones, y realizada en Londres el 12 de junio de 1933. Su objetivo central fue hacer frente, de manera conjunta entre los diversos Estados, a la crisis internacional que se vivía en esos momentos. La idea concreta, propuesta por Francia y Gran Bretaña, era la de promover una paridad entre el dólar, la libra esterlina y el franco francés, creando una estabilidad monetaria tendente a la recuperación del comercio. Esta idea no fue compartida por Estados Unidos haciendo fracasar la Conferencia. Como consecuencia de este fracaso, cada Estado aplicó medidas aisladas para hacer frente a la crisis.

en Londres que pretendía precisamente buscar salidas conjuntas a la crisis internacional en la cual se encontraban sumidos los países de Europa y Estados Unidos⁵².

- b) La cooperación y la integración económica, fórmulas y objetivos diversos.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la cooperación económica es reconocida como una de las formas más importantes de relación entre los Estados. Su fin principal es la reducción de barreras en busca de una mayor flexibilidad económica internacional.

No es tarea fácil establecer características propias de la cooperación económica y que a su vez sean diferenciadoras de un proceso de integración económica. Con mucha frecuencia suelen confundirse e incluso utilizarse como sinónimos.

En nuestros días, la cooperación internacional juega un papel preponderante en las REI, favoreciendo en mayor o menor medida, el crecimiento económico de los Estados involucrados. Se diferencia de la integración económica, entre otras razones, porque la cooperación contempla como objetivo la reducción de barreras, mientras que la integración conlleva como objetivo fundamental la eliminación de éstas⁵³⁻⁵⁴. En este sentido, Moreno señala que la cooperación económica es «aquella forma de relación económica entre naciones que pretende la reducción de las barreras para conseguir una mayor flexibilidad en las transacciones económicas, y cuyo fin último es favorecer el crecimiento económico de los países participantes»⁵⁵. En el mismo sentido,

⁵² COMÍN, F., *Historia económica mundial*, op. cit., p. 536.

⁵³ TAMAMES y HUERTA, B., *Estructura económica internacional*, op. cit., p. 69.

⁵⁴ No obstante lo señalado como regla general, existen procesos de cooperación internacional que se han propuesto como objetivo la eliminación total de los aranceles entre los países miembros. Es así como en el año 1993, en el Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) los países miembros acordaron para el año 2020 la eliminación total de barreras al comercio y la inversión para la región. El ritmo de implementación, eso sí, dependería del nivel de desarrollo de las distintas economías. Es así como los países industrializados debieron alcanzar el libre comercio y la inversión en el año 2010 y los países en desarrollo lo deberán hacer no más allá del año 2020. Cfr. APEC., [<http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations.aspx?annualSelected=All&annualPost=4>].

⁵⁵ MORENO, P., «Cooperación e integración económica», en M. De Paz (dir.), *Economía mundial*, 1998, p. 214.

Cantero señala que «mientras que la cooperación es posible entre países que tienen distintos sistemas monetarios, fiscales, de seguridad social y hasta con una visión completamente distinta de la organización de la empresa, la integración plena sólo es factible cuando se ha llegado a una armonización muy profunda del marco institucional de la economía»⁵⁶. Para el mismo autor, la cooperación económica «comprende un conjunto de acciones dirigidas a favorecer el crecimiento económico de los países que llegan a firmar acuerdos o a constituir organizaciones encaminadas a la consecución de dicho objetivo»⁵⁷.

Según la RAE, integración es la acción y efecto de integrar o integrarse, y ésta se define como completar un todo con las partes que faltaban. Si bien más adelante procederemos a la distinción del objetivo jurídico respecto del objetivo económico, entendemos lo descrito como el fin central de los procesos de integración económica, que no es otro sino aportar y enriquecer a un mercado y su población con lo que el otro nos pueda proporcionar, y viceversa. Indudablemente la palabra integración tiene un significado más allá del uso económico, pues es utilizado en un contexto político, sociológico y por supuesto económico, entre otros.

Si situamos el concepto de integración desde un punto de vista económico, algunos autores la definen como «la forma más habitual de relación económica entre naciones en la actualidad, consistente en la eliminación de las barreras entre las diferentes naciones con el objetivo de crear un mercado único, sin trabas fronterizas»⁵⁸.

Para Berumen, integración económica es un proceso, que consiste en la eliminación, de manera progresiva, de las fronteras económicas entre los Estados. Para este autor, la integración puede ser negativa o positiva. La integración negativa, consistiría en la eliminación de obstáculos al comercio, como por ejemplo la eliminación de aranceles. En cambio la integración positiva, consistiría en la creación de mecanismos de cooperación que se desarrollan en la medida en que los niveles de integración crecen⁵⁹.

Por su parte Fabelo nos plantea que la integración económica es un proceso que comporta la supresión de los obstáculos al libre movimiento de mer-

⁵⁶ CANTERO, P., «El sistema de cooperación e integración económica», en *Economía mundial*, *op. cit.*, pp. 155-156.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 156.

⁵⁸ MORENO, P., «Cooperación e integración económica», *op. cit.*, p. 214

⁵⁹ BERUMEN, S., *Economía internacional*, Ciudad de México, Continental, 2002, p. 196.

cancias y factores productivos, y también a la libre prestación de servicios, entre dos o más Estados, a la que denomina «integración negativa», así como la creación de instituciones supranacionales destinadas a gestionar una serie de políticas comunes, denominada «integración positiva»⁶⁰.

2. *Los sujetos activos de la integración económica y su regulación*

Cuando hablamos de sujetos activos de la integración económica, nos referimos a quienes son los encargados o llamados a llevar a cabo este proceso.

Con carácter previo, cabe hacer la distinción entre lo que conceptualmente representa el «comercio internacional», las «relaciones comerciales» y las «relaciones económicas internacionales» entre otras denominaciones, para luego identificar con certeza quienes son los sujetos activos de la integración económica.

Innumerables variables se mezclan y confunden entre uno y otro concepto, creando una estrecha vinculación entre el marco jurídico que regula las relaciones comerciales entre cualquier clase de agentes, fundamentalmente particulares, o las normas que apuntan a regular las REI entre los sujetos de Derecho internacional.

En relación con esta discusión, se ha planteado que las relaciones comerciales están inmersas en las REI, compartiendo variables, objetivos y problemáticas. Al respecto, Pérez e Hinojosa señalan que, «las relaciones comerciales como elemento seminal de las REI, se han caracterizado en su evolución por la tensión entre el proteccionismo, de un lado, y las tendencias liberalizadoras, por otro, plasmadas en los logros progresivos hacia la eliminación de los obstáculos al comercio internacional»⁶¹.

Recogiendo las diferentes definiciones expuestas de integración económica, y a partir de lo señalado precedentemente, pareciera ser que el orden correcto de la multiplicidad de áreas que involucran las REI, es el de dar el carácter de sujeto activo de estas relaciones a los Estados y las OIs fundamentalmente, para que tras ser creado un estatuto jurídico, el comercio internacional pueda desarrollar su labor con la mayor fluidez y libertad posible. Al

⁶⁰ FABELO, J., «Integración económica y bloques comerciales», en *Introducción a la economía mundial*, J. Malfeito (coord.), 2012, p. 315.

⁶¹ PÉREZ, C. e HINOJOSA, L., «La OMC: Cuestiones institucionales», en *Derecho internacional económico*, L. Hinojosa y J. Roldán (coords.), 2010, p. 75.

respecto se ha señalado que son sujetos de Derecho internacional económico, y por tanto están llamados a la creación de un estatuto normativo internacional tendente a cumplir los fines de la integración económica, los Estados, las OI y los particulares, incorporando directamente la función de los particulares en las REI, específicamente a través de empresas multinacionales y ONGs⁶².

En un sentido un tanto diverso, se ha planteado también como sujetos a los Estados, empresas estatales y OI, sin considerar en esta condición a los individuos, ya que estos entran en el circuito a través de legislación internacional creada por los Estados, y no de manera autónoma o directa. Para algunos autores, las REI están fundamentalmente en manos de los Estados, que cumplen una doble función: por una parte son los responsables del poder normativo a través de la creación de normas de Derecho internacional público, sea de manera autónoma o a través de las OIE, y por otra, los Estados se involucran directamente en las transacciones económicas, como por ejemplo, como propietarios de materias primas o de otros bienes económicos⁶³.

Desde otra visión, quizás con mayor amplitud que lo señalado anteriormente pero estrechamente relacionado, se plantea también que en la regulación de las REI y de los procesos de integración económica, confluyen el Derecho internacional público, el Derecho internacional privado y el Derecho interno de los Estados. Es cierto que existe una tendencia a reconocer como actores de la integración económica a los sujetos de Derecho internacional, pero también se debe reconocer la función que cumplen los usos establecidos por los operadores económicos, quienes establecen sus propias reglas, muchas veces con independencia de la regulación jurídica estatal o internacional⁶⁴.

3. *Características y efectos de los procesos de integración económica*

Como principal característica normativa de los procesos de integración económica podemos señalar que los sujetos a quienes van dirigidos, tal como se señalara precedentemente, son principalmente los Estados, ya sea individualmente o actuando en bloque a través de alguna OI⁶⁵. El proceso de integración se realiza de forma voluntaria, por etapas, por lo tanto de manera gra-

⁶² Vid. ROLDAN, J., «El Derecho internacional económico», *op. cit.*, pp. 58-60.

⁶³ Vid. HERDEGEN, M., *Derecho económico internacional*, *op. cit.*, pp. 77-93.

⁶⁴ DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho internacional público*, *op. cit.*, p. 713.

⁶⁵ Respecto a la condición de sujetos de Derecho internacional, *vid. supra*, notas n° 13, 14, 17 y 62.

dual. Estas etapas, en la medida en que se desarrollan, se hacen cada vez más profundas y diversificadas, de allí la necesidad de la progresividad y la convergencia del proceso. La integración se inicia con acercamientos económicos pero, dependiendo de cada proceso, éste puede abarcar distintas áreas como son las sociales, culturales, jurídicas, y hasta políticas de los países miembros.

Los Estados como parte de una OIE, participan en un esquema de integración cuando se adopta un acuerdo por medio del cual se da algún trato preferencial a las importaciones provenientes de los países miembros y, en consecuencia, se discrimina a los demás países⁶⁶. En cuanto a sus fases o grados de integración, los acuerdos de integración pueden variar en cuanto al grado de coordinación que se establece entre las políticas económicas de los países miembros. Es en este sentido, que podemos considerar la existencia de diversas clasificaciones e incluso determinar las fases de la integración económica. Generalmente siguen un criterio principal, que tiene que ver con el grado de liberalización arancelaria, de servicios, de flujos de capitales y personas al cual pueda llegar un acuerdo de integración; y la otra variable que influye en esta clasificación tiene que ver con el número de países o mercados involucrados en el acuerdo. Particularmente analizaremos las que el comercio internacional tiene como comúnmente aceptadas y que se concretan en cinco fases. En general, una sirve de inicio para la siguiente, pero cabe hacer la salvedad de que no necesariamente los procesos de integración llegan a su último grado. Diversas razones, generalmente de orden político-estratégico, determinan los grados de integración a los cuales se puede aspirar con un determinado mercado.

Las cinco fases de integración económica, en escala ascendente de profundidad son: el acuerdo preferencial; el área de libre comercio; la unión aduanera; el mercado común, y la unión económica y monetaria. Superando la variable económica aparece a continuación de las fases señaladas, la unión política⁶⁷.

⁶⁶ OSSA, F., *Economía internacional, aspectos reales*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006, p. 257.

⁶⁷ Entendemos eso sí, que no debiéramos citar la fase de unión política como el último paso de la integración, aunque algunos autores analizados así lo hacen. Debemos tener presente que un proceso de integración podría culminar en la creación de un nuevo Estado. Si consideramos tal nivel de integración, con una moneda única, un arancel externo común, una cesión de soberanía en favor de los otros miembros, Constitución Política común, libre tránsito de bienes, servicios, capitales y personas, libertad de trabajo, etc., estamos frente a un potencial nuevo Estado. Si

Debemos distinguir, eso sí, que un aspecto se refiere a la normativa que regula el acuerdo de asociación entre los distintos Estados, con miras a crear un proceso de integración, y otro cúmulo de normativa será el referente a los planes de apoyo, ayuda o trabajo conjunto que de la propia OIE surgirá. En este caso, los destinatarios serán las personas individuales, empresas, etc., a los que se les reconocerán determinados beneficios a través de los acuerdos suscritos por los Estados miembros dentro de la Organización.

Junto con lo anterior, conviene poner de manifiesto que la integración económica posee diversos efectos en otros ámbitos, pero fundamentalmente conviene considerar según a quien apunta el proceso. Así, junto con los efectos genéricos, los principales efectos de los procesos de integración económica son los llamados efectos estáticos y efectos dinámicos.

La principal distinción entre efectos estáticos y efectos dinámicos surge a través de las teorías de Balassa en el año 1961⁶⁸. Es común llamar «efectos estáticos» a la creación y desviación de comercio, a la eficiencia productiva y el bienestar del consumidor. En cuanto a la creación de comercio, implica una mejora en la eficiencia, ya que supone la sustitución de productos nacionales más caros por productos extranjeros más económicos. Esta creación de comercio se produce normalmente en la esfera interna del área de integración. En cuanto a la desviación del comercio, implica un retroceso en los niveles de eficiencia agregada de la economía, por cuanto se reemplazan importaciones más económicas de países no miembros del proceso de integración, por importaciones más caras de los propios países miembros⁶⁹.

bien, antaño eran las ideologías políticas las que se encargaban de agrupar países formando nuevos Estados en atención a sus creencias ideológico-partidistas, hoy en día, si bien no se ve cercano, es legítimo pensar que serán los procesos de integración los que se impondrán en la potencial creación de nuevos Estados. Así lo plantea Requeijo, quien sostiene que esta fase implica la integración total de las economías de los países miembros. Completada esta fase, señala, los Estados podrían estar en presencia del nacimiento de un nuevo país. Para Moreno, una vez completada la unión política, los países miembros pasarán a formar parte de una Estado supranacional. Vid. REQUEIJO, J., *Economía mundial*, *op. cit.*, p. 39. Vid. MORENO, P., «Cooperación e integración económica», *op. cit.*, p. 233.

⁶⁸ Estas teorías son enfatizadas por Pomfret, quien en 1986 señala como observación, que no está claro porque las economías de escala se consideran entre los efectos dinámicos. Vid. BALASSA, B., *The theory of Economic integration*, Richard Irwin, Homewood, 1961; y POMFRET, R., «The Theory of preferential trading arrangements», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 122, 1986, pp. 439-465.

⁶⁹ CARRERA, M.; DE DIEGO, D. y HERNANDEZ, R., «Comercio internacional», J.A. Alonso (dir.), en *Lecciones sobre economía mundial*, 2009, pp. 210-213.

«Efecto dinámico», en cambio, se utiliza para las consideraciones relacionadas con el crecimiento económico, las economías de escala y las variaciones en el grado de competencia en el riesgo. Este efecto se relaciona con las tasas de crecimiento a largo plazo de los países miembros⁷⁰⁻⁷¹.

Respecto a los beneficios planteados por los efectos dinámicos, según lo expuesto, se encuentran, con carácter prioritario, las economías de escala. También encontramos el estímulo a la competencia que un mercado común ofrece. Como tercer beneficio se plantean las menores tensiones internacionales y una mayor probabilidad de ausencia de conflictos entre los miembros de un bloque regional⁷².

4. *La integración económica y sus objetivos pretendidos*

El planteamiento teórico de los procesos de integración económica nos lleva a identificar una serie de objetivos que en su conformación éste aspira a alcanzar. El establecimiento de áreas económicas, acuerdos y por consiguiente, liberalizaciones comerciales, y más específicamente, la existencia de economías de escala, dirigidas esencialmente a la masificación y baja de precios de productos, entre otros, son algunos de los objetivos económicos que podemos identificar⁷³.

Detallando más aún la expectativa de los procesos de integración, pero dirigida no sólo a lo económico sino también en las dos aristas que el proceso conlleva, Requeijo nos plantea que existen cuatro razones en virtud de las cuales se llevan adelante los procesos de integración económica, dos razones propiamente económicas, y dos razones de orden político. En primer lugar, señala que la integración económica busca ampliar los mercados, permitiendo

⁷⁰ Al respecto el autor señala que, «como un pequeño cambio en la tasa de crecimiento puede ocasionar un efecto acumulativo sustancial en la producción nacional, los efectos dinámicos de los cambios en políticas comerciales pueden generar magnitudes sustancialmente más grandes que las sustentadas en los modelos estáticos. Estos dos efectos, en combinación, determinan las ganancias de bienestar general o las pérdidas asociadas con la formación de un acuerdo comercial regional». Vid. CARBAUGH, R., *Economía internacional*, México D.F., Cengage Learning, 2009, p. 273.

⁷¹ OSSA, F., *Economía internacional, aspectos reales*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 2006, pp. 264-265.

⁷² CARRERA, M.; DE DIEGO, D. y HERNANDEZ, R., «Comercio internacional», *op. cit.*, pp. 208-209.

⁷³ Vid. GONZALEZ, S., *Organización económica internacional...*, *op. cit.*, p. 203.

una mayor división del trabajo y una mejor asignación de recursos reales y financieros. En segundo término, y también dentro de lo económico, pretende aumentar la competitividad en el conjunto integrado, a través de una mayor competencia. Con esto se busca como objetivo económico, acelerar el ritmo de crecimiento y el bienestar social. En tercer lugar, y desde una óptica política, señala que las Comunidades Europeas se integraron, en parte, para tratar de poner fin a los enfrentamientos entre las potencias de Europa Occidental, es decir, la integración como variable inhibidora de conflictos. Misma situación plantea en el caso del NAFTA para frenar la constante migratoria mexicana a Estados Unidos⁷⁴. Y por último, y cuarta razón, el proceso de integración aumenta el peso político internacional del espacio integrado que termina por superar al de los Estados miembros por separado. El autor señala que el efecto político será mucho mayor cuanto más avanzado se encuentra el proceso de integración, haciéndose sentir de mayor forma en lo económico que en lo político, por cuanto la variable «nacionalista» aflora con más fuerza y vehemencia en lo político que en lo económico⁷⁵⁻⁷⁶.

Encontramos, además, el ánimo de los Estados por la atracción de inversión extranjera, especialmente importante en economías en desarrollo y, como contrapartida, la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones y de aprovisionamientos más económicos y seguros, así como formar parte de los flujos internacionales de comercio y capital, al ser miembro de algún bloque económico regional. Al respecto y excepcionalmente, Fabelo se refiere al caso de Chile, que si bien no forma parte de ningún bloque regional ha adoptado la vía de acuerdos comerciales bilaterales con las principales economías del mundo como forma de integrarse económicamente de manera global⁷⁷. Otros

⁷⁴ En cuanto a las implicaciones, marco regulatorio, impacto económico y efectos que el proceso migratorio mexicano ha tenido en los Estados Unidos, *vid.* BORJAS, G., *Mexican immigration to the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 2007.

⁷⁵ Cfr. REQUEIJO, J., *Economía mundial*, Madrid, McGraw-Hill, 2012, p. 37.

⁷⁶ En el mismo aspecto, Calvo también plantea la variable política, la cual señala que en muchas ocasiones es un elemento decisivo para la aparición de los organismos internacionales. La diferencia de esta visión respecto de lo planteado por Requeijo es que éste lo identifica como objetivo del proceso de integración, en cambio Calvo lo plantea como elemento definitorio del mismo. Cfr. CALVO, A., *Economía internacional y organismos económicos internacionales*, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁷ Si bien hoy Chile es miembro de la llamada «Alianza del Pacífico», compuesta por Perú, Colombia, México y Chile, por el hecho de ser una Organización de cooperación, y no una Organización internacional propiamente tal, no rebatiremos el ejemplo señalado por el autor, por cuanto entendemos que el sentido de su afirmación guarda relación con la no participación de

efectos son el apoyo al proceso de deslocalización productiva de las empresas nacionales para mejorar su competitividad; el mantenimiento de la paz y de la estabilidad interna, al promover el desarrollo económico y social de los países; el reforzamiento del poder político y negociador, especialmente importante para países pequeños que por sí solos, señala el autor, tendrían muy pocas probabilidades de influir en la esfera internacional; la creación de una gran área competitiva que fortalezca a las empresas y les permita posicionarse adecuadamente en la economía global y, finalmente, propender a un blindaje contra la inestabilidad cambiaria en el caso de las uniones monetarias⁷⁸.

IV. LA COMPETENCIA NORMATIVA DE LAS OIE EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

De lo que hemos podido establecer, las OIE se desenvuelven fundamentalmente en dos aspectos centrales: en primer término el aspecto normativo de orden más bien estructural, en virtud del cual se regulan las relaciones y se establecen derechos y obligaciones, tanto para los Estados miembros, como para los partícipes del Estado, como personas, empresas y agentes económicos en general. En segundo lugar, apuntando al fin de la Organización, el aspecto económico, estableciendo, regulando y midiendo estadísticamente el comportamiento dentro del grupo desde el punto de vista de las relaciones económicas, ayuda económica, financiación para el desarrollo y liberalización comercial, entre otros.

En este sentido, analizar la competencia normativa de las OIE en los procesos de integración económica, nos lleva necesariamente a plantearlo en ambos sentidos, la norma estructural y el fin de la OIE, por cuanto, si bien en ambos aspectos encontramos normativa asociada, es presumible que ambos se implementen, se cumplan y se fiscalicen de manera diversa, alterando en cada

Chile en organizaciones económicas regionales y no en alianzas de cooperación internacional, como por ejemplo lo sería MERCOSUR, de la cual Chile es sólo un país asociado pero no miembro permanente. *Vid. supra*, notas 55, 56 y 57. En cuanto a las relaciones comerciales bilaterales, Chile hoy posee 23 acuerdos comerciales, siendo, individualmente considerado, el país con más acuerdos comerciales celebrados en el mundo. Sólo es superado por la UE y la EFTA. Cfr. DIRECON, [<http://www.direcon.gob.cl/2013/11/chile-es-uno-de-los-paises-con-mas-acuerdos-comerciales-segun-la-omc/>].

⁷⁸ *Vid.* FABELO, J., «Integración económica y bloques comerciales», *op. cit.*, pp. 319-320.

caso su efectivo cumplimiento. Por la misma razón, es relevante diferenciar jurídicamente el concepto de obligatoriedad, del concepto fiscalización para su cumplimiento, por cuanto el primero apunta al allanamiento y fidelidad a la norma en cuanto sus bases normativas sean suficientes para su efectivo respeto. En cambio la segunda variable normativa, asociada más bien a una facultad coercitiva por parte de la Organización, apunta al cumplimiento forzado de la obligación, tanto del Estado incumplidor como de un actor económico del mismo⁷⁹. Y no sólo eso, fiscalización también entendida como la forma a través de la cual la Organización asegure que el Estado miembro o sus agentes económicos, se inhiban de cometer cualquier conducta atentatoria a los principios y normativa que regule el proceso, actuando antes del incumplimiento, previéndolo, así como también sancionando a través de sus propias competencias, o bien a través de un órgano creado al efecto en el marco de la Organización⁸⁰.

Abordando la competencia normativa desde el punto de vista estructural, más que una influencia, vemos un modelo actual masificado, tendente a promover la interacción entre los Estados, agrupándose bajo ciertos criterios, comúnmente regionales y/o sectoriales, y que tienden, como ya hemos señalado, a proporcionarse recíprocamente bienes, servicios, movimientos de capitales y personas, de manera común, regulada y reglada.

La verdadera influencia de las OIE en los procesos de integración económica la vemos en los fines de la Organización, en los objetivos económicos propuestos por y para la propia Organización. Las OIE establecen el marco normativo a través del cual se desenvolverá el proceso de integración, proporcionando las herramientas necesarias a los agentes económicos para que puedan llevar a cabo sus actividades económicas de la forma más fluida posible.

Desde el punto de vista de los fines, reconocemos la importancia y la trascendencia que tienen estos en el desarrollo de las economías, tanto del Estado

⁷⁹ Una discusión siempre abierta es la que tiene relación con el carácter jurídico del Derecho internacional y su capacidad de obligar y de exigir el cumplimiento de las normas que se contienen en él. Al respecto, y en relación con las bases en que se sustenta el carácter jurídico del Derecho internacional, *vid.* HIGGINS, R., *Problems & Process: International Law and how we use it*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 13-15.

⁸⁰ Variable también conocida como «las relaciones de responsabilidad internacional», a través de la cual la OIE posee la cualidad necesaria para, frente a la inobservancia de una normativa internacional, y estando dentro de las atribuciones conferidas para sí, en su tratado constitutivo podrá, de manera activa exigir su cumplimiento, o bien, de manera pasiva responder del daño causado. Al respecto, *vid.* DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 80.

individualmente considerado, como del grupo de integración propiamente dicho. La intensificación de la movilidad comercial, económica y de ayuda para el desarrollo constituye una constante de los procesos de integración, aunque evidentemente su grado e intensidad dependerá de los diversos factores que rodean a cada uno de ellos.

Sin perjuicio de lo anterior, esta visión se ve perturbada en ocasiones, en particular cuando queremos reconocer las relaciones no «dentro» del grupo de integración, sino «con» el grupo de integración. Por ejemplo, reconocemos a la UE como el proceso de integración más exitoso en el mundo: su movilidad, dinamismo y estructura entre sus miembros –todo no exento de buenos y malos momentos– ha sido ejemplo para el resto de los procesos de integración. En el sentido contrario, comerciar o relacionarse económicamente con la UE se considera como un desafío mayor, una potencial asociación que se presenta a los Estados como el reto mayor en sus REI. ¿Por qué lo vemos como un reto de alcance mayor si sabemos que estamos negociando con el grupo de países que contemporáneamente ha entendido mejor que ningún otro la importancia de la integración? Seguramente porque el proceso de integración económica está hasta hoy, diseñado y estructurado para las relaciones entre sus países miembros y no con la misma profundidad, para las relaciones con terceros países⁸¹. Esto dependerá de la voluntad del bloque, de la profundidad con que se abordarán las distintas negociaciones, sin confundir el sólo hecho de celebrar acuerdos comerciales bilaterales con lo que representa un proceso de integración más evolucionado y consolidado⁸².

Frente a los bloques económicos, suelen aparecer todos los fantasmas al negociar con terceros países, pues el «blindaje» y la protección de intereses propios se sitúa por encima de los criterios colectivos. Reconocemos eso sí, un paso importante en este sentido, pues el proteccionismo cubre actualmente al proceso de integración en su conjunto, y vemos superado en varios aspectos el proteccionismo individual de cada Estado. Pero como señalamos, este proteccionismo se ha trasladado al bloque de integración en su conjunto, no logrando superar aún, como se esperaba, ampliar las fronteras comerciales

⁸¹ Al respecto es importante aclarar que la UE es de todas formas el mayor generador de acuerdos comerciales en el mundo. *Vid. supra*, nota 77.

⁸² Si bien, cualquier acuerdo comercial, por minúsculo que sea, se considera parte de un proceso de integración, reconocemos hoy tal diferencia entre distintos procesos que es importante identificar el grado de cada uno para evaluar la profundidad del mismo.

y económicas más allá del propio bloque. Quizás sólo las organizaciones de corte universal han intentado de manera incipiente, con un claro y potente discurso, derribar barreras y promover la integración y cooperación, pero en los hechos concretos, la forma de asociación y fines económicos de las organizaciones universales no alcanzan el cúmulo de objetivos que un acuerdo económico real y efectivo pudiera llegar a alcanzar.

Es en este sentido que si bien la forma más común hoy fomentada por las OIE para relacionarse económicamente es en los marcos regionales, los Estados de manera independiente promueven sin embargo el bilateralismo o el multilateralismo según sus propios intereses. Como sabemos, este tipo de acuerdos superan las reglas básicas planteadas, por ejemplo por la OMC y por tanto ésta, reconociendo esta situación, se limita a regularlas y a fomentarlas, pero aún se encuentra muy lejos de hacerlas suyas⁸³.

V. VÍAS DE ACCIÓN

Hoy en día, aproximadamente dos tercios del comercio internacional se realiza al amparo o bajo un acuerdo previo, sea este regional, sectorial, bilateral o multilateral, dando cuenta que las REI están basadas en un marco convencional y no en actos de comercio internacional aislados. Se reconoce que una estructura normativa es un canal mucho más apropiado y beneficioso para las REI, dado que es una señal de resguardo, de protección de intereses, de respeto de normas previamente establecidas en un texto que aúna la voluntad común de las partes comparecientes⁸⁴.

Como ya hemos señalado, las OIE encuentran dos fórmulas básicas para reconocer normativa propia, esto es, en su conformación propiamente tal y en la relación jurídica de sus fines.

⁸³ Al respecto, y en relación a los criterios establecidos en el artículo XXIV del GATT, *vid.* SEGURA, A., «Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales», en *Derecho internacional económico, op. cit.*, p. 232.

⁸⁴ Hasta junio del año 2104 se han registrado ante la OMC 585 acuerdos comerciales regionales (ACR), contados de manera independiente los acuerdos relacionados a bienes y servicios. En ellos se consideran tanto acuerdos bilaterales como plurilaterales. De estos ACR, 379 se encuentran actualmente en vigor. Todo ello sin contar los «arreglos comerciales preferenciales» que son aquellas preferencias comerciales otorgadas de forma unilateral por parte de los Estados miembros. Cfr. OMC, [http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm].

Ahora bien, para definir y concretar materialmente esta estructura normativa, las OIE también poseen fundamentalmente dos caminos para su elaboración, caminos a través de los cuales las OIE crean normativa multilateral: los convenios multilaterales y las conferencias internacionales.

Los primeros, a través de su tratado constitutivo, regulado por el procedimiento general de conformación de convenciones internacionales, esto es, la negociación y adopción del texto del tratado, su firma, la ratificación y su correspondiente canje o depósito de los instrumentos de ratificación⁸⁵. Las segundas, a través del proceso de convocatoria de un grupo de Estados para que, a través de los acuerdos adoptados, generen normativa multilateral⁸⁶.

En relación a las convenciones multilaterales, y una vez conformada la OIE, un órgano de la propia Organización tendrá la facultad descrita en sus estatutos para preparar un acuerdo que será sometido a la firma y ratificación de los Estados miembros, y con un número mínimo de firmas le permitirá al tratado entrar en vigor, procedimiento común utilizado tanto en el orden regional como universal⁸⁷. Encontramos por ejemplo la OMC, el FMI, el BM, como Organizaciones universales; Mercosur y la UE, como Organizaciones regionales, y la OCDE y la Organización de Países Exportadores de petróleo (OPEP), como grupales o sectoriales⁸⁸.

⁸⁵ Dependiendo de la materia, como por ejemplo, acuerdos de complementación económica, las constituciones más modernas han adoptado formas más dinámicas de conclusión de tratados, tratando de abreviar sus etapas a través de procedimientos simplificados, acotados generalmente a los dos primeros pasos, el de negociación y firma. Sumado al procedimiento de adopción de tratados a través de conferencias internacionales son muestra de un mayor dinamismo en el procedimiento a través del cual se concluyen convenciones internacionales.

⁸⁶ Procedimiento regulado a través de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de Los Tratados. Sin perjuicio de lo anterior, en el año 1986, nace como complemento a la primera, la cual está destinada a regular sólo las relaciones entre Estados, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales y entre Organizaciones internacionales. Por falta de adhesiones al texto no ha podido entrar en vigor, ya que, consideramos por error, quedó condicionado el quórum mínimo sólo a la adhesión de Estados y no incorporó la adhesión de Organizaciones internacionales. Cfr. Artículo 85 de la Convención de 1986.

⁸⁷ En relación a éstas, y otras formas de clasificación de tratados internacionales, y junto con ello, la forma en que los Estados participan en la formación de normativa multilateral, *vid.* BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 608-609.

⁸⁸ Todas las OIE mencionadas, tienen como característica común, un Tratado constitutivo y una estructura permanente, elementos que le dan la condición propia de OIE, esto a diferencia de los ejemplos de conferencias internacionales o foros, en donde, si bien pueden existir tratados que lo regulan, no tienen una estructura permanente aunque su funcionamiento y sus acuerdos perduren en el tiempo.

En cuanto a las conferencias internacionales, estas han resultado ser una fórmula más dinámica, de participación y opinión más inmediata, agrupando a los Estados por criterios en muchos casos de afinidad, más que de vecindad. Si bien no siempre culmina en un tratado, su forma es más cercana, abierta y directa para sus participantes. Partiendo de estas características, no es de extrañar que la norma que nace de este tipo de acuerdos sea menos impositiva, quedando supeditado su cumplimiento, en mayor medida que las convenciones multilaterales, a la voluntad de las partes, más que a las facultades coercitivas contenidas en el propio acuerdo. En ella identificamos Rondas, Foros, Cumbres, Protocolos de Acuerdo, Seminarios sobre diálogo, etc., todos tendentes a abrir la participación, el debate y la discusión sobre el tema a tratar. Fórmula muy propia de acuerdos de cooperación económica y/o política, destinados a la facilitación del comercio, el desarrollo económico y las inversiones, como el G-8, el G-20, la APEC y la Alianza del Pacífico, entre otras.

Si bien la OIE seguramente tendrá su propio canal generador de normativa, no son pocos los casos en donde el proceso de desarrollo y concepción de los fines de una OIE se llevan adelante a través de Conferencias o Rondas. Según el grado de profundidad del proceso, serán distintas las fórmulas jurídicas a aplicar⁸⁹.

Una tercera fórmula, ciertamente menos común que las anteriores, para crear e imponer normativa a los Estados miembros y a los agentes económicos, son los Parlamentos conformados por la propia Organización. En el caso de la UE y fruto de su avanzando nivel de integración, ha logrado tener una instancia generadora de normativa europea a través del Parlamento Europeo, del cual surgen normas distintas de las que nacen de cada miembro individualmente considerado. Por supuesto, sus competencias, composición y procedimientos de adopción de decisiones se reconocen en un tratado internacional.

⁸⁹ Al respecto, Blanco y Fernández establecen cuatro grados distintos: El primero, denominado de «la acción común de varios Estados», para un fin concreto y limitado en el tiempo; un segundo grado es «la reunión internacional», conferencia o congreso, destinado a llegar a un acuerdo a través de una reunión de representantes; en tercer término «la Organización internacional», caracterizada ahora, por la existencia de un órgano permanente y de un tratado que lo rija y por último, la integración económica, que supone el traspaso de soberanía desde los Estados a la Organización. *Vid.* BLANCO, F. y FERNÁNDEZ, A., «Las Organizaciones internacionales económicas», en J. Malfeito (coord.), *Introducción a la economía mundial*, 2012, p. 270. Debemos hacer mención eso sí que no todo proceso de integración, y dependiendo de su grado de integración, tendrá un órgano permanente o una OI a la cual pertenezca.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Reconocemos que las OIE son un actor importante en la conformación, implementación y control de la normativa multilateral que regula los procesos de integración económica, pero al tener competencias derivadas de su tratado constitutivo y no del Derecho internacional general, las OIE estarán siempre limitadas y supeditadas a la voluntad común previa de los Estados. Conviene señalar, no obstante, que de forma general, los Estados han comprendido que dotar de mayores facultades, tanto normativas como fiscalizadoras a las OIE aporta un beneficio que repercutirá directamente en los propios miembros, disminuyendo la incertidumbre en la medida en que se clarifican las reglas del juego para todos los agentes.

Este contemporáneo reconocimiento lo vemos latente en la mutación de objetivos que han sufrido las OIE, algunas derivando hacia un sentido institucional, como el GATT que de un tratado internacional, terminó transformado en una Organización permanente con un cúmulo de objetivos adicionales respecto de los que en un inicio fue creado⁹⁰. El BM constituye otro ejemplo, que tras ser creado con la finalidad de apoyar y facilitar la reconstrucción y el desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, ha evolucionado hasta establecer como uno de sus objetivos centrales el aliviar la pobreza en el mundo⁹¹. Junto con lo anterior, el alto número de países que participan hoy en las OIE y consecuentemente con ello, el número de actores que promueven, en mayor o menor medida, algún nivel de profundidad en los procesos de integración económica, da cuenta de un ánimo generalizado de la comunidad internacional por reconocer los beneficios que se derivan de estos procesos.

Pero sin perjuicio de lo anterior, vemos ya no con tanta claridad la influencia que tienen las OIE en los procesos de integración. Si bien reconocemos el desarrollo sostenido que han tenido aquéllas hasta el momento presente, vemos también que la influencia de los Estados individualmente considerados, sigue siendo un factor muchas veces decisivo en los grandes acuerdos económicos, generando una influencia, ya no desde la Organización al proceso de integración, sino desde el propio Estado a la OIE.

⁹⁰ Disponible en [http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm].

⁹¹ Disponible en [<http://www.bancomundial.org/es/about/history>].

La condición de tercero que tienen las OIE, es decir, una persona distinta e independiente de los Estados que la conforman, la debiera situar en un lugar de privilegio. Si bien los Estados han entendido este camino, creemos que todavía hoy existe una clara falta de profundización y, en alguna medida, de decisión para llegar a esa situación.

Los países latinoamericanos son hoy los que, en estrictos términos numéricos y de discurso político, en mayor medida promueven la integración económica⁹², pero son al mismo tiempo, quienes mayor apego tienen al concepto de soberanía, ya que sus procesos de integración económica se encuentran generalmente en grados incipientes, en los que la protección de su soberanía es casi absoluta. Con esto podemos ver que si bien resulta fácil detectar la influencia en los procesos de integración económica por parte de las OIE, la falta de profundidad y concreción los hace aún vulnerables e incluso inestables. No quisiéramos referirnos a la UE como ejemplo, ya que su consolidación desde el punto de vista normativo, si bien sirve de hoja de ruta para otros procesos, entendemos distorsiona la realidad global dando cuenta de una consolidación jurídica internacional que no se aprecia en otros procesos de integración económica⁹³.

Junto con lo anterior, procede hacer notar que el número de OIE, las áreas que cubren, los fines que persiguen y los países involucrados, muestran que el problema actual no se deriva de la idea o voluntad de agruparse, sino de las competencias transferidas a dicha Organización para el cumplimiento de sus fines. En un discurso reciente, el Director General de la OMC señaló que «los ACR son importantes para el sistema multilateral de comercio, pero no pueden sustituirlo»⁹⁴. Frase al parecer acertada, pero que llama a la reflexión,

⁹² Se estima que los países latinoamericanos individualmente, y en promedio, participan de treinta Organizaciones internacionales a la vez, sean universales o regionales. *Vid.* VARGAS, E., *Derecho internacional público...*, *op. cit.*, p. 313.

⁹³ Los actuales modelos de regionalismo económico han mostrado una importante tendencia a vincularse con el aspecto político. Al respecto los autores más abajo citados, plantean que, el surgimiento de la política y elementos del Derecho de integración actual, van de la mano con el desarrollo del concepto moderno de regionalismo económico, desarrollándose en este contexto, formas de regionalismo político, cuya base se plasma en un regionalismo económico. *Vid.* HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D. y PERRATON, J., *Global transformations...*, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁹⁴ Discurso pronunciado el 25 de septiembre de 2014, al clausurar el Seminario de la OMC sobre cuestiones transversales en los ACR. Disponible en [http://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra_e.htm].

sobre el dilema actual de la comunidad internacional: la regionalización, el acuerdo directo entre los Estados, y la OMC actuando como un sólo ente regulador limitado a proporcionar las directrices básicas de los acuerdos celebrados; o bien desde otro punto de vista, la OMC como ente último, llamado a través de sus propios foros a ser el estimulador del desarrollo económico.

Pareciera ser que los Estados están dando una señal de que las OIE deben readecuar su foco, apuntando a las necesidades actuales de los países y sus agentes económicos. Estos, sin dejar de reconocer el enorme aporte del comercio internacional y la globalización económica al desarrollo y al mejor estándar de vida de las personas, deben focalizar su mirada en las mutaciones de nuestro tiempo presente, las necesidades de los pueblos, y la actual y necesaria tendencia normativa internacional, destinada a proporcionar reglas claras pero debida y oportunamente fiscalizadas por parte de las OIE, que inhiban por una parte su incumplimiento, y por otra que sancionen su inobservancia en la forma debida.