

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 129 – JUNIO DE 2021

SUMARIO

- **LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE ÚLTIMA GENERACIÓN Y SU INCIDENCIA SOBRE SU COMPETITIVIDAD RELATIVA DE PAÍSES EN DESARROLLO**
- **INTEGRACIÓN, NEOPROTECCIONISMO Y CUESTIÓN AMBIENTAL: EL CASO DEL ACUERDO MERCOSUR - UE**
- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

● LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE ÚLTIMA GENERACIÓN Y SU INCIDENCIA SOBRE LA COMPETITIVIDAD RELATIVA DE PAÍSES EN DESARROLLO*

Marcelo Halperin
Doctor en Ciencias Sociales y Derecho

I. Los TLC y la competitividad: presunciones instaladas

En las prácticas académicas de la región suele catalogarse a los tratados de libre comercio de última generación (TLC) como instrumentos de política económica caracterizados por el objetivo de convalidar –en el mejor de los casos- las supuestas competitividades relativas y preexistentes de los Estados que los suscriben¹.

Este supuesto aparece, de manera manifiesta o encubierta, cuando se ponderan los TLC celebrados por Estados latinoamericanos frente a Estados Unidos de América, la UNIÓN EUROPEA, China y otros países extrarregionales².

Siguiendo los lineamientos indicados, cabe presumir que un país en desarrollo (PED) y, en particular, un país latinoamericano puesto a negociar sus TLC frente a Estados de mayor grado de desarrollo, habrá convalidado el nivel de competitividad relativa en la

* *Docente, Investigador y Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Consultor de múltiples organismos nacionales e internacionales*

¹ Dicha simplificación se refleja mediante tablas y cuadros comparativos de las concesiones comerciales negociadas en distintos TLC, o bien alimentan estimaciones econométricas tendientes a cuantificar los cambios ocurridos en los volúmenes y composición de las transacciones internacionales de un país, suponiendo que dichos cambios obedecen a las concesiones negociadas en determinados TLC. Un conocido ejemplo del primer caso fue el del IICA (2009) *Estudio comparativo de los Tratados de Libre Comercio negociados por América Latina con la República Popular China, India, Singapur y Taiwán*, San José de Costa Rica. Un ejemplo del segundo caso fue el documento de J.C. Bureau y S. Jean (2013) *The Impact of Regional Trade Agreements on Trade in Agricultural Products, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers (65)*. Ambas líneas de trabajo han venido proliferando hasta cubrir el panorama de interpretaciones académicas de los TLC.

² Con respecto a las negociaciones y TLC celebrados por países latinoamericanos en el último tiempo, véanse los archivos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (OEA), apartado “Acuerdos comerciales en vigor” (www.sice.oas.org). Asimismo, del autor: (2020, febrero) *Los países de América Latina y sus focos de conectividad comercial en el trienio 2017-2019 a través de acuerdos de libre comercio de última generación*, Informes del OILAC https://www.oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/INFORMES/LOS_PASES_DE_AMERICA_LATINA_Y_SUS_FOCOS_DE_CONECTIVIDAD_COMERCIAL.pdf

medida que: (i) logre formalizar y luego aprovechar concesiones relevantes en favor de su oferta exportable; y (ii) pueda insertar y hacer valer excepciones y reservas de mercado destinadas a resguardar la provisión local de bienes y servicios considerados especialmente sensibles.

Las referidas presunciones acerca del peso asignado a las competitividades relativas preexistentes y a su resolución a través del texto consolidado de un TLC, reposa sobre algunos supuestos:

- a) La cuantificación de las concesiones obtenidas y otorgadas sobre la base de una presunta competitividad relativa preexistente conformaría un manajo de datos suficientes para confirmar tanto el éxito como el fracaso de la negociación. Dichos datos darían cuenta de los términos de reciprocidad logrados y hasta que el TLC sea revisado en un futuro incierto; luego
- b) Los TLC deberían conceptualizarse como paquetes de compromisos comerciales consumados y, por lo tanto, sólo susceptibles de ser apreciados confrontando estadísticamente los datos del comercio preexistentes a la negociación con las concesiones negociadas y su eventual aprovechamiento; y
- c) Precisamente por la calidad de paquete de compromisos comerciales consumados que se imputaría a todo TLC, no cabría reparar en la variedad y amplitud de los márgenes de acción contemplados por esa misma normativa para las negociaciones previstas durante el período de aplicación del Tratado (posible supresión de las excepciones y condicionamientos convenidos; aplicación efectiva de medidas “disconformes” respecto del principio de no discriminación; ulterior ampliación de la materia negociada, etc.).

Semejantes supuestos dan lugar a **fantasías cibernéticas, hasta el punto de haberse postulado la posibilidad –y conveniencia- de dejar la negociación en manos de dispositivos de inteligencia artificial**. La propuesta surgió nada menos que de la UNCTAD en el año 2018, a modo de iniciativa compartida con la rama brasileña del *International Chamber of Commerce* (ICC BRASIL) e IBM BRASIL³. Así se pretendía

³ Información recogida por el sitio web “TradeneWS” (www.tradeneWS.com.ar): “Negociaciones comerciales, la próxima frontera para la inteligencia artificial”, publicada el 23 de junio de 2018.

monitorear con una herramienta de “inteligencia artificial” las tratativas entre MERCOSUR y CANADÁ.

II. Minimización de los TLC y pérdida de oportunidades para encarar los efectos adversos de la economía global

Los postulados descritos más arriba y que reducen las expectativas acerca de los TLC, al ser adoptados explícita o implícitamente por numerosas usinas de pensamiento, contrastan con una concepción también generalizada sobre la magnitud reconocida a las transformaciones tecnológicas en curso y su impacto sobre las condiciones productivas a escala global. Se trata de transformaciones tecnológicas montadas unas sobre otras y conformando oleadas de innovación tan arrasadoras como imprevistas y difícilmente previsibles desde la perspectiva de los gobiernos de PED. Entonces cabe preguntarse: ¿por qué presumir que a través de los TLC así minimizados, podrían los PED afrontar esas incesantes oleadas de innovación con la capacidad de reformular su competitividad una y otra vez?

Lo cierto es que **numerosos círculos académicos de los países latinoamericanos dedicados a las relaciones económicas internacionales desconocen la posibilidad de utilizar los recursos normativos susceptibles de ser acordados a través de los TLC para reducir los efectos adversos de las oleadas de sustituciones tecnológicas**. Solo este desconocimiento explica una visión reduccionista cuando son adoptadas políticas reticentes a la formalización de TLC. Pero la misma presunción explica que muchos PED negocien sus TLC ateniéndose a planteos lineales o escasamente ambiciosos.

La respuesta reticente o de rechazo a las negociaciones es alentada por el temor sobre las consecuencias asignadas a la concertación de TLC frente a Estados a los que se asigna una superior capacidad negociadora en virtud de su mayor grado de desarrollo relativo (tal ha sido el motivo de repulsa a los TLC en los países del MERCOSUR). Y la falta de ambición para negociar corresponde a una escasa preparación técnica del funcionariado asignado a ellas, pero en especial se debe a la fragilidad del sector público que difícilmente puede arbitrar entre intereses divergentes del sector privado. De ahí la desconfianza que despierta el lobby de agremiaciones empresariales⁴.

⁴ Sin embargo, a partir de la experiencia de México al negociar el TLCAN, algunos países latinoamericanos como Chile han venido utilizando frecuentemente el recurso del llamado “cuarto

En resumen, siguiendo las orientaciones que predominan en los gobiernos y academias latinoamericanas, algunos PED exhiben su reticencia mientras otros PED se limitan a negociar TLC con países desarrollados (PD) e incluso con PED, pero circunscribiendo sus expectativas a la búsqueda de una mera preservación de los perfiles tradicionales de exportación e importación. En ambos casos, por una u otra vía, se observan los mismos resultados: tienden a reproducirse y aún agudizarse las insuficiencias y disparidades estructurales preexistentes.

Así, **en América Latina tanto los gobiernos como los analistas ignoran o, en el mejor de los casos, subestiman la potencialidad de los TLC para beneficiar a los PED que los suscriben en términos de su competitividad relativa.** Esta subestimación de los TLC se realimenta en los PED cuando adoptan algunas orientaciones o líneas de acción destinadas presuntamente a contrarrestar los efectos adversos de la globalización pero que resultan inconducentes. La primera de estas orientaciones es muy conocida: medidas gubernamentales unilaterales que oscilan, según las circunstancias, entre aperturas excesivas y obstaculizaciones no debidamente ponderadas para el acceso a sus mercados. La segunda es esencialmente retórica: reivindicación del multilateralismo bajo un supuesto que curiosamente constituyó el emblema utilizado por los PD para disciplinar las transacciones a escala global⁵.

adjunto” para convocar al empresariado con el objeto de intercambiar informaciones y consultas, en ocasión de las tratativas destinadas a suscribir TLC. Algunas experiencias aleccionadoras pueden extraerse del caso CAFTA-DR, según un documento de INTAL-BID de Anabel González (2006) El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, *INTAL-ITD, Documento de Divulgación* (42), la autora registró en esa ocasión dos desafíos. Por un lado, algunas agremiaciones y agentes empresariales centroamericanos solicitaron participar indistintamente de las reuniones ofrecidas por las cancillerías de los diferentes países de la región. Por otro lado, se hizo notorio el interés de grupos de la sociedad civil (entidades ambientalistas, sindicatos, grupos de mujeres, asociaciones campesinas...) para intervenir en las reuniones. Con respecto al planteo inicial de las agremiaciones y agentes empresariales, el “cuarto adjunto regional” fue perdiendo peso a medida que avanzaban las tratativas y se agudizaba la pretensión empresarial para focalizar el contacto con las delegaciones del país centroamericano de su residencia. Y acerca del segundo desafío, relativo a la intervención de la sociedad civil, desde la segunda ronda de negociación del CAFTA-DR estos grupos se sumaron a las reuniones en las que participaban las agremiaciones y agentes empresariales (véase la obra citada, p. 11).

⁵ A través de un seguimiento de las negociaciones internacionales desde la suscripción del GATT en 1947 hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC 1995), puede advertirse la previsión de márgenes de permisividad o de maniobra que los Estados fundadores del multilateralismo de posguerra se reservaron para sí. Dichas facultades especiales colocaron a estos países desarrollados en una condición más favorable que la reconocida a los demás Estados y su sola fijación incidió para que aquellos Estados incurrieran en distintos excesos. El

Los apartados siguientes examinan estas dos líneas de acción tan caras a los gobiernos de PED pese a las frustraciones que se derivan de ellas.

Explorando alternativas, más adelante se intentará demostrar la viabilidad de un mejor aprovechamiento de los TLC por los PED, sobre la base de la ampliación progresiva de las redes comerciales y económicas al aumentar el número de contra-Partes y extender el ámbito de aplicación de la materia negociada. Se sugiere que multiplicando disposiciones similares, afines o complementarias insertas en distintos TLC, pueden minimizarse los efectos adversos de la globalización sobre las actividades productivas y, en general, sobre las condiciones de vida de poblaciones cada vez más numerosas.

III. Los países en desarrollo y el unilateralismo infructífero

Pasada la segunda década del siglo XXI, ya es evidente que los mercados internos de los PED están “internacionalizados” pero en modo pasivo y en tal sentido le resulta muy difícil a cada gobierno encarar los desafíos económicos y comerciales por sí sólo, esto es, a través de políticas unilaterales.

Treinta años atrás los analistas enfocados en el desempeño internacional de las economías latinoamericanas no pensaban del mismo modo: los países eran catalogados a título individual como “ganadores” o “perdedores” atendiendo a parámetros de eficiencia y posicionamiento mensurables para cada Estado, según sus propias capacidades de política comercial y macroeconómica⁶. Esta perspectiva, si se reprodujera en la actualidad, debería ponderarse atendiendo a los compromisos asumidos a través de TLC. Cuando dichos compromisos alcanzan cierta envergadura para las actividades productivas afincadas en un PED, las condicionalidades externas y los márgenes de maniobra de cada Estado en particular merecerían tomar en consideración las concesiones otorgadas y obtenidas, incluyendo sus marcos regulatorios.

autor repasa esta normativa preferencial en: (2020, junio) El COVID-19 como renovado detonador del acaparamiento y la depredación comercial: ¿el multilateralismo en coma, *Informe Integrar* (122).

⁶ Fueron muy destacados los aportes de F. Fajnzylber (1991) Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL* (44) y de O.J. Mandeng (1991) Competitividad internacional y especialización, *Revista de la CEPAL* (45). Véase su apreciación metodológica en el documento de Virginia Laura Fernández y Marcelo Luiz Curado (2019), La matriz de competitividad argentina: evolución de la inserción internacional del país ante la controversia de los recursos naturales, *Revista de la CEPAL* (127).

Ahora bien: ¿cuál es el papel de los TLC para los PED que por su condición deben navegar sin brújula en las aguas turbulentas de la economía global?

Es notorio que hoy como ayer los PED cumplen un rol pasivo (en calidad de “tomadores”) y no como “formadores” de precios y de otras condiciones de acceso a los mercados⁷. Así, los PED son tomadores de precios y condiciones que arbitran no sólo su oferta exportable, sino también la demanda de capitales, bienes y servicios, incluyendo los recursos tecnológicos indispensables para subsistir. Pero el ritmo de acumulación y reproducción del capital se presenta en la actualidad bajo una forma de convulsiones tecnológicas que no tienen parangón con las cadencias observadas hasta la segunda mitad del siglo XX.

En otros términos, la economía global abraza a los PED como una especie de condicionalidad sistémica: todas las operaciones económicas y comerciales en las que intervienen gobiernos y residentes o que afectan a sus mercados están condicionadas a cada momento. ¿Pero de qué modo y hasta qué punto?

A escala mundial, si bien puede haber amplios márgenes de acción para las posiciones dominantes de proveedores en los rubros más diversos, estas mismas posiciones dominantes están a su vez condicionadas por variables estructurales y de alta volatilidad. Se trata de variables “internacionales”⁸ tales como los flujos de capital financiero, las irrupciones tecnológicas en las cadenas de valor y las concertaciones intergubernamentales que regulan el comercio y las inversiones.

Entre estas concertaciones intergubernamentales debe prestarse cada vez mayor atención a los TLC. Al respecto, en la primera década del siglo XXI se comenzó a manifestar un recelo⁹ que años después tomó mayor dimensión cuando los informes de la OMC asignaron a los “acuerdos preferenciales” la calificación de “integración profunda”, por un lado apreciando así en dichos acuerdos la incorporación de regulaciones que excedían a los programas de desgravación arancelaria y

⁷ Tales condiciones de acceso a los mercados pueden figurativamente considerarse también como “precios”.

⁸ Medeiros, V., Gonçalves Godoi, L. y Camargos Teixeira, E. (2019). La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo. *Revista CEPAL* (129), p. 11.

⁹ Al inaugurar la Conferencia sobre “la multilateralización del regionalismo”, el 10 de septiembre de 2007, el director general de la OMC expresó abiertamente su preocupación por la proliferación de los acuerdos comerciales regionales (ACR, según la sigla en español). Diversos trabajos presentados en aquella ocasión efectuaron aportes para encauzar a dichos ACR dentro del orden multilateral.

simultáneamente tomando nota de un desafío inédito, tanto para el orden multilateral como para los formatos tradicionales de integración económica¹⁰.

No pasó mucho tiempo hasta que se generalizó el reconocimiento a la realimentación positiva entre las cadenas globales de valor y estos mismos acuerdos “preferenciales”. En tal sentido, en 2014 el BID difundió un documento altamente ilustrativo sobre las corporaciones transnacionales y los procesos de deslocalización programada, uno de cuyos subtítulos describió el estado de situación: **“La desintegración de la producción y la integración de los mercados: los acuerdos de integración profunda en funcionamiento”**¹¹ (p. 58).

El próximo paso consiste en advertir los efectos adversos de estos procesos correlativos de desintegración productiva e integración de mercados frente a las actividades económicas que van siendo desplazadas con creciente grado de aceleración, afectando las condiciones de supervivencia de vastas poblaciones. El daño, particularmente ostensible para los PED, reclama un papel regulador o compensador por los Estados nacionales y que, precisamente debido a las características de los procesos en curso, difícilmente puede cumplirse sino es a través de concertaciones intergubernamentales. He aquí a los TLC y la oportunidad para que cada PED pueda negociar las mejores condiciones posibles con distintas contra-Partes a fin de ir reduciendo la exposición, directa o indirecta, de sus actividades productivas.

¹⁰ Se suponía que la “profundidad” de los formatos de integración económica estaba referida a los que incluían sistemas institucionales y de solución de controversias de carácter supranacional, haciendo posible no sólo la preservación de políticas comerciales externas comunes (uniones aduaneras), sino también armonizaciones macroeconómicas (mercados comunes) y eventualmente uniones monetarias. Sin embargo, en América Latina el 28 de abril de 2011 la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico asignó ese mismo carácter de “profundidad” a un formato de integración esencialmente distinto a los anteriores. Y en el mismo año, el Informe de la OMC sobre el Comercio Mundial subtítuloado “La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia” utiliza reiteradamente la misma calificación para los allí denominados “Acuerdos Comerciales Preferenciales” (ACR). La denominación era ostensiblemente genérica, si bien el mismo Informe advertía que en su abrumadora mayoría los ACR no consistían en uniones aduaneras. En esa instancia la OMC denostó a dichos ACR señalando su propensión al desvío del comercio y al trato discriminatorio y por lo tanto exponiendo la necesidad de una mayor “coherencia” para su encuadramiento con las disciplinas multilaterales. Estas transposiciones de términos indicarían que a comienzos de la segunda década del siglo XXI ni el ordenamiento multilateral ni los formatos tradicionales de integración económica estaban cumpliendo las funciones esperadas.

¹¹ Blyde, J. S. (Coord) (2014). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo, p. 58

La proliferación de TLC y la actividad institucional que generan (incluyendo sus periódicas reformulaciones) indican que los TLC representan efectivamente una oportunidad para los PED.

En cambio, cuando un PED intenta manipular unilateralmente sus recursos macroeconómicos para afianzar la competitividad, está minimizando las referidas condicionalidades sistémicas. Y la experiencia de los PED indica que semejante desconocimiento tiene altos costos de política económica y social frente al mundo y al interior de sus propios mercados.

En el contexto internacional, son riesgosas y en general inoperantes las políticas gubernamentales que procuran ganar competitividad con el solo recurso de promover de manera unilateral el acceso irrestricto de bienes, servicios y capitales a sus mercados internos. Para empezar, si se reconoce la verosimilitud de las condicionalidades sistémicas indicadas, **las aperturas unilaterales de los mercados internos pueden interpretarse como liberalidades injustificadas o pérdidas anticipadas de la oportunidad para negociar dicho acceso.**

Asimismo, en el contexto internacional son riesgosas e inoperantes las políticas unilaterales de signo contrario, que obstaculizan el abastecimiento externo de bienes, servicios y capitales. Reconociendo la vigencia de las condicionalidades sistémicas propuestas por el autor, se desprende que **los PED se ven obligados a negociar ex post con motivo de la imposición unilateral de obstáculos impuestos para el acceso a sus propios mercados. Entonces deben afrontar el riesgo de retaliaciones sin contar con el paraguas protector que ofrecería un eventual TLC celebrado con el Estado al que se agravia.** En efecto, los TLC constituyen entramados de concesiones recíprocas que amplían los márgenes de reciprocidad (*overall balance*) y por lo tanto facilitan la búsqueda de transacciones reparadoras frente a posibles incumplimientos.

Por otro lado, al interior de los mercados, los dos tipos de prácticas unilaterales exacerbadas (aperturas y clausuras) generan también consecuencias indeseables para los PED que las adoptan.

En un extremo, habida cuenta de la prevaleciente competencia imperfecta para una diversidad de sectores y a escala global, las estrategias de apertura unilateral o no

negociada de los mercados internos de PED, finalmente favorecen las maniobras de acaparamiento y depredación en su propio seno¹².

Y en el otro extremo, la obstaculización unilateral para el acceso a suministros importados muchas veces equivale a un llamado encubierto al uso de prácticas elusivas y evasivas facilitadas por la internacionalización fáctica de los mercados internos. Esta distorsión opera “desde dentro” del propio mercado a través de prácticas desleales asociadas a estrategias empresariales de acaparamiento y depredación mediante el contrabando, el encubrimiento y aún la promoción de la economía informal y, en general, dando lugar a distintas modalidades de corrupción administrativa y aduanera.

Por lo demás, los desequilibrios de balanza de pagos hacen que las restricciones a las importaciones de bienes no producidos localmente se asocien, en un proceso de retroalimentación negativa, con restricciones a las exportaciones tradicionales de bienes primarios, aumentando el daño al sistema productivo¹³.

IV. La sacralización del multilateralismo

Pero ¿por qué imputar a los TLC una característica de convalidación ex post y por lo tanto supeditada al análisis cuantitativo de gravámenes para cotejar “el antes” y “el después” de cada negociación? **Este menoscabo teórico de los TLC parece afin a la conveniencia de mantener una imagen de statu quo respecto del orden multilateral.**

No se trata únicamente de minimizar a las convenciones internacionales que, como en el caso típico de los TLC, con mayor o menor reconocimiento multilateral constituyen excepciones al principio de no discriminación en sus manifestaciones comerciales. Esencialmente se trata de disimular la difusión exponencial de estas convenciones, que como se sabe están llegando al grado de pulverizar la vigencia de aquel principio de no discriminación en tanto supuesta piedra basal de las relaciones económicas y comerciales internacionales.

¹² Distinto es el caso de las aperturas unilaterales asociadas a la negociación de los TLC, cuando lo que se procura mediante aquellas aperturas es el aprovisionamiento de materias primas, insumos, equipos y bienes de capital para el mejor aprovechamiento de las concesiones negociadas.

¹³ En tal sentido, son contraproducentes las políticas económicas que, procurando satisfacer demandas sociales, a través de restricciones a las exportaciones apuntan a “desacoplar” precios internos de materias primas e insumos básicos que constituyen su oferta exportable tradicional y a la vez son materia de consumo masivo. Estos “desacoplamientos” se traducen en costos crecientes porque de manera directa o indirecta realimentan el aislamiento.

Al respecto, la sacralización del multilateralismo remite a un arraigado romanticismo geopolítico que prevaleció durante la segunda posguerra en el mundo y que permitió entronizar, una y otra vez, los ordenamientos multilaterales destinados a encauzar las condiciones de producción afectadas por las cíclicas convulsiones propias del capitalismo en su desarrollo histórico.

Según las fantasías románticas, el poder político y la racionalidad económica son concebidos como valores esencialmente asociados. Este nexo imaginario entre lo político y lo económico pudo urdirse mediante la misma concepción que en la segunda posguerra engendró los organismos emergentes de los acuerdos de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y por último el GATT 1947). Y luego de la Ronda Uruguay del GATT ocurrió algo semejante a partir de 1995 con la instauración de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De tal modo, las vinculaciones intergubernamentales de carácter bilateral y plurilateral que fueron surgiendo al margen de las disciplinas multilaterales y como consecuencia de su deterioro, han merecido consideraciones peyorativas.

Por este motivo **permanecen en la sombra del discurso académico los períodos dominados por las referidas convulsiones que pusieron en cuestión una y otra vez la vigencia de los principios acuñados en el GATT. Dichos períodos convulsivos fueron descritos por distintas expresiones y, entre ellas, la de “reciprocidad condicional”¹⁴. En los últimos años, frente a la depreciación acelerada de la OMC ocurre algo similar con los TLC, inicialmente minimizados bajo la carátula de “acuerdos preferenciales” (esto es, considerados como una versión actualizada de aquella “reciprocidad condicional”) y que hasta hoy día son concebidos como mal necesario pero transitorio.** Las simplificaciones son

¹⁴ En distintas épocas, anteriores y posteriores a la Ronda Tokio del GATT, cundieron distintos instrumentos comerciales internacionales de carácter extorsivo que conformaron una modalidad que aquí sintetizamos como “reciprocidad condicional” para confrontarla con las expresiones comerciales del principio de no discriminación asignado como emblema del GATT y luego de la OMC. Sin embargo, el principio de no discriminación resultó engañoso. Distintos autores trabajaron sobre las insuficiencias multilaterales a través del tiempo. En este aspecto parece útil repasar un texto de Carolyn Rhodes (1989) Reciprocity in Trade: the utility of a bargaining strategy, *International Organization*, 43(2), 273 y ss. Al respecto, véase del autor: (2018) El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo, en N. B. Mellado (Coord. y Ed.) y M. Cienfuegos Mateo (Ed.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano*. Editorial Lerner, pp. 97 y 98.

inadecuadas, porque nunca se aplicó un multilateralismo “absolutamente” no discriminatorio.

En realidad, ni el GATT ni la OMC fueron diseñados como sistemas normativos “supranacionales” ni “supranacionales”. Su carácter no-supra-nacional y por lo tanto meramente intergubernamental estriba en la carencia de poder de policía (*enforcement*). Se trata de una carencia a la que se asignaron efectos virtuosos al despejar el campo para la construcción de consensos entre las Partes Contratantes del GATT y más tarde entre los Estados Miembros de la OMC. Sobre la base de una invocación a la solidaridad objetiva se supuso que la compulsión a consensuar debía sustentar virtuosamente todas las demás reglas de juego.

Pero a la reconocida carencia de supra-nacionalidad se debe agregar la falta de una “supra-racionalidad” en el orden multilateral establecido (el GATT y más tarde la OMC). Un multilateralismo “supra-racional” hubiese significado la instauración de principios y criterios de “eficiencia mundial”. Por el contrario, basta tomar nota de las disposiciones multilaterales sobre medidas anti-dumping para reconocer que las prácticas consideradas “ilícitas” en distintos acuerdos de alcance multilateral tienen esa imputación no precisamente por afectar algún criterio de eficiencia mundial sino, contrariamente, por tratarse de prácticas que contrarían condiciones de competencia comercial preexistentes.¹⁵ Y más aún, otras transacciones comerciales enteramente lícitas en un marco de libre mercado pueden dar lugar también a la adopción de medidas restrictivas que el orden multilateral reputa legítimas. Son las “salvaguardias” que un Estado Miembro de la OMC y receptor de determinadas importaciones puede adoptar cuando no se presenten condiciones consideradas aceptables para que su aparato productivo pueda competir con aquellas importaciones¹⁶.

V. La función reparadora de los TLC

En definitiva, ni el orden multilateral (GATT y luego OMC) ni los TLC son como se los pinta. En consecuencia, los TLC no deberían considerarse como una fatalidad transitoria

¹⁵ Es uno de los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías incluido en el Anexo IA del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Se denomina “Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994”.

¹⁶ Como en el caso anterior, es uno de los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías incluido en el Anexo IA del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Se denomina “Acuerdo sobre Salvaguardias”.

(hasta la hipotética resurrección de aquel orden multilateral supuestamente idílico) sino como recurso apto para generar los consensos requeridos ya no hacia la recomposición del orden multilateral sino, lo que parece más plausible, rumbo a “otro” multilateralismo.¹⁷

Siguiendo este camino, debe tenerse presente que, en el trasfondo de la normativa incorporada a los TLC, se preservan los vínculos multilaterales en varios aspectos y sentidos. Ante todo, las expresiones comerciales del principio de no discriminación presiden el esquema regulatorio de los TLC, si bien luego dichas invocaciones son acotadas o declaradas inaplicables, pero siempre de manera pormenorizada. Asimismo, abundan las remisiones a disciplinas multilaterales (por ejemplo, en los capítulos relativos a la lealtad comercial, a las medidas sanitarias y fitosanitarias y a los obstáculos técnicos al comercio). En tercer lugar, son incluidas cláusulas de “opción de foro” para la solución de controversias, tratándose no sólo de una elección de competencias arbitrales sino indirectamente también de una elección del derecho aplicable¹⁸.

Por otro lado, la supresión de ligámenes multilaterales establecidos no será concebible mientras persistan los obstáculos para que EUA y la UE negocien TLC con la República Popular China; para que EUA y la UE avancen en su negociación bilateral en el mismo sentido; y para que el Reino Unido y la UE puedan sellar una recomposición acordada una vez consagrado el Brexit. De modo que todas estas relaciones económicas y comerciales internacionales tendrían que seguir ateniéndose básicamente a la normativa multilateral.

¹⁷ En su ponencia ante un Simposio sobre Regionalismo Sudamericano en la Universidad Nacional de La Plata en noviembre de 2012, el autor esbozó los lineamientos de este “otro” posible multilateralismo (“El Sistema Económico Internacional y los Avatares en la Construcción de un Nuevo Multilateralismo”, www.marcelohalperin.com.ar).

¹⁸ De todos modos, la conexión de los TLC con la OMC ha dejado de ser “institucional” en el sentido que el monitoreo multilateral sobre los procesos de integración económica previsto inicialmente se fue relajando hasta diluirse. Esta orfandad tiene un motivo: la integración económica encarnada por los TLC ya no es la misma integración prevista por el ordenamiento multilateral. Al cabo de un período de más de cincuenta años de multilateralismo e integración económica, desde distintos ángulos es fácil advertir una progresiva erosión de aquella fantasía política de racionalidad, consistencia o coherencia imputada al sistema económico internacional e hipotéticamente plasmada por los formatos de integración como mecanismos de excepción concebidos precisamente con el objeto de acelerar la liberalización mundial del comercio, según el objetivo final del orden multilateral. Ahora el objeto material de la integración es distinto al originariamente diseñado porque no se trata de profundizar ni acelerar los tiempos de expansión irrestricta de mercados, sino todo lo contrario: acompasar, administrar estos tiempos sobre bases de reciprocidad.

La proliferación de los TLC debería entonces interpretarse pragmáticamente, como el resultado acumulativo de una progresiva inadecuación de las disposiciones multilaterales establecidas.

Casi veinte años después de la apertura de la Ronda Doha, que supuestamente debía resolver dicha inadecuación, parece haberse llegado a un punto crítico, debido a que:

- a) Las crisis recurrentes de las condiciones de producción ya son difícilmente asimilables por los recursos normativos disponibles dentro del orden multilateral en sus distintos momentos¹⁹;
- b) Desde su instauración en 1995, los Estados Miembros de la OMC se han mostrado impotentes a la hora de fijar estándares multilaterales para poner en caja distintas prácticas asociadas a las convulsiones de la economía global²⁰;

¹⁹ Los tiempos de la segunda posguerra estuvieron periódicamente signados por la captura y regulación de los mercados bajo la ley del más fuerte, sin otras mediaciones. Con prácticas extorsivas se impusieron compromisos tales como los destinados a la auto-restricción de exportaciones (“voluntary export restraints”) y al establecimiento de límites en el acceso a los mercados (“orderly marketing arrangements”). Las legislaciones internas, tanto de Estados Unidos de América (EUA) como de la Comunidad Europea (CE), convalidaron estas prácticas a través de provisiones que auto-legitimaban la adopción de represalias comerciales (en EUA “U.S. Trade Act Section 301” de 1974 y luego reforzada por un mecanismo de retaliación cruzada, inicialmente a través de la “U.S. Trade Act Section “Super” 301 de 1988; y en la CE “Regulation 2641/84”).

Dichas prácticas ordenaron arbitrariamente las corrientes comerciales y de inversión durante buena parte de la década del setenta (la Ronda Tokio comenzó en 1973 pero sus resultados se formalizaron recién en 1979); y también en la década comprendida por el segundo quinquenio de los ochenta y el primero de los noventa (la Ronda Uruguay se abrió en 1986 y finalizó en 1994). Así, la paz y concertación multilateral pareció llegar recién con la puesta en vigencia de los acuerdos de la OMC en 1995, cuyo significado surge de algunas frases incidentales, como las contenidas en los párrafos 1 y 3 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias: “...ningún Miembro tratará de adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones (...) Los Miembros no alentarán ni apoyarán la adopción o el mantenimiento, por empresas públicas o privadas, de medidas no gubernamentales equivalentes a las medidas a que se hace referencia...”

²⁰ Algunas de las ríspidas cuestiones que no han podido ser objeto de regulación multilateral son: (a) la defensa de la competencia, para neutralizar prácticas depredadoras y de acaparamiento de mercados, pese a que la Declaración Ministerial de Doha (14 de noviembre de 2001) lo había previsto; (b) comercio intra-firma o precios “de transferencia”, con el fin de impedir las facturaciones ficticias de corporaciones o asociaciones de empresas transnacionales y ante la deficiente metodología del Acuerdo sobre valoración aduanera vigente; (c) fluctuaciones monetarias a través de políticas cambiarias cuando afectan el cumplimiento de compromisos comerciales, si bien algunos Miembros como Brasil lo requirieron; (d) disciplinas contra las evasiones y elusiones fiscales, atendiendo a que en los últimos años, más allá de los paraísos fiscales, el perjuicio a los Estados nacionales se ha incrementado exponencialmente debido a las prestaciones a través de plataformas digitales cuyos oferentes constituyen domicilios fiscales en el extranjero.

- c) Se propagan iniciativas destinadas a instalar multilateralismos “no comerciales” o alternativos, pero sin que se haya resuelto en la práctica el predominio de unos u otros ordenamientos ni su eventual articulación funcional²¹; y
- d) Cunde la tendencia a una licuación de la columna vertebral del orden multilateral hasta el punto de reconocerse legitimidad a compromisos y negociaciones forjadas en su seno, aunque no involucren a todos los Estados Miembros de la OMC²².

En síntesis, la multiplicación de los TLC puede ser explicada precisamente a partir de la degradación y crisis del modelo OMC por gruesas insuficiencias normativas, colisiones entre principios y criterios derivados de distintos ordenamientos con pretensiones

²¹ Los compromisos con pretensiones multilaterales que se han ido concertando paralelamente al GATT-OMC y que pueden colisionar con su normativa incluyen: (i) los referidos a la preservación de la diversidad biológica, a partir del Convenio sobre Diversidad Biológica firmado en 1992 y sus conocidos Protocolos: de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (vigente desde 2003); y de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos (vigente desde 2014); (ii) los relativos a las restricciones comerciales para la protección de la capa de ozono, en base a la Convención de Viena celebrada en 1985 y su Protocolo de Montreal (que rige desde 1989) y su enmienda de Kigali (en vigor desde 2019); y (iii) el Acuerdo de París sobre neutralización de emisiones de gases de efecto invernadero (que rige formalmente desde 2016).

²² El trascendental cambio introducido en la Ronda Uruguay implicó la cobertura mediante disciplinas multilaterales de prácticamente todas las materias que –entonces se supuso- estaban involucradas en las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, prontamente reverdecieron las iniciativas inspiradas por el criterio de reciprocidad. En particular, dentro del marco de la Ronda Doha (inaugurada en 2001) resaltó la repetida referencia a una “voluntariedad” en la adhesión prevista para proyectados acuerdos sectoriales. El carácter “no obligatorio” de las negociaciones sectoriales fue formulado con claridad en el párrafo 16 de la Declaración Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005), sin haber merecido objeciones. La citada segmentación ya había sido consagrada por el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI/ITA, en vigencia desde 1997 y ampliado en ocasión de la Conferencia Ministerial de Nairobi en 2015). Si bien sus beneficios están guarecidos por la cláusula de la nación más favorecida, es evidente que la fijación de las nóminas y grados de liberalización comercial quedó en manos de países que son los principales oferentes globales de los bienes negociados. Asimismo, en esta corriente de negociaciones sectoriales y voluntarias habría que anotar la iniciativa tendiente a sustituir el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios por un nuevo Acuerdo (“*Trade in Services Agreement*”, *TISA*), cuya discusión, en curso desde marzo de 2013, convocó a Miembros de la OMC que, sumados, involucran al menos el setenta por ciento del comercio mundial de servicios (incluyendo a los financieros). Y debería prestarse atención también a las incipientes tratativas para liberalizar el comercio mundial de “productos ambientales”, que desde setiembre de 2012 llevan a cabo los países agrupados en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. En sucesivas rondas se han ido engrosando las nóminas de bienes que por las innovaciones tecnológicas de sus procesos productivos y composición o estructura denotarían un menor daño ambiental y que por ello ameritarían –según los Estados oferentes- un acceso irrestricto a los mercados. Pasando revista a estos ejemplos, se advierte una tendencia a la segmentación de compromisos –expresamente convalidada por la OMC- que otra vez está indicando la insuficiencia o inadecuación del principio de no discriminación frente a las condiciones propias de la dinámica global.

multilaterales y la vulneración sistemática del principio de no discriminación en el propio seno de la OMC.

Ahora bien, ante las falencias multilaterales y a fin de desterrar la visión reduccionista sobre los TLC y para poder acuñar una noción preliminar acerca de su versatilidad dentro de la economía global, deberían formularse nuevas hipótesis. En tal sentido, la primera hipótesis consistiría en adjudicarle un propósito a los recursos normativos de los TLC: su ductilidad para reparar, reconstituir y reconvertir los tejidos productivos internos de los PED que están cada vez más expuestos ante las turbulencias de la economía global.

¿Qué es lo que habría que reparar, reconstituir y reconvertir? **Dada la vulnerabilidad estructural de los PED en tanto dependen de precios y condiciones de producción azarosas y ante la orfandad multilateral, asoman distintos desafíos que afrontar. Ante todo, se debe lidiar con sustituciones intempestivas no sólo de bienes finales sino de equipos, dispositivos, materias primas e insumos (“nuevas tecnologías”; “nuevos materiales”). Por lo tanto, los procesos de manufacturación o elaboración de bienes físicos, servicios y productos digitales están expuestos a permanentes modificaciones. En especial estas sustituciones o interrupciones tecnológicas vienen acompañadas de legitimaciones bajo la forma de estándares inyectados compulsivamente desde las sociedades centrales (estándares sobre la inocuidad, calidad, seguridad, protección ambiental y de la biodiversidad) que afectan crecientemente la producción y el comercio internacional²³.**

²³ La adopción e imposición por empresas privadas de estándares (“normas”) de inocuidad, calidad, seguridad o protección ambiental, aunque carezcan de respaldo jurídico estatal o interestatal, en la práctica condicionan el acceso a los mercados donde son aplicados. Estos estándares constituyen una restricción que obstaculiza el acceso a dichos mercados por bienes o servicios originarios de países cuyas empresas, especialmente las pequeñas y medianas, no suelen estar en condiciones de cumplir con ellos. Después de largos años de escauceos intergubernamentales en los Comités que administran los Acuerdos de la OMC relativos a medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre reglamentos y normas técnicas, ha quedado en evidencia la imposibilidad de controlar las “normas privadas” que fijan reglas para certificaciones y sellados en beneficio, directo o indirecto, de empresas transnacionales. Así, un indicador normativo sobre el deterioro del orden multilateral es el de la creciente inutilidad de las disciplinas en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias y de obstáculos técnicos al comercio en el marco de los respectivos ordenamientos de la OMC, frente a las exigencias adicionales sobre inocuidad

Ante semejantes desafíos, los TLC pueden ser dotados de funciones reparadoras, aunque en muchos casos se trata de funciones “latentes”, esto es, no manifiestas y a la espera de ser activadas durante el curso de su implementación. Se trata de cláusulas que habilitan la revalorización o reformulación de la materia negociada para reajustarla frente a imposiciones sobrevinientes.

Según se describe más abajo, las mentadas funciones reparadoras se vinculan con la aplicación de cláusulas aptas para disponer de márgenes de maniobra. Muchas de estas cláusulas distan de ser novedosas y en cambio están incorporadas en el acervo de los TLC. Típicamente prevén por un lado la posibilidad de alterar el contenido de las concesiones (incluso modificando requisitos específicos de origen). Y por otro lado contemplan “medidas disconformes” respecto de los principios multilaterales y, en líneas generales, reservas de mercado que permiten redireccionar los objetivos de protección y promoción de actividades productivas internas.

A juicio del autor todo este arsenal normativo, incorporado al acervo de los TLC por imposición de los PD en sus TLC con PED, no suele ser aprovechado por estos últimos en la medida de sus necesidades.

Se justificaría entonces un repaso sobre algunas de las vías disponibles en los TLC para que los PED intenten articular sus políticas económicas atendiendo a los recursos normativos de los que disponen, en lugar de padecer estos compromisos como una fatalidad histórica.

Los resultados susceptibles de ser alcanzados mediante el diseño y aplicación de cláusulas aptas para cabalgar sobre las olas de la economía global podrían ordenarse descriptivamente como sigue.

VI. Multiplicación y diversificación de los TLC: ampliaciones y profundizaciones de la materia negociada

Habida cuenta del auge del comercio sobre bienes intermedios²⁴ y el entrelazamiento de las transacciones sobre bienes tangibles, intangibles y servicios expuestos a un ritmo

alimentaria y solicitud de certificaciones por corporaciones privadas residentes en países desarrollados cuando comercializan productos de distinta especie.

²⁴ Esta característica y su impacto en el comercio inter-firma, pero también en el comercio intra-firma ya se había destacado en documentos elaborados durante la década de los noventa como

febril de transformaciones tecnológicas, para los países en desarrollo adquiere importancia estratégica multiplicar sus TLC con el objeto de:

- (i) Homogeneizar y así acumular regulaciones entre sí, tanto las otorgadas como las obtenidas en distintos TLC, ampliando el volumen del comercio negociado; pero también
- (ii) Acoplar diferentes concesiones, vinculando las concesiones otorgadas a unas contra-Partes (por ejemplo, para capturar las materias primas o insumos más convenientes y en las mejores condiciones posibles) con las concesiones obtenidas por otras contra-Partes (por ejemplo, para ganar mercados con los bienes o servicios finales elaborados con las materias primas o insumos adquiridos mediante las concesiones otorgadas en aquellos otros TLC). Así, en la medida que se van sucediendo las negociaciones, renegociaciones y la gestión de diferentes TLC, los PED pueden ir adecuando sus estrategias de acoplamiento de concesiones a las innovaciones tecnológicas y de ese modo minimizar los riesgos por el empleo de materias primas, insumos y procesos en curso de sustitución. En tal sentido, es posible renegociar los requisitos específicos de origen sobre bienes finales elaborados con materiales que deberían sustituirse por imperativos tecnológicos.

Tales mutaciones normativas “a dos puntas” (ampliando las concesiones comerciales y modificando los requisitos específicos de origen) pueden ser llevadas a cabo usualmente durante la gestión y sin necesidad de renegociar los TLC, a tenor de las competencias que suelen asignarse a las comisiones administradoras y comités establecidos en los distintos capítulos o secciones de cada plexo normativo. En efecto, numerosos TLC incluyen la posibilidad de ampliar la materia negociada y la de modificar requisitos específicos de origen, entre las competencias asignadas a las respectivas Comisiones Administradoras²⁵.

el de M. Bonturi y K. Fukasaku (1993), *Globalization and Intra-Firm Trade: An Empirical Note*, *OECD Economic Studies* (20), p. 146-147.

²⁵ Las competencias resolutivas de las Comisiones Administradoras son concordantes con las atribuciones asignadas a los comités instituidos en los capítulos sobre acceso a mercados y régimen de origen para efectuar las recomendaciones previas.

- (iii) Concertar y luego hacer valer cláusulas compensatorias destinadas a equiparar las mayores o mejores concesiones sobre la misma materia negociada que la contra-Parte pudiera otorgar a terceros países. En este aspecto, un ejemplo digno de atención es el de la cláusula de equiparación de concesiones prevista por el TLC entre CHILE y TAILANDIA (artículo 3.4 párrafo 4): *“Si una Parte reduce la tasa del arancel aplicado de importación nación más favorecida con respecto a cualquier mercancía listada en el Anexo 3.4, después de la entrada en vigor de este Acuerdo y antes del término del período de reducción y/o eliminación arancelaria, las Partes realizarán consultas para considerar ajustar los aranceles aduaneros de tal mercancía para que sea consistente con la reducción de la tasa del arancel de importación nación más favorecida”*²⁶. Tales provisiones ampliatorias pueden incluir mayores especificaciones, como por ejemplo establecer que los beneficios susceptibles de compensación pueden radicar no sólo en los aspectos arancelarios sino también en una mayor amplitud sobre los requisitos para la calificación de origen.

VII. Ampliaciones y profundizaciones de la materia negociada mediante el aprovechamiento de los márgenes de maniobra contemplados por los distintos Tratados

Los estudios sobre distintos TLC suelen pasar por alto la lectura de las normas que matizan, reglamentan o contrarían, según los casos, principios multilaterales básicos como son el trato de la nación más favorecida (NMF) y el trato nacional (TN) fijados en el punto de partida. Es así que, a continuación de dichos enunciados consagradorios de los principios multilaterales al interior de cada TLC, los textos normativos ofrecen una exposición detallada de materias respecto de

²⁶ Seguramente llama la atención el párrafo *“antes del término de período de reducción y/o eliminación arancelaria...”* El argumento que lo justificaría sería el siguiente: una vez alcanzada la reducción o desgravación pactada entre las Partes, ya no habría lugar a reclamo porque en definitiva las Partes habrían acordado esa culminación. Y por lo tanto cada Parte quedaría en libertad para reducir sus niveles de protección frente a terceros países. Sin embargo, aún perfeccionada la desgravación (arancel=0), una Parte podría eventualmente considerarse afectada por perder competitividad en la conquista del mercado de la contra-Parte en la medida que se permeabilizara su acceso desde cualquier otro origen. De modo que nada impediría la negociación de una cláusula alternativa a la indicada, que contemplara “compensaciones” aun habiendo culminado el período de desgravación para una o más posiciones. En esa hipótesis, la compensación consistiría en obtener la desgravación de otro u otros productos, o bien en obtener ventajas o beneficios no arancelarios.

las cuales aquellos principios no se aplican (“medidas disconformes”) o bien se matizan o gradúan.

Al respecto e Intentando sistematizar las cláusulas que reconocen márgenes de maniobra para las Partes, partiendo de la exposición de los principios multilaterales tradicionales (NMF y TN), pueden presentarse: (a) excepciones a dichos principios (las típicas “medidas disconformes); y (b) obligaciones evocadoras de otros principios o criterios que completan el sentido, respaldan o matizan los principios MNF y TN.

Véanse a continuación algunas ilustraciones sobre los márgenes de maniobra indicados:

a) Márgenes de maniobra fijados como excepciones a los principios básicos

- (i) En materia de comercio de servicios, ingresando al capítulo u anexo que contiene la nómina de prestaciones de servicios a las que cada Parte reconoce TN, si se tratara una nómina positiva (*bottom up*), considerando las características definidas para cada uno de los servicios seleccionados como aptos para recibir el beneficio, surgen por exclusión todas las demás prestaciones que no habilitan la obtención de dicho beneficio y que por lo tanto deben ser consideradas como reservas de mercado.
- (ii) Con respecto a las obligaciones de proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones (servicios ofrecidos al público en general a través de redes públicas), en numerosos TLC están catalogadas las obligaciones de los llamados “proveedores importantes” (o bien “dominantes”), así como sus márgenes de maniobra, como por ejemplo el reconocimiento de mayor discrecionalidad en la prestación de servicios comerciales móviles. La elección unilateral de cada Estado para designar a sus “proveedores importantes” incluye las atribuciones para fijarles límites y condiciones a su gestión. Esta imposición de límites y condiciones suele ser un problema difícil de afrontar por los PED. Pero debido a que los mismos TLC incluyen compromisos para que dichos “proveedores importantes” no incurran en actos discriminatorios contra proveedores de servicios de telecomunicaciones de la contra-Parte, he aquí un motivo para que los PED puedan anticiparse y justificar debidamente, dentro de su esfera jurisdiccional, la imposición de límites y condiciones a esos mismos

“proveedores importantes” (en general, corporaciones transnacionales) a los que inexorablemente deben recurrir a fin de garantizar la prestación de los servicios requeridos por las tecnologías vigentes a escala mundial.

- (iii) Cuando los TLC incluyen un capítulo relativo a la protección y promoción de la inversión extranjera directa, fijan los principios de NMF y TN²⁷. Pero ello no impide que las Partes se reconozcan mutuamente la adopción legítima de “requisitos de desempeño” tales como: condicionar la recepción de una ventaja o la continuación de su recepción por el inversionista, atendiendo al cumplimiento de obligaciones tales como: ubicar la producción, prestar un servicio, capacitar o emplear trabajadores, construir o ampliar ciertas instalaciones, o llevar a cabo investigación y desarrollo en su territorio.

b) Márgenes de maniobra para el cumplimiento de obligaciones destinadas a matizar los principios multilaterales

A propósito de las obligaciones evocadoras de otros principios o criterios que completan el sentido, respaldan o matizan los principios MNF y TN (tales como las obligaciones sobre “transparencia”; “inocuidad alimentaria”; o la prohibición lisa y llana de aplicar “obstáculos encubiertos al comercio”), pueden suscitarse reclamos por presunto trato discriminatorio (contrario a la NMF o al TN), dando lugar entonces a controversias susceptibles de desembocar en una especie de colisión entre principios de rango equivalente, o bien a la entronización de otros principios, no formalizados total o parcialmente por la OMC.

Precisamente los acuerdos multilaterales de la OMC están plagados de ejemplos que señalan la imposibilidad de resolver “ex ante” una colisión entre los distintos principios y que, por el contrario, establecen criterios pragmáticos a fin de resolver tales contiendas. Y esta imposibilidad se potencia frente a la necesidad de satisfacer las

²⁷ Como es sabido, desde la perspectiva multilateral las inversiones extranjeras directas no han sido objeto de regulación, salvo en lo que respecta al desempeño comercial. En tal sentido, se prohíbe a los Estados Miembros de la OMC la fijación de dos tipos de condiciones previas para autorizar dichas inversiones: condiciones por las cuales se exija al potencial inversionista la adquisición de materias primas o insumos de origen nacional; y condiciones por las cuales se exija al potencial inversionista un determinado nivel de desempeño con respecto a las exportaciones de los bienes producidos a través de dicha inversión. Estas previsiones constan en el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS), en cuyo Anexo figura una lista ilustrativa de medidas y prácticas inaceptables por ser incompatibles con el principio de trato nacional y con la obligación de suprimir las restricciones cuantitativas, según los preceptos del GATT.

demandas identificadas con la posmodernidad (protección del medio ambiente y de la biodiversidad).

Sin necesidad de remitirse a los acuerdos multilaterales de manera expresa²⁸, los TLC reproducen el mismo reconocimiento y lo resuelven también pragmáticamente con motivo de los “márgenes de maniobra” que las Partes se reconocen entre sí. En este aspecto, los TLC preservan los criterios establecidos por la jurisprudencia del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Véase a continuación el siguiente ejemplo:

- (i) Uno de los tipos de confrontación entre valores o bienes jurídicos más emblemático en la posmodernidad es el que se plantea con motivo de los efectos comerciales de medidas o prácticas que pueden comprometer el objetivo del “desarrollo sustentable”. Así:

“Cada Parte reconoce que es inapropiado fomentar las inversiones de inversionistas de la otra Parte mediante el relajamiento de sus medidas medioambientales. Para ello, cada Parte no deberá dejar de aplicar o de otra forma derogar tales medidas medioambientales como una forma de fomentar el establecimiento, adquisición o expansión de las inversiones en su Área” (TLC Chile-Japón, artículo 87); o bien

“Sujeto al artículo 9.3 (sobre “Derecho a Regular y Niveles de Protección”) (a) las Partes reconocen que es inapropiado debilitar o reducir los niveles de protección contemplados en sus leyes, regulaciones y estándares medioambientales y laborales, con la única intención de promover la inversión de otra Parte, o de buscar o mejorar una ventaja competitiva de comercio para productores o proveedores de servicios que estén operando en su territorio; o (b) una Parte no dejará sin efecto ni derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar sus leyes, regulaciones y estándares medioambientales y laborales, con el fin de promover la inversión de otra Parte, o de buscar o mejorar una ventaja competitiva de comercio para productores o proveedores de servicios que estén operando en su territorio” (Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica, Panamá y los Estados AELC, es decir Noruega, Liechtenstein, Suiza e Islandia, en vigencia desde 2014).

²⁸ Se supone que los TLC celebrados entre Estados Miembros de la OMC están de una manera u otra sometidos al orden multilateral. Y la previsión de una “opción de foro” para resolver los conflictos contribuye a convalidar la jurisprudencia que se ha venido aquilatando en el Sistema de Solución de Diferencias.

Frente a los textos copiados más arriba cabe preguntarse: **¿cuáles son las prescripciones multilaterales a las que deben ajustarse las Partes de un TLC para encauzar de manera consensuada sus respectivos márgenes de maniobra en la materia?** Rigiendo en todos los Estados Miembros de la OMC la normativa del artículo XX del GATT (según remisiones explícitas de numerosos TLC)²⁹, ha sido profusa la jurisprudencia interpretativa sobre su contenido y alcance dentro del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. En este ámbito, los árbitros no se han dejado impresionar por las engañosas exposiciones “altruistas” de los Estados Miembros al aplicar restricciones comerciales invocando tanto el párrafo b) (protección de la vida y la salud) como el g) (conservación de los recursos naturales agotables). En cambio, han destacado, una y otra vez, la frase del encabezamiento del artículo en tanto fulmina la discriminación arbitraria o injustificable y la restricción encubierta al comercio internacional.

En definitiva, para dirimir la colisión entre valores o bienes jurídicos aparentemente inconciliables, en distintos laudos dentro del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, los árbitros examinaron las pruebas disponibles a la luz de preguntas tales como: **¿pudieron haberse adoptado otras medidas comerciales restrictivas menos lesivas? O bien ¿se ha medido la eficacia de las medidas comerciales restrictivas en relación al daño que supuestamente se quiso combatirse con ellas y frente a otras medidas posibles que pudieron haberse adoptado en su lugar?**³⁰

Estos criterios son enteramente aplicables a las controversias que puedan presentarse durante la gestión de un TLC. En tal sentido, **más allá de los cuestionamientos que ha merecido el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC durante los últimos años, a través de su jurisprudencia se han instalado algunos criterios de apreciación destinados a encauzar las relaciones económicas internacionales. Y el primero de ellos consiste en catalogar la pertinencia o no de una medida o**

²⁹ “A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas (...) b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (...) g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que todas las medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales (...).”

³⁰ A juicio de un Grupo Especial, el grado de necesidad de una medida debe estar vinculado con su eficacia para conseguir sus objetivos (caso “Comunidades Europeas-Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo”, 1 de diciembre de 2003, párrafo 7.214).

práctica estatal ponderando los efectos de su aplicación y, esencialmente, la proporcionalidad del daño producido frente a otras alternativas disponibles. Y habida cuenta que para la mayor parte de la materia negociada en los TLC se contempla una opción de foro a fin de dirimir las controversias, cualesquiera fuesen los árbitros intervinientes deberían atenerse a los mismos criterios de apreciación³¹.

VIII. El interminable debate académico acerca de la competitividad³²

Si la ampliación y profundización de la materia negociada efectivamente pudiera tener lugar en los TLC mediante la inserción progresiva de distintas cláusulas, así como del aprovechamiento de los márgenes de maniobra previstos inicialmente, tal como se pretende demostrar más arriba, entonces correspondería intentar un replanteo sobre la idoneidad potencial de estos instrumentos normativos para modificar los términos de la competitividad relativa de los Estados signatarios.

En este sentido, **a través de las redes de TLC que los van involucrando, muchos PED podrían estar alterando su competitividad relativa preexistente, más allá de las suposiciones políticas y académicas que continúan menospreciando a los TLC concibiéndolos como paquetes cerrados o compromisos consumados.**

La incidencia de los TLC para modificar la competitividad relativa de los PED que los suscriben, se manifiesta en dos aspectos que merecen ser apreciados por separado.

Por un lado y contra todas las desvalorizaciones teóricas que han recibido, los TLC vigentes, a medida que se suman, constituye un acervo que pasa a engrosar la competitividad sistémica de los países involucrados en ellos. Esta competitividad sistémica implica que, **dado el volumen y la heterogeneidad de la materia negociada**

³¹ El reconocimiento a los márgenes de maniobra tiene su contracara en otro reconocimiento: el derecho de los Estados Miembros de la OMC (antes “partes contratantes” del GATT) para requerir la reparación de los daños aun en aquellos casos en que no se hubiera configurado estrictamente una infracción prevista por ese ordenamiento. El régimen que fija las reclamaciones para casos en los que no existe infracción se denomina “cláusula de anulación o menoscabo en ausencia de infracción” (para el comercio de bienes físicos GATT artículo XXIII; para el comercio de servicios GATS artículo XXIII párrafo 3; y procedimiento previsto por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) artículo 26). Esta “cláusula de anulación o menoscabo en ausencia de infracción” se reproduce en los TLC como recurso aceptado por las Partes en casos de controversias entre ellas a propósito de materias correspondientes a determinados capítulos de los Tratados.

³² Esta sección reproduce algunas ideas expuestas por el autor en “El COVID-19 como renovado detonador del acaparamiento y la depredación comercial: ¿el multilateralismo en coma?” citado. Véase especialmente en dicho trabajo el apartado “Eclosión de los conceptos tradicionales sobre la competitividad”.

frente a un número considerable de contra-Partes, los PED pueden, a través de los entes intergubernamentales establecidos por los mismos TLC, obtener beneficios adicionales mucho más satisfactorios frente a sus contra-Partes que los susceptibles de ser obtenidos por PED que no han sabido construir ese mismo acervo de TLC. Al respecto debe considerarse la ventaja que representa contar con aquel volumen y heterogeneidad de una materia negociada previamente, para poder acordar o recomponer términos de reciprocidad (*overall balance*) en ocasión de un conflicto sobreviniente con la contra-Parte³³.

Por otro lado, se plantea la discusión sobre el impacto de los TLC en la competitividad relativa de los PED que recurren a ellos, específicamente a propósito de las concesiones negociadas.

Al respecto, en la bibliografía referida al desempeño exportador de determinados países (y sin contemplar la incidencia de los TLC que pudieran estar en vigencia) suelen prevalecer las estimaciones sobre la competitividad construidas sobre la base de ventajas comparativas estáticas. En este sentido, un estudio que analizó prolijamente la proyección internacional del sector agroindustrial de Argentina³⁴ adoptó un indicador de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR). Sin embargo, los autores asumieron explícitamente que el enfoque “*basado en la teoría tradicional del comercio internacional tiene sus limitaciones, principalmente porque se basa en una teoría de ventajas comparativas estáticas y en una serie de supuestos (...) que no se ajustan necesariamente a la realidad (dinámica) de la economía global*”³⁵. Pero, aun así, “*en el presente trabajo se optó por utilizar el indicador (VCR) por varias razones. Una de ellas consiste en que permite medir la especialización de una economía en el comercio internacional en un determinado momento y para un sector específico, a través de la comparación de la estructura de exportaciones del país y aquella de las ventas externas mundiales. Por otro lado, es uno de los indicadores más utilizados para evaluar el*

³³ El autor desarrolla una idea formulada por el destacado negociador y analista Jorge Iturriza, en oportunidad de su intervención en el Primer Seminario sobre Agroindustrias y Comercio Internacional organizado por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, 30 de mayo al 3 de junio de 2011.

³⁴ Perini, S. y Palmieri, F. (2019) *Especialización y Complementariedad Comercial, capítulo III del documento Importancia del sector agroindustrial en Argentina: especialización y complementariedad comercial*. INAL y CERA

³⁵ Obra citada, p. 10. Los autores citan a Chudnovsky y Porta para sostener su advertencia respecto de dicho desajuste.

*potencial de exportación de un país, ya que su forma de cálculo e interpretación es relativamente sencilla*³⁶.

Esta referencia merecería ser tomada muy en cuenta dentro de un panorama internacional en el que tienden a proliferar negociaciones bilaterales y plurilaterales encauzadas a través de los TLC. En dicho marco, tal como lo señalan los autores de la investigación mencionada más arriba, la tentación de recurrir a simplificaciones metodológicas podría dar resultados teóricamente insatisfactorios³⁷. De ahí la siguiente advertencia: *“...es importante mencionar que la estructura del comercio está distorsionada por diferentes medidas de política y limitaciones comerciales que estos indicadores no permiten medir y que podría ser interesante analizar en futuras investigaciones”*³⁸.

Ahora bien, ¿cómo compatibilizar la proliferación de los TLC con las conceptualizaciones usuales acerca de la competitividad comercial y sus “distorsiones”? En tal sentido ¿los TLC deberían ser considerados como fuentes de distorsión comercial en los mercados cuya competitividad es de algún modo afectada por las concesiones y la normativa negociada mediante dichas convenciones?

Es notorio el impacto sobre la competitividad de los países que ordenan sus relaciones económicas y comerciales internacionales sobre el eje normativo de los TLC. Al respecto, dentro de la vasta bibliografía en derredor del concepto de competitividad con respecto al comportamiento de empresas latinoamericanas, puede hallarse una reflexión aleccionadora en un interesante documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo sobre “Metodología de Promoción de Encadenamientos Productivos entre Empresas Latinoamericanas”. Apremiados por la necesidad de compatibilizar datos extraídos de la llamada “matriz de competitividad” utilizada en distintos análisis por la CEPAL, los autores revisaron el acervo de definiciones acerca de la “competitividad”. Y concluyeron que *“...en general todas las definiciones de competitividad coinciden en que la misma es la habilidad de una entidad de mantener*

³⁶ Obra citada, p. 10.

³⁷ Esta objeción no alcanza al trabajo examinado porque nuevamente debe asumirse que los autores del documento se circunscribieron a exportaciones argentinas, mayoritariamente no amparadas por compromisos contraídos en TLC.

³⁸ Obra citada, p. 10.

*o mejorar su posición respecto de otras con relación a alguna variable de desempeño*³⁹. Este nivel de abstracción, que a mi modo de ver remite a la caja de Pandora donde se amontonan múltiples y heterogéneas “variables de desempeño”, parece altamente demostrativa del reconocimiento de los autores sobre un grado de segmentación en los mercados que descalificaría por inoperante cualquier elección de “una” variable de desempeño como auténticamente válida⁴⁰. Y entre tantas variables de desempeño dignas de consideración, ¿cómo no tener en cuenta los niveles de aprovechamiento y desaprovechamiento de la materia negociada en los TLC?⁴¹

El desafío está planteado: ¿cómo son afectadas las condiciones de competitividad de los PED por esta modalidad de concertación internacional firmemente instalada en la segunda década del siglo XXI? La pregunta merece ser atendida dada la proliferación de negociaciones y renegociaciones de TLC, así como las actividades involucradas en su gestión. **El volumen de la materia negociada es tal que hoy día podría sostenerse que las corrientes comerciales ya están mayormente reguladas, directa o indirectamente, por los TLC. Entonces no parece justo denostar a los TLC bajo el cargo de “distorsionar” un comercio que supuestamente debería ser “libre” cuando el principio de no discriminación instaurado como piedra basal del multilateralmente ha quedado reducido a una reliquia.** Más bien parece imponerse la necesidad de revalorizar a los TLC también desde el punto de vista metodológico, para de esa manera focalizar la mirada sobre la ductilidad de los TLC como instrumento apto para reconvertir los términos de competitividad de las economías nacionales involucradas en estas negociaciones y compromisos.

IX. Conclusiones

³⁹ R. Barbero; J. Lucángeli, L. Porto y R. Cornejo Azzarri (Coord.) (2008) Metodología de Promoción de Encadenamientos Productivos entre Empresas Latinoamericanas, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 20, nota al pie.

⁴⁰ Así, al analizar la competitividad de las empresas radicadas en Argentina, Federico Bernini seleccionó algunos “pilares de la competitividad” extrayendo los componentes empleados por índices globales consultados usualmente (“Doing Business 2020” del Banco Mundial; “Global Competitiveness Index 2019” del Foro Económico Mundial; “Global Innovation Index 2020” de la OMPI y Cornell University; y “Social Innovation Index” de The Economist). El autor seleccionó, muy instructivamente como pilares de la competitividad: innovación; acceso al crédito; instituciones; infraestructura; capital humano; y facilidad para hacer negocios (Federico Bernini: Pilares de la Competitividad: Análisis de Argentina”, Instituto de Estrategia Internacional de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, www.cera.org.ar, marzo 2021).

⁴¹ En definitiva, “...desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población” (F. Fajnzylber (1988) Competitividad internacional: evolución y lecciones, Revista de la CEPAL (36).

1. Tanto en las esferas gubernamentales como en los círculos académicos de los países latinoamericanos predomina una concepción que simplifica y reduce el papel de los TLC al suponer que mediante su celebración los PED pueden a lo sumo revalidar los términos de su competitividad relativa preexistente. Ello implica un desconocimiento sintomático sobre la posibilidad de utilizar los recursos normativos disponibles a través de los mismos TLC para contrarrestar los efectos adversos de las oleadas de sustituciones tecnológicas que acosan a las endebles economías de la región.
2. Este desconocimiento sobre las cualidades de los TLC como instrumento idóneo para enfrentar las turbulencias dentro de las cuales los PED se hallan inmersos, tiene su correlato en la sobrevaloración de políticas comerciales unilaterales exacerbadas, tanto a la hora de adoptar posiciones de apertura como de clausura de mercados. Se trata de conductas erráticas que generan efectos adversos en varios sentidos: lo desubican al PED en el escenario internacional por su dispendio en los casos de aperturas no negociadas y por su impotencia en el caso de los intentos fallidos para desacoplarse de los precios y condicionalidades impuestas por la economía global. Asimismo, las distorsiones internas que generan estas medidas dañan a los sistemas productivos al introducir prácticas lesivas a la transparencia y a la lealtad comercial.
3. Entretanto, la proliferación de los TLC demuestra un estado de situación en el sistema económico internacional cada vez más difícil de soslayar y encubrir. A comienzos de la segunda década de este siglo la burocracia de la OMC procuraba minimizar el papel de los TLC, sin reparar debidamente sobre la insuficiencia del mecanismo multilateral para responder funcionalmente a un frenético ritmo de acumulación y reproducción del capital a escala mundial caracterizado ilustrativamente por un documento del BID como ***“la desintegración de la producción y la integración de los mercados”***.
4. Pero desde los PED todavía se minimiza la propagación de los TLC, a la vez que son reivindicadas políticas unilaterales que resultan no sólo inoperantes sino contraproducentes. Y como telón de fondo los gobiernos y las academias continúan añorando un multilateralismo que sin embargo nunca llegó a cumplir el objetivo que todavía se le adjudica: igualar derechos y obligaciones de los Miembros a través

del principio de no discriminación en sus modalidades comerciales. Al respecto, la sacralización del multilateralismo remite a un arraigado romanticismo geopolítico que prevaleció durante la segunda posguerra en el mundo y que les permitió a los PD imponer, una y otra vez, los ordenamientos multilaterales destinados a encauzar las condiciones de producción afectadas por las intempestivas convulsiones propias del capitalismo en esta fase de su desarrollo histórico.

5. La OMC ha sido desbordada como fuente principal de derechos y obligaciones de los Estados en sus relaciones comerciales. Entretanto, las extensas y profusas codificaciones que conforman los TLC se presentan como una fuente alternativa respaldada por el criterio de reciprocidad. Sin embargo, a través de su propia normativa los TLC preservan aquellos vínculos multilaterales en varios aspectos y sentidos. Ante todo, las expresiones comerciales del principio de no discriminación presiden el esquema regulatorio de los TLC, si bien luego dichas invocaciones son acotadas o declaradas inaplicables, pero siempre de manera pormenorizada. Asimismo, abundan las remisiones a disciplinas fijadas en los distintos Acuerdos multilaterales que componen el ordenamiento de la OMC. En tercer lugar, el Sistema de Solución de Diferencias de la propia OMC puede ser llamado a intervenir en las disputas entre Partes de un TLC según cláusulas de “opción de foro”, tratándose no sólo de una elección de competencias arbitrales sino también de una elección del derecho aplicable. Finalmente, en ausencia de TLC los ligámenes multilaterales preestablecidos pueden encauzar conflictos comerciales entre EUA y la UE, como los que se plantean con la República Popular China; y aún entre Estados que no logran resolver definitivamente sus vínculos preexistentes de integración, como en el caso del Reino Unido con la UNIÓN EUROPEA.
6. Así, los TLC no deberían ser interpretados en abierta contraposición al multilateralismo, sino como un recurso basado en el criterio de reciprocidad – acuñado por el propio multilateralismo- para sortear la degradación del modelo OMC, signado por sus gruesas insuficiencias normativas, colisiones entre principios, superposición de distintos ordenamientos con pretensiones multilaterales y vulneración sistemática del principio de no discriminación. Este recurso al que se abrazan los Estados nacionales para regular el tumultuoso desarrollo de la economía global en presencia de sus efectos adversos, tiene una

utilidad que va siendo probada en la medida que su entramado se va extendiendo y espesando por la convergencia o entrecruzamiento de compromisos.

7. En el caso de los PED y en especial de los países latinoamericanos, la posibilidad de complementar sus economías con países de mayor desarrollo relativo puede reportar ventajas adicionales a través de los TLC. En tal sentido, debe advertirse la vulnerabilidad estructural de estos países, cuyas actividades económicas dependen de precios y condiciones de producción difícilmente previsibles. Ante todo, deben lidiar con sustituciones intempestivas no sólo de bienes finales sino de equipos, dispositivos, materias primas e insumos (“nuevas tecnologías”; “nuevos materiales”). Estas sustituciones o interrupciones vienen acompañadas de requisitos de legitimación aplicados por las sociedades centrales (disposiciones tanto gubernamentales como no gubernamentales) bajo la forma de estándares de inocuidad, calidad, seguridad, protección ambiental y de la biodiversidad que agregan nuevos condicionamientos a la oferta exportable. Ante semejantes desafíos, los TLC suelen disponer de previsiones que, utilizadas de manera coordinada pueden contribuir a un encauzamiento no traumático de la oferta exportable incluida como materia negociada.
8. En principio, al homogeneizar concesiones, tanto las otorgadas como las obtenidas en distintos TLC, los PED pueden ganar competitividad ampliando el volumen del comercio negociado. En segundo lugar, diferentes concesiones negociadas en distintos TLC pueden acoplarse vinculando las otorgadas a unas contra-Partes (por ejemplo, para capturar las materias primas o insumos más convenientes y en las mejores condiciones posibles) con las concesiones sobre productos o servicios finales obtenidas de otras contra-Partes (por ejemplo, para ganar mercados con bienes o servicios finales elaborados con materias primas o insumos novedosos adquiridos mediante las concesiones otorgadas en aquellos otros TLC). Asimismo, a medida que se van sucediendo las negociaciones, renegociaciones y la gestión de diferentes TLC, los PED pueden ir adecuando sus estrategias de acoplamiento de concesiones a las innovaciones tecnológicas valiéndose de la posibilidad de renegociar los requisitos específicos de origen y de ese modo incorporar nuevos materiales a los procesos productivos. Por lo demás y con el mismo fin de preservar el acceso a mercados obtenidos merced a las concesiones negociadas, los PED pueden concertar y luego hacer valer cláusulas compensatorias

destinadas a equiparar las mayores o mejores concesiones sobre la misma materia negociada que la contra-Parte pudiera otorgar a terceros países.

9. En materia regulatoria se presentan oportunidades dignas de mayor consideración cuando los PED se vinculan con países de mayor desarrollo relativo a través de TLC. Al respecto no se suele prestar debida atención a los márgenes de maniobra negociados a instancias de estos últimos países pero que pueden ser utilizados por ambas Partes. Más allá de los márgenes de maniobra concertados expresamente, otros márgenes de maniobra se manifiestan como reservas para la eventual adopción de “medidas disconformes” frente al principio de no discriminación establecido sobre determinadas materias o actividades (como en el caso de la inversión extranjera), pero también surgen del aprovechamiento de exclusiones permitidas cuando los compromisos son asumidos a través de nóminas “positivas” (como en el caso del reconocimiento de trato nacional en la prestación de servicios determinados). Otros márgenes de maniobra se desprenden de las obligaciones asumidas con la contra-Parte a propósito del desempeño de empresas locales. Cuando estas empresas asumen el carácter de “proveedores dominantes” (como suele ocurrir en materia de telecomunicaciones), aquellas obligaciones intergubernamentales asumidas en los TLC pueden resultar muy útiles internamente como fundamento para disciplinar a dichas empresas.
10. Ante la profusión de regulaciones y las perspectivas de colisión entre ellas, para la gestión de un TLC se requiere del soporte valorativo que pueden aportar determinados criterios de interpretación. Una de las cuestiones más emblemáticas es la superposición de valores o bienes jurídicos cuando un PED mediante sus TLC procura seducir a inversionistas, pero simultáneamente debe atenerse a prescripciones intergubernamentales (algunas de ellas, con visos “multilaterales”) con respecto a la preservación del medio ambiente y la biodiversidad. En este orden, los textos de numerosos TLC reproducen criterios asentados por la jurisprudencia del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, contribuyendo a una implementación fluida de los compromisos asumidos.
11. Insertos en las redes de TLC que los van involucrando, muchos PED podrían estar alterando su competitividad relativa preexistente, más allá de las suposiciones políticas y académicas que continúan menospreciando a los TLC concibiéndolos

como paquetes cerrados o compromisos consumados. La bibliografía dedicada a revisar el concepto de competitividad frente a los desafíos que afrontan los países latinoamericanos, parecería empezar a reconocer a los TLC como una fuente de datos relevantes para evaluar la evolución de su competitividad. Por lo demás, conviene atender a otro beneficio potencial que reporta la suma y articulación de compromisos. Ocurre que la disposición de una batería o acervo de concesiones intercambiadas y regulaciones comprometidas a través de TLC, representa una extensión de los términos de reciprocidad y con esa base se favorecería la posición de los PED impelidos a transar con sus contra-Partes de mayor desarrollo relativo por alguna cuestión puntual, esté o no incluida en la materia negociada.

Bibliografía

Barbero, R., Lucángeli, J., y Porto, I. (2008). *Metodología de promoción de encadenamientos productivos entre empresas latinoamericanas*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bernini, F. (2021, marzo). *Pilares de la competitividad: Análisis de Argentina*. Instituto de Estrategia Internacional de la Cámara de Exportadores de la República Argentina. https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167

Blyde, J. S. (Coord) (2014). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17526/fabricas-sincronizadas-america-latina-y-el-caribe-en-la-era-de-las-cadenas>

Bonturi, M., y Fukasaku, K. (1993). Globalization and Intra-Firm Trade: An Empirical Note. *OECD, Economic Studies*, (20), 146-147. <https://www.oecd.org/economy/growth/economicstudies.htm>

Bureau, J., y Jean, S. (2013). The impact of regional trade agreements on trade in agricultural products. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, (65). <http://dx.doi.org/10.1787/5k3xznkz60vk-en>

Fajnzylber, F. (1988,). Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, (36), 7-24 <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11714>

Fajnzylber, F. (1991,). Inserción internacional e innovación institucional. *Revista de la CEPAL*, (44), 144-178. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38017-revista-la-cepal-no44>

Fernández, V. L., y Curado, M. L. (2019,). La matriz de competitividad argentina: evolución de la inserción internacional del país ante la controversia de los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*, (127), p. 75-100. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44569>

Galván, J. (2009). *Los tratados de libre comercio negociados por América Latina con la República Popular China, India, Singapur y Taiwán: Estudio comparativo*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <http://biblioteca.iica.int/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1592>

González, A. (2006). *El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13472/el-proceso-de-negociacion-de-un-tratado-de-libre-comercio-con-estados-unidos-la>

Halperin, M. (2012, 5 y 6 de noviembre). *El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo* [Ponencia]. Simposio sobre Regionalismo Sudamericano, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. <http://marcelohalperin.com.ar/2012/09/13/el-sistema-economico-internacional-y-los-avatares-en-la-construccion-de-un-nuevo-multilateralismo/>

Halperin, M. (2018). El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo. En N. B. Mellado (Coord. y Ed.) y M. Cienfuegos Mateo (Ed.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano*. Editorial Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/78055>

Halperin, M. (2020, febrero). *Los países de América Latina y sus focos de conectividad comercial en el trienio 2017-2019 a través de acuerdos de libre comercio de última generación*. Informe del OILAC. https://www.oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/INFORMES/LOS_PASES_DE_AMERICA_LATINA_Y_SUS_FOCOS_DE_CONECTIVIDAD_COMERCIAL.pdf

Halperin, M. (2020). El COVID-19 como renovado detonador del acaparamiento y la depredación comercial: ¿el multilateralismo en coma. *Informe Integrar*, (122), 2-42. <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar122.pdf>

Mandeng, O. J. (1991). Competitividad internacional y especialización. *Revista de la CEPAL*, (45), 25-42 . <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38015-revista-la-cepal-no45>

Medeiros, V., Gonçalves Godoi, L., y Camargos Teixeira, E. (2019,). La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (129), 7-27. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/revista-cepal/129>

Organización de los Estados Americanos. (s.f). *Acuerdos comerciales en vigor*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

Organización Mundial del Comercio. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011: La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia* [White paper]. https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm

Palmieri, F., y Perini, S. (2019). *Importancia del sector agroindustrial en Argentina: especialización y complementariedad comercial*. Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales; Cámara de Exportadores de la República Argentina. <http://inai.org.ar/importancia-del-sector-agroindustrial-en-argentina-especializacion-y-complementariedad-comercial/>

Rhodes, C. (1989). Reciprocity in Trade: the utility of a bargaining strategy. *International Organization*, 43(2), 273-299. <https://www.jstor.org/stable/2706703>

Tradenews. (2018, 23 de junio). *Negociaciones comerciales, la próxima frontera para la inteligencia artificial*. <https://tradenews.com.ar/negociaciones-comerciales-proxima-frontera-para-inteligencia-artificial/>

INTEGRACIÓN, NEOPROTECCIONISMO Y CUESTIÓN AMBIENTAL: EL CASO DEL ACUERDO MERCOSUR-UE*

Oscar E. Fernández-Guillén
Licenciado en Economía

Introducción

Teóricamente la Unión Europea (UE) es una unión económica y monetaria y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), una mal definida unión aduanera (UA) con una zona de libre comercio (ZLC) imperfecta⁴². Mientras que el primer esquema de integración posee una lógica institucional supranacional, el segundo implica un proceso intergubernamental. En consecuencia, los miembros de la UE internalizan sus normas de forma directa, una vez que estas son aprobadas por los estamentos regionales supranacionales correspondientes; pero el MERCOSUR está supeditado a los procedimientos legislativos internos de cada uno de los Estados Parte, paso previo para que luego opere el principio de *vigencia simultánea* a nivel normativo. Así, esta primera divergencia en los procedimientos de aplicación de normas hace que el avance en materia ambiental dentro del MERCOSUR sea escaso –o nulo– y surjan controversias entre los bloques durante el proceso de acercamiento interregional que no resultan fáciles de resolver.

Desde abril de 2000 el MERCOSUR y la UE negocian una ZLC birregional, cuyos antecedentes se remontan al año 1995 cuando las relaciones interbloques fueron guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE, firmado el 15 de diciembre de 1995 y en vigor desde el 1 de julio de 1999. Las negociaciones del nuevo Acuerdo MERCOSUR-UE se realizaron a lo largo de dos décadas y concluyeron en junio de 2019. Sin embargo, para que entre en vigor hace falta la ratificación de dicho

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en el seminario “Los Procesos de Integración y la Cuestión Ambiental” a cargo de la Profesora Leila Devia, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata

⁴² Cuestionamientos que obedecen a sus múltiples inconsistencias en cuanto al arancel externo común (AEC), sus perforaciones y la existencia de una política comercial común; además de una desgravación que tampoco abarca la totalidad del universo arancelario.

instrumento de derecho económico internacional por parte del Parlamento Europeo y demás cuerpos legislativos mercosurianos.

Hoy en día la oposición al acuerdo se presenta del lado europeo y el principal argumento esgrimido por los actores involucrados en el proceso es la cuestión ambiental en el MERCOSUR, básicamente a raíz de la tragedia acontecida en la Amazonia brasileña, la política ambiental del presidente Jair Bolsonaro y las posibles repercusiones futuras sobre este territorio de gran importancia natural.

En tal sentido, surge la hipótesis de que la materia ambiental esté constituyéndose en una barrera artificial de tipo no arancelaria entre el MERCOSUR y la UE, por cuanto estaría siendo empleada por los países desarrollados (PD) de la UE como nuevo argumento proteccionista, cuya verdadera –o solapada– razón de ser estaría en que los productores de la UE se verían enfrentados a la competitividad agrícola del MERCOSUR, en un contexto donde dicho sector es ampliamente protegido por la unión.

Dentro de este orden de ideas, el objetivo general del trabajo es analizar el potencial uso de la cuestión ambiental como recurso neoproteccionista de los PD europeos, para lo cual se enfocará en el caso particular del reciente Acuerdo MERCOSUR-UE en aras de identificar los fundamentos o componentes estructurales que explicarían el porqué de la resistencia manifiesta en el actual proceso de ratificación del tratado, fase última para su vigencia. Al efecto, se empleó una investigación de tipo documental-descriptiva, apoyada en métodos cualitativos para la obtención, revisión y procesamiento de diversas publicaciones dedicadas a la temática.

El documento consta de tres apartados. En el primero se discutirán algunas nociones teóricas y otros tópicos que serán empleados en el análisis. La segunda parte tratará sobre el contexto institucional de las políticas ambientales de los procesos de integración, con énfasis en los principios característicos de la actuación europea. La tercera sección contrastará el análisis teórico-institucional con los argumentos empleados al momento de explicar los motivos de la oposición a la aprobación del acuerdo. Por último, se cerrará con las conclusiones del estudio y algunas recomendaciones.

I. Economía, cuestión ambiental e integración regional: apuntes necesarios

Desde el punto de vista del análisis estructural, toda economía posee una estructura que está condicionada por los recursos naturales de que dispone. En otras palabras, sabiendo que la estructura económica comprende aquel conjunto o totalidad de relaciones de producción existentes en una unidad geopolítica determinada (Córdoba y Silva Michelena, 1982), dichas relaciones de producción entrañan la organización humana dedicada a la transformación (mediante el uso de sus capacidades físicas y mentales) de factores productivos presentes en el medio físico para la obtención de bienes destinados a la satisfacción de necesidades. Es así como el modo de producción de cada país involucra ambos componentes: relaciones de producción (organización social) y fuerzas productivas (recursos naturales y humanos).

Entonces, la estructura de toda economía se levanta sobre una infraestructura (Maza Zavala, 2002), hábitat económico (Tamames y Rueda, 1998) o medio físico, que no es otra cosa que la naturaleza, la cual sirve como escenario, instrumento y objeto de la actividad económica; es el factor “tierra”, con su relieve geográfico, flora, fauna, subsuelo y sus yacimientos, hidrografía, clima, fuerzas naturales (*ej.*, agua y viento), entre otros (Uslar Pietri, 2006).

Por lo tanto, la naturaleza es la base de la economía, porque está constituida por todos los recursos físicos (*i.e.*, condiciones naturales del espacio geográfico) y humanos disponibles (Tamames y Rueda, 1998); valga decir, aporta todas las fuerzas, factores, medios, productos y objetos existentes y disponibles para la producción y la circulación de la riqueza (Maza Zavala, 2002). De este principio nace una estrecha y bidireccional relación entre los actores involucrados, cuya comprensión es imprescindible a los fines de la discusión: así como la naturaleza condiciona el destino económico del hombre, el hombre influye sobre el medio físico a medida que ejecuta sus actividades económicas (Uslar Pietri, 2006).

La segunda causalidad enunciada es quien despierta mayor preocupación, debido al creciente impacto negativo que los distintos modos de producción actuales generan sobre la naturaleza; máxime en el contexto de una economía cada vez más global que amplía y acelera tanto los procesos productivos, desde el *up-stream* hasta el *down-stream* (*i.e.*, explotación de recursos naturales y materias primas, transformación industrial para la agregación de valor y distribución de mercaderías intermedias o finales), como los patrones de consumo.

En tal sentido, dentro de las relaciones económicas internacionales se ha verificado durante los últimos años una notable tendencia hacia el incremento de la inclusión de disposiciones medioambientales en los acuerdos comerciales regionales (ACR) celebrados entre grupos de países. Esto responde generalmente a dos motivos (que a su vez las tipifican): incrementar la cooperación ambiental, por un lado, y negociar compromisos ambientales para avanzar en aquello que no se ha logrado a nivel multilateral, por el otro (George, 2014).

Asimismo, las previsiones básicas o más comunes verificadas dentro de los ACR suelen presentarse de dos formas: o bien están asociadas explícitamente al sistema normativo multilateral, invocando el Artículo XX del GATT⁴³ o el Artículo XIV del GATS⁴⁴, por ejemplo; o bien las contienen implícitamente como parte de la agenda interna plurilateral, refiriéndose al medioambiente y al desarrollo sostenible en el Preámbulo de los documentos suscritos por las partes contratantes. En cualquier caso, la cooperación ambiental ha sido el tipo de disposición más presente. Y entre los factores que han influido sobre esta tendencia se encuentra la ampliación de los mandatos políticos de EE. UU. y la UE para los ACR donde participan, caracterizándose por incluir disposiciones que conminan a cumplir con acuerdos ambientales multilaterales y conducen a otros países a seguir su camino (George, 2014).

Mas, de ser concebidas inicialmente como una necesidad para contribuir con la protección del medioambiente, estas disposiciones pueden convertirse en un problema para los propios ACR cuando encierran motivos que van más allá del fin primigenio, cuando lo ambiental no es un objetivo exclusivo sino que va conexo a otros, e inciden sobre áreas sensibles para las partes (*ej.*, sector agrícola), condicionan las relaciones entre ellas (*ej.*, una parte exige más requisitos de los que pueden ser obligatorios o ejerce presión sobre la otra invocando “reciprocidad” [Pastorino, 2005]) u ocultan estrategias de protección frente a una potencial competencia (*ej.*, paradigma de la

⁴³ Excepciones generales, que no deben aplicarse como “un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional”. Lo medioambiental comprende las medidas de los literales: b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; y g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales (GATT-OMC, 1994a).

⁴⁴ Excepciones generales, con las mismas condiciones del GATT, pero circunscritas solamente al literal b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (GATS-OMC, 1994).

multifuncionalidad de la agricultura europea [Massot Martí, 2002; Carretero García, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005]).

Como resultado, terminan convirtiéndose, a nivel práctico, en trabas técnicas para el acceso a mercados (*i.e.*, barreras no arancelarias) (Centro de Economía Internacional [CEI], 2003) y, a nivel jurídico-político, en obstáculos para la entrada en vigor de los acuerdos suscritos, ora por oposiciones parlamentarias a su ratificación, ora por presiones emanadas de élites y demás actores afectados que buscan defender un “*statu quo* de intereses” (Massot Martí, 2003).

Dichas prácticas son nuevas expresiones del viejo proteccionismo y su uso es más frecuente en los países desarrollados (PD) cuando la cuestión ambiental está ligada al sector agrícola. La razón de tal comportamiento se halla en la estructura de sus economías: los PD protegen al sector agrícola (primario) más que los países en desarrollo (PED) porque este contribuye cada vez menos al PIB (*i.e.*, la razón **Agricultura/PIB** decrece), en virtud de que los sectores industriales (secundario) y de servicios (terciario) son los mayores contribuyentes al producto (Lamo de Espinosa, 2003).

Esto es, el neoproteccionismo de los PD crece a medida que el peso de la agricultura dentro de la economía decrece y por ello legitiman el empleo de medidas ambientales que se cuelan entre los temas permitidos por el sistema multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tal y como el paraguas abierto por la fórmula de los *Non Trade Concerns* derivada del Acuerdo de Marrakech (1994) y, concretamente, del Acuerdo sobre la Agricultura⁴⁵ (Atance Muñiz, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

De lo anterior también se desprende otro problema estructural inherente a las diferencias en grado de desarrollo de los países Norte-Sur, donde los PD no dependen del sector primario pero los PED sí lo hacen en mayor medida. Por ende, el

⁴⁵ El preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura señala que “los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente” (GATT-OMC, 1994b). Esto significa dos cosas: 1) que el tema ambiental está amparado dentro del sistema multilateral al ser definido como preocupación no comercial y 2) que el proceso de reforma del comercio agrícola podía asumir dichas preocupaciones (Artículo 20). En suma, abrió la puerta al uso de medidas que pueden ampararse jurídicamente con el solo hecho de invocar la fórmula *Non Trade Concerns*.

neoproteccionismo de los PD supone más desventajas para los PED en términos de restricciones para el acceso a los mercados menos competitivos de aquellos y del poder de negociación internacional para enfrentar el uso de determinadas fórmulas o la extensión de los mandatos políticos de los PD. A partir de estos hechos es que se afianzan la cooperación Sur-Sur y la integración regional de los PED como respuesta geopolítica y geoeconómica, tal y como sucedió en los orígenes del MERCOSUR (Axline, 1999; Bernal-Meza, 2000; Mellado, 2009; Gardini, 2010; Peña, 2011).

Dentro de este orden de ideas se inscribe la inquietud por analizar el contexto de la resistencia europea a la ratificación del Acuerdo MERCOSUR-UE, como caso particular y de actualidad que invoca razones medioambientales. Para ello, las primeras aproximaciones al basamento del problema se abordarán en la siguiente sección.

II. Contexto de las intervenciones ambientales en el MERCOSUR y la UE

Antes de comenzar a esbozar las principales líneas del tema ambiental dentro de los esquemas de integración objeto de estudio, es importante resaltar ciertas características inherentes a ellos que, de entrada, diferenciarán el tratamiento de la materia en cada uno.

En primer lugar, la UE y el MERCOSUR son esquemas de integración creados con concepciones distintas y por ello se diferencian en su lógica institucional; es decir, en la funcionalidad jurídico-institucional adoptada para su gobernabilidad, a nivel de conducción, toma de decisiones o solución de conflictos, y que –a su vez– es el resultado de un conjunto de motivaciones propias surgidas a partir de un contexto histórico, económico, social o cultural particular (Mellado, 2010; Briceño Ruiz, 2018; Fernández-Guillén, 2020).

Así, mientras que la UE se creó abarcando dimensiones y objetivos más amplios, resultantes en un regionalismo supranacional; el MERCOSUR emergió en el ámbito de la integración económica, con objetivos comercialistas y sin pretensiones supranacionales que definieron una conducción intergubernamental (Pastorino, 2005; Fernández-Guillén, 2020). Además, el bloque sudamericano presenta el agravante de una tendencia que rebasa el intergubernamentalismo y aplica la dinámica del interpresidencialismo, caracterizado por concentrar el poder decisorio en los gobiernos más que en las instituciones regionales concebidas para ello, lo cual le debilita institucionalmente al propiciar un déficit democrático (traducido en incumplimiento de

acuerdos e indisciplina de los Estados Partes), la prevalencia de intereses nacionales por encima de los regionales y, en suma, un funcionamiento ineficaz que afecta negativamente tanto su dinamismo intra y extrarregional como la evolución y profundización de la integración (Grandi, 1998; Malamud, 2003; Mellado, 2009; Mellado, 2010; Mellado y Alí, 2010; Mellado, 2016).

En segundo lugar, y como efecto de la lógica institucional descrita, el MERCOSUR no posee ningún tipo de políticas comunes⁴⁶. Su lógica institucional hace que estos aspectos correspondan al plano nacional y, a lo sumo, a nivel regional son tratados con base en los principios de coordinación (política) y armonización (legislativa) consagrados en el Tratado de Asunción (MERCOSUR, 1991; Olivar Jimenez, 1994). Por analogía, lo mismo ocurre con las políticas y normas ambientales y con el sistema jurídico agrario del MERCOSUR, aún y cuando el sector agrícola desempeña un rol preponderante dentro de las economías integrantes (Pastorino, 2005).

II. 1 Tratamiento de la temática ambiental en el MERCOSUR: un marco cooperativo

La particularidad de su funcionalidad jurídico-institucional genera en el MERCOSUR un doble problema: por un lado, así como no hay políticas comunitarias que aglutinen criterios y operen coordinadamente para atender determinados temas dentro de la región o en su relacionamiento externo; por el otro, la existencia de distintas políticas nacionales redundan en modelos disímiles que pueden chocar entre sí, acarrear desacuerdos y desencuentros entre los Estados Partes (e.g., tratamiento ambiental del gobierno de Bolsonaro en Brasil) y dar pie a barreras no arancelarias para el comercio intrarregional. La falta de coordinación y convergencia de políticas es otra muestra de que el bloque carece de una mínima organización y esto significa heterogeneidades, contradicciones e incoherencias al definir y aplicar políticas; ausencia de planificación, ejecución de acuerdos y seguimiento al logro de metas u objetivos; e inexistencia de agendas comunitarias para abordar los temas que le son de interés (Mellado, 2009, 2010).

⁴⁶ Siendo por definición un mercado común (MC), con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, es también una unión aduanera (UA) y, teóricamente, debería poseer una política comercial común frente a terceros. Sin embargo, esto no ha sido definido correctamente y en la práctica no abarca más que un arancel externo común (AEC), con múltiples perforaciones, y una nomenclatura común (NCM).

Un claro ejemplo de dicha falencia se refleja sobre la manera de tratar la cuestión ambiental como bloque, pues al ingresar al portal del MERCOSUR se constata que el menú de información oficial contiene una sección denominada “Temas” y dentro de esta lista de prioridades no figura lo medioambiental, como sí sucede con: agenda digital, agricultura, asuntos sociales, cooperación internacional, cultura, educación, derechos humanos entre otros. Es solo a nivel de la cooperación donde aparece lo ambiental, pero tampoco lo maneja a través de una agenda con objetivos y metas particulares, sino que lo aborda circunscrito al ámbito de las dos modalidades de cooperación manejadas: extra e intrarregión.

En cuanto a la cooperación internacional del MERCOSUR, es allí donde el medio ambiente posee un lugar prioritario, aunque no va más allá de enmarcarlo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (MERCOSUR, 2021).

Y en lo atinente a la celebración de acuerdos internacionales, únicamente contempla el Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), suscrito el 16 de diciembre de 2018, cuyo fin es identificar e implementar acciones conjuntas de cooperación en áreas de mutuo interés relacionadas con el medio ambiente. Tal implementación sería mediante programas y proyectos sujetos a disponibilidades presupuestarias y al sistema normativo de las Partes. En el caso del MERCOSUR, una vez haya consenso para ejecutar determinado proyecto, éste debe ser aprobado por el Grupo de Mercado Común (GMC), quien actuará mediante el Grupo de Cooperación Internacional (GCI) y él –a su vez– coordinará los trabajos del Memorando con el Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 6 “Medio Ambiente” (MERCOSUR, 2018).

El mismo tratamiento cooperativo se le otorga en la agenda intrarregional y en este plano se comprueba lo explicado *ut supra* sobre las dificultades que supone su lógica institucional al conocer que “Para el desarrollo de programas y proyectos de cooperación los Estados Partes identifican y actualizan distintas áreas temáticas consideradas como prioritarias, como son: salud, educación, medio ambiente, género, comercio intrarregional, integración productiva, entre otros” (MERCOSUR, 2021). Esto significa que, si lo ambiental no goza de relevancia en las agendas nacionales, no hay avance en programas ni proyectos para la cooperación regional medioambiental.

II. 2. Abordaje de la cuestión ambiental en la UE, áreas de interés normativo y convenios ambientales donde participa

En contraste con el MERCOSUR, el carácter supranacional de la UE permite que en ella existan políticas comunes. Igualmente, en el orden jurídico, la supranacionalidad trajo consigo una regla básica: “la primacía del derecho comunitario, su aplicabilidad directa o el efecto directo de sus disposiciones” (Lezertua Rodríguez, 2016, p. 6) dentro de los Estados. Al referirse a la política ambiental de la UE, Lezertua Rodríguez (2016) señala que

Es habitual en la doctrina jurídica situar el origen de la política europea en materia de medio ambiente en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades Europeas, celebrada en París en octubre de 1972. (...) Esa actuación resultó una reacción a uno de los grandes hitos en la agenda medioambiental de la Comunidad Internacional como fue la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente de Estocolmo en junio de 1972. Al rescoldo de la conocida como la primera “Cumbre de la Tierra” los líderes de la Comunidad Económica Europea plantearon la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañase al crecimiento económico. Esa Cumbre dio sus frutos de inmediato ya que, a los pocos meses, en diciembre de 1973, se acordó el primer programa de acción en materia de medio ambiente para los años 1973-1977 (p. 2).

Esta vasta experiencia durante casi 50 años también marca diferencias con otras regiones, pues incluso el acervo legislativo medioambiental europeo sirve como modelo para el resto del mundo, con normas que regulan diversas materias como: calidad del aire, del agua y del suelo; gestión de los residuos o protección de los espacios naturales y la biodiversidad (Lezertua Rodríguez, 2016). Esto, más su citada incidencia sobre los ACR, permite inferir que –dado su peso– la UE influye directamente sobre la gobernanza ambiental mundial.

La UE reconoce que la calidad ambiental es crucial para la salud, la economía y el bienestar, por ello plantea enfrentar los desafíos del cambio climático, el consumo y la producción insostenibles y las distintas formas de contaminación. En respuesta, las políticas medioambientales y la legislación de la UE buscan proteger los hábitats naturales, mantener la atmósfera y el agua limpias, garantizar la adecuada eliminación

de los residuos, mejorar el conocimiento sobre los productos químicos tóxicos y ayudar a las empresas a avanzar hacia una economía sostenible (EUR-Lex, 2021).

Sobre cambio climático, la UE ha definido políticas y estrategias impulsadas en las negociaciones internacionales sobre el clima, comprometiéndose con asegurar la adecuada aplicación del Acuerdo de París y aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). La política medioambiental europea está normada en los artículos 11 y 191 al 193 del Tratado de Funcionamiento de la UE; y con base en el artículo 191, propone como un objetivo explícito de ella luchar contra el cambio climático. De igual manera, el desarrollo sostenible es un objetivo general para la UE ligado con lograr un “alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”, conforme al artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (EUR-Lex, 2021a).

En síntesis, las políticas y la legislación ambiental en la UE están circunscritas a actuar en áreas de interés como: la lucha contra el cambio climático; el aire; los productos químicos; la naturaleza y la biodiversidad; el ruido; el suelo y los bosques; los residuos; las costas y el medio marino; la industria y la contaminación (EUR-Lex, 2021a). Junto con ello, la UE participa de los siguientes convenios y acuerdos medioambientales (EUR-Lex, 2021b):

- a) Acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en materia de medio ambiente,
- b) Acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios que se deriven de su utilización (Protocolo de Nagoya),
- c) Acceso público a la información medioambiental,
- d) Acuerdo de Asociación Voluntaria entre la Unión Europea y Vietnam sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales,
- e) Comercio internacional de productos químicos peligrosos (Convenio de Rotterdam)
- f) Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave,
- g) Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación,
- h) Convenio de Berna,
- i) Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia,
- j) Convenio de Minamata sobre el Mercurio,

- k) Convenio OSPAR,
- l) Convenio sobre conservación de las especies migratorias de la fauna silvestre: Convenio de Bonn,
- m) Convenio sobre la diversidad biológica,
- n) Convenio sobre la diversidad biológica: Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología,
- o) Efectos transfronterizos de los accidentes industriales,
- p) Información medioambiental: acceso del público (Convenio de Aarhus),
- q) Lucha contra las amenazas que conllevan los productos químicos (Convenio de Estocolmo),
- r) Programa internacional para la conservación de los delfines, y
- s) Responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos: Convenio combustible de los buques.

Ahora bien, en la UE lo ambiental y lo agrícola van de la mano en aras de la mencionada protección del espacio natural y todos sus recursos (e.g., suelo, recursos hídricos, biodiversidad, etc.), con el desarrollo rural sostenible como engranaje –que al mismo tiempo va ligado a fines económicos. Jurídicamente esto tiene fundamento en el principio de integración medioambiental, que significa incorporar el componente ambiental a todas aquellas políticas con efectos negativos sobre el entorno natural, a fin de mejorar los rendimientos de la política de protección del medioambiente (Aguilar Fernández, 2003). Por ello es preciso considerarlos en conjunto para comprender una simbiosis que afecta el relacionamiento interregional con el MERCOSUR.

II. 3. Multifuncionalidad de la agricultura: paradigma europeo con imbricación ambiental y trasfondo proteccionista

La PAC apareció en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1962, en un contexto de desabastecimiento alimentario, buena parte de la población empleada en el campo, problemas geopolíticos conexos a la Guerra Fría y un sector agrícola fuertemente intervenido por los Estados. Por tanto, su objetivo era favorecer al sector agropecuario para incrementar su productividad, lograr autosuficiencia alimentaria, estabilizar los mercados y reducir disparidades en el nivel de vida de sus habitantes. Al efecto, ha funcionado con base en tres principios: 1) unidad de mercado (*i.e.*, sin trabas para el intercambio interno), 2) preferencia comunitaria (*i.e.*, restringe las importaciones) y 3) solidaridad financiera (*i.e.*, financiación procedente de un fondo común con los aportes

de todos los países miembros). Y en cuanto a su aplicación, consta de un conjunto de instrumentos que protegen al sector de la competencia externa (e.g., medidas arancelarias y para-arancelarias de acceso a mercado), promueven sus exportaciones (e.g., subsidios directos o restituciones) y crean un sistema de ayudas internas condicionadas a ciertos requisitos (e.g., transferencias directas a los productores sujetas a compromisos o servicios ambientales, como la llamada ecocondicionalidad) (CEI, 2003; Lamo de Espinosa, 2003; Massot Martí, 2003; Pastorino, 2005).

Es precisamente en el tercer instrumento referido, ayudas a los productores, donde subyace el mayor cuestionamiento sobre el uso del tema ambiental como argumento que justifica la intervención y solapa el proteccionismo de la UE por la vía de la PAC, pues ésta implica fundamentos más allá de simples transferencias o subsidios directos al sector (Tió Saralegui, 2003), con cambios de forma, pero no de esencia (Galperín, 1999).

Dicho de otro modo, la PAC tiene un ámbito de aplicación superior al agrario y amplió sus objetivos al espacio ambiental mediante la conexión de tres aspectos: 1) la tutela del ambiente como finalidad de la UE, 2) los *Non Trade Concerns* y 3) las externalidades positivas de la agricultura sobre el medioambiente (rol ambiental); por ende, intenta legitimar la protección del sistema de ayudas definiéndolas como una remuneración a la labor de los productores agrícolas por sus servicios ambientales y por la generación de bienes públicos⁴⁷ no retribuidos por el mercado (Atance Muñiz, 2003; CEI, 2003; Lamo de Espinosa, 2003; Massot Martí, 2003; Tió Saralegui, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

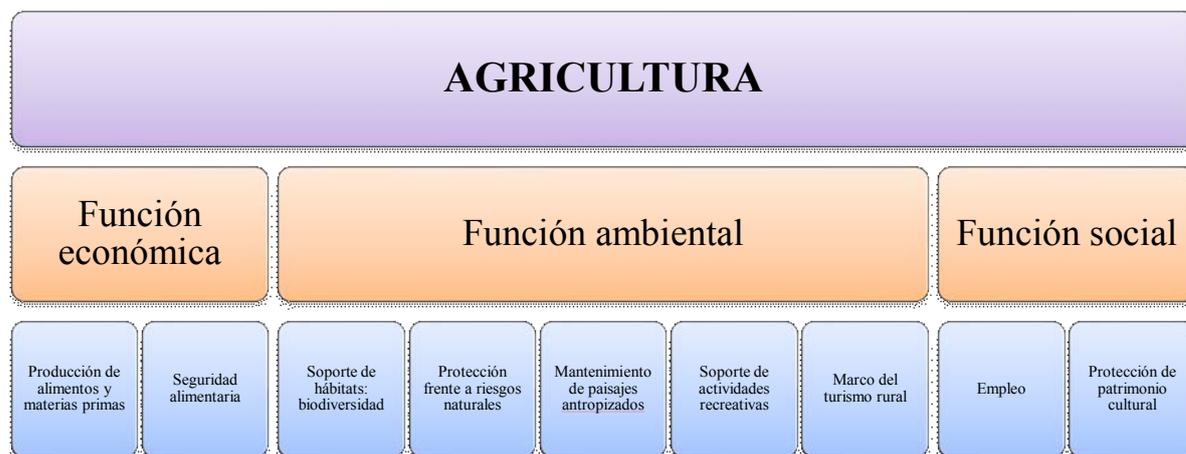
Esta filosofía encontró asidero en el concepto de multifuncionalidad de la agricultura europea, donde confluyen políticas agrícolas, ambientales, económicas y sociales destinadas al fomento del desarrollo regional y rural sostenibles. El paradigma de la multifuncionalidad se delineó e impulsó en la Agenda 2000 de la UE, como estrategia para sortear las reformas que debían hacerse a la PAC, según los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Marrakech y el Acuerdo sobre Agricultura, en tres ejes: 1) reducción de exportaciones subvencionadas, 2) arancelización y apertura de mercados

⁴⁷ Una de las principales contradicciones de esta concepción, y motivo de debates sobre su legitimidad o verdaderas intenciones proteccionistas, es la omisión de los males públicos producidos por la agricultura, pues claramente las explotaciones agrícolas y pecuarias también contaminan el ambiente ().

y 3) reducción de ayudas internas; para evitar las distorsiones causadas en el mercado internacional (Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

A raíz de esto, se levantó sobre la idea de que la agricultura no solo posee un rol económico, sino que también presta servicios ambientales y sociales; es decir, posee tres funciones básicas: 1) económica primaria (basada en la producción y garantía de la satisfacción de necesidades alimentarias), 2) ambiental (conservación y mantenimiento del ambiente y del paisaje, etc.) y 3) social (de ocupación y ordenamiento territorial rural, generación de empleo, preservación cultural, etc.) (Atance Muñiz, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

Figura 01. Multifuncionalidad de la agricultura europea



Fuente: adaptado de Atance Muñiz (2003).

Por otro lado, al enlazar la multifuncionalidad con el objetivo de desarrollo sostenible (regional y rural), la sostenibilidad implica que la UE también se arroga la tutela de los recursos naturales, de la biodiversidad y todas las acciones necesarias para la protección y gestión del espacio rural. De esta manera la UE fue introduciendo cada vez más argumentos en el campo de los *Non Trade Concerns* y creó un entramado de ayudas comunitarias que lejos de reducirse se ampliaron para servir al logro de tales objetivos (Pastorino, 2005).

El resultado de esa especie de reingeniería política efectuada en el modelo europeo derivó en efectos perversos sobre su propia agricultura: menos rentable y competitiva, alejada del modelo internacional y mucho más protegida para compensar e igualar las condiciones de la competencia; en un entorno distinto al de la creación de la PAC,

caracterizado por la modernización del sector hacia prácticas más industrializadas y cambios en la estructura de las economías evidenciados en la caída del porcentaje de la población dedicada a labores agropecuarias. Asimismo, incurrió en contradicciones ambientales, como los excesos productivistas causados por estimular cultivos industriales o la producción de biocombustibles, entre otras (Tió Saralegui, 2003; Pastorino, 2005).

Tampoco debe omitirse que en el contexto de países Norte-Sur, la PAC de la UE ha afectado al Sur reduciendo sus términos de intercambio⁴⁸; esto se explica en los efectos de “país grande” que ejerce sobre el mercado internacional (Toro, 1994; Krugman, Obstfeld, & Melitz, 2012; Salvatore, 2013), haciendo que caigan los precios de muchos rubros agrícolas por incrementos en la producción que lo hacen excedentario en éstos, unido a su liderazgo mundial como importador y exportador de alimentos (Pastorino, 2005; Cristini, 2019).

A partir de todo lo expuesto, es posible afirmar que el proteccionismo europeo solo cambió de forma y adoptó un “disfraz ambientalista” para justificar el sistema de ayudas internas, emplear medidas ambientales en resguardo de intereses económicos y del productivismo, antes que de los del ambiente, y legitimar tanto políticas como instrumentos de política dentro de las negociaciones de la OMC, lo que se traduce en escepticismo sobre una verdadera prevalencia de la política ambiental en las actuaciones de la UE que tiende más hacia una coartada diseñada para enfrentar a sus rivales comerciales, principalmente del sector agroalimentario por la sensibilidad que le representa (Galperín, 1999; Hudault, 1999, Costato, 1999, como se citó en Pastorino, 2005; Adornato, 2001; Carretero García, 2003; Massot Martí, 2002; Pastorino, 2005; De Gasquet, 2017).

Es en esta última consideración donde quizás se halla la verdadera razón para la obstaculización de la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE firmado en 2019, al ser el bloque sudamericano un reconocido exportador neto agrícola (FAO-ALADI, 2012, 2015), que no solo negocia los aspectos del sector en el seno de la OMC como MERCOSUR sino que también lo hace desde la coalición del

⁴⁸ Precio relativo constituido por la ratio del precio de las mercaderías de exportación dividido entre el precio de las de importación ($TI = P_x/P_M$).

Grupo de Cairns⁴⁹. En definitiva, constituye una potencial amenaza para el sector agropecuario europeo.

III. El problema de la ratificación del Acuerdo UE-MERCOSUR: ¿la cuestión ambiental como obstáculo neoproteccionista?

En este apartado se hará un breve recorrido por los acontecimientos que ilustran la situación de la protocolización del Acuerdo MERCOSUR-UE, a nivel del discurso de los actores involucrados en el proceso, a fin de contrastarla con el análisis precedente.

III. 1. Relaciones birregionales MERCOSUR-UE: antecedentes y marco normativo actual

Desde abril de 2000 el MERCOSUR y la UE negociaban una ZLC birregional. Antes de ello, las relaciones MERCOSUR-UE estaban guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE, suscrito el 15 de diciembre de 1995 y en vigor desde el 1 de julio de 1999. El nuevo instrumento es un Acuerdo de Asociación Estratégica, cuyas negociaciones concluyeron y se suscribieron el 28 de junio de 2019 en Bruselas, Bélgica, que abarca tres ejes de acción: 1) diálogo político, 2) temas económicos y comerciales y 3) cooperación. Tanto su alcance como los objetivos del mismo se definieron en la primera ronda de negociaciones celebrada en abril de 2000 y en la Cumbre de Madrid de mayo de 2002 (OEA-SICE, 2020).

De los tres ejes, el económico-comercial fue el que más tiempo tardó en consensuar y abarca 17 disciplinas negociadas (INAI, 2019): 1) Comercio de Bienes, 2) Reglas de Origen, 3) Facilitación aduanera y comercial, 4) Medidas de Defensa Comercial, 5) Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), 6) Diálogo, 7) Obstáculos técnicos al comercio (OTC), 8) Servicios y establecimiento, 9) Contratación pública, 10) Competencia, 11) Subvenciones, 12) Empresas de propiedad estatal, 13) Derechos de propiedad intelectual, incluidas las indicaciones geográficas, 14) Comercio y desarrollo sostenible, 15) Transparencia, 16) Pequeñas y medianas empresas y 17) Solución de controversias.

⁴⁹ Grupo de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para liberalizar el comercio de bienes del sector. Fue formado en agosto de 1986 en Cairns, Australia, antes del inicio de la Ronda Uruguay. Lo integran Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam; con Ucrania como observador. En conjunto, representan más del 25% de las exportaciones agropecuarias mundiales (The Cairns Group, 2021).

Aunque contiene parámetros que actualizan y profundizan los compromisos y las nuevas disciplinas comerciales, como el medio ambiente, el acuerdo no obliga al MERCOSUR a modificar la legislación ambiental, pero sí reconoce los compromisos internacionales asumidos en materia de medio ambiente (*ej.*, Cambio Climático, biodiversidad, etc.). También establece un mecanismo para consultas que permite la participación de la sociedad civil y un panel de expertos con el que se podría examinar la conducta de un Estado que aplique su legislación ambiental de manera restrictiva al comercio o de manera discriminatoria (República Argentina-Cancillería, 2019).

Después de su firma, el paso faltante dentro del proceso es su aprobación legislativa por los Congresos de los Estados Partes del MERCOSUR y por el Consejo y el Parlamento Europeo. Una vez sea ratificado, entrará en vigor (INAI, 2019). No obstante, es aquí donde se presenta el problema reciente.

III. 2. Obstáculos para la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE: argumentos ambientales y económicos

Las razones que hasta el momento han sido esgrimidas del lado europeo para no ratificar el acuerdo son medioambientales, siendo una barrera tipo político-legislativa. Sin embargo, en ellas subyacen motivos económicos, que serán los determinantes. Entonces, es posible clasificarlas en dos grupos.

a) Razones ambientales en el rechazo político-legislativo

El Parlamento Europeo, a través del Comité de Comercio Internacional, sostiene que el acuerdo no puede ratificarse porque existen discrepancias respecto del cumplimiento obligatorio de materias relativas al desarrollo sostenible, la protección ambiental o la inclusión e implementación del Acuerdo del Clima de París. Los eurodiputados franceses han sido los más frontales en esta objeción y promovieron la aprobación de una enmienda que significa el rechazo del Parlamento Europeo, fundamentado en la preocupación del órgano legislativo comunitario ante dos circunstancias o problemas (Scarpetta, 2020, 27 de octubre):

- 1) Política ambiental de Brasil: a raíz de las posturas del presidente Bolsonaro, que contradicen el Acuerdo de París, y la generación de gases de efecto invernadero derivada de las actividades productivas del país.

- 2) Deforestación: sostienen que de aprobarse el acuerdo ocurriría una potencial deforestación sobre 700.000 hectáreas de terreno, para acondicionar zonas de pastoreo con fines de ganadería y así poder abastecer de carne bovina a Europa.

Francia es quien lidera o protagoniza dicha oposición al acuerdo. Países Bajos y Austria también realizaron observaciones al respecto. Bélgica, Irlanda y Alemania no consideran que su entrada en vigor se logre pronto (Scarpetta, 2020, 27 de octubre).

Queda claro que tales basamentos contraponen ganancias económico-comerciales frente a pérdidas ambientales, lo cual es un costo no menor porque se trata de la mencionada infraestructura de toda economía. Empero, lo cuestionable de estos pronunciamientos es observar al mismo tiempo la incongruencia de apelar a los efectos negativos del modo de producción brasileño y de las actividades agropecuarias cuando la UE estimula la producción sectorial que también genera externalidades negativas y males públicos ambientales.

b) Razones económicas potenciales

Con la entrada en vigor del acuerdo, la UE liberalizaría el 99% de las importaciones agrícolas originarias del MERCOSUR, con un programa de desgravación y de acceso a mercado para dicha proporción trazado de la siguiente forma (Scarpetta, 2020, 27 de octubre):

- 1) Para el 81,7% eliminaría los aranceles de importación;
- 2) Para el 17,7% restante ofrecería cuotas o preferencias fijas.
- 3) El 1% restante representa más de 100 productos excluidos.

Adicionalmente, 2019 cerró para la UE con un superávit en el comercio general de bienes con MERCOSUR por encima de 5.341 millones de euros; mas, a nivel del comercio agroalimentario, la tendencia fue inversa y registró un déficit cercano a 14.000 millones de euros que, por cifras espejo propias al comercio bilateral, beneficiaron al MERCOSUR al representarle un superávit. De este modo, mientras que las asociaciones agrícolas mercosurianas se muestran motivadas por tales oportunidades, lo contrario sucede con los representantes de la agricultura europea, quienes mantienen una posición crítica y se oponen a la entrada en vigor del tratado (Efeagro, 2020, 27 de noviembre).

En resumen, se observa que se aducen motivos ambientales para detener su ratificación parlamentaria y su consecuente entrada en vigor. No obstante, como ya se apuntó, el acuerdo firmado no obliga a modificar la legislación ambiental. Por lo tanto, la protocolización del acuerdo estaría experimentando una obstaculización político-legislativa que, a la sazón, es una forma de barrera no arancelaria donde más que intentar proteger al medioambiente se trataría del empleo de medidas neoproteccionistas próximas a trabas técnicas de los PD de la unión frente a los PED mercosurianos, con miras a garantizar la protección del sector agrícola europeo, altamente sensible y carente de estrategias para el fomento de la competitividad.

Pese a que la Comisión Europea (CE) manifestó su deseo de que entre en vigor a finales de 2021, la certeza existente es que en el mejor de los casos la ratificación del acuerdo seguirá demorándose, no solo por las razones intrínsecas analizadas sino por el contexto internacional que también ha sido afectado por el COVID-19 definiéndose otras prioridades. Y en el peor de los escenarios, su ratificación no sería conseguida.

Las consideraciones más recientes sobre el tema apuntan a este último, a juzgar por las declaraciones de Josep Borell, Alto Representante de la UE para Política Exterior, quien aseveró que el Parlamento Europeo no lo aprobaría en estos momentos y que “Bruselas trabaja en una declaración aneja al acuerdo para reforzar los aspectos medioambientales”; y añadió que los ACR tienen ahora más problemas que antes por el repliegue de la globalización y la competencia que genera perdedores (Europa Press, 2021, 28 de enero).

Conclusiones y recomendaciones

Habiéndose ofrecido un breve análisis sobre las prácticas neoproteccionistas europeas basadas en medidas medioambientales, es imperioso dejar en claro que no se ha pretendido con esto negar la importancia de la cuestión ambiental dentro de los esquemas de integración regional. Por el contrario, el regionalismo como proceso multidimensional, que amplía las formas de cooperación e intercambios entre los Estados, y nuevo espacio de poder que sigue adquiriendo preponderancia debido a otro proceso ineludible como la globalización, se erige como escenario desde el cual puede abonarse aún más en la materia y con resultados más expeditos que los tratados a nivel multilateral.

Empero, existe otro tipo de intereses que en la mayoría de los casos hace uso del medioambiente para defenderlos, ya sean económicos o socio-políticos, dando lugar a una especie de agenda oculta que solapa tales prioridades. Y es justamente esto lo que se ha querido abordar a través del caso de la obstaculización legislativa al Acuerdo MERCOSUR-UE para intentar comprender la raíz de las razones expresadas con los discursos.

La UE es una unión económica que se reconoce como espacio de libre mercado, pero tradicionalmente ha intervenido en el sector agrícola mediante la creación de la PAC y sus instrumentos de apoyo al productor. Sin embargo, la modernización de la agricultura y los cambios estructurales de las economías desarrolladas han propiciado, al menos, dos efectos: un descenso en la participación de la población dedicada a las actividades agropecuarias y transformaciones sociales que definieron nuevas prioridades y preocupaciones, como es el caso del medioambiente. Y en atención a ambos la UE continuó con sus prácticas proteccionistas para favorecer a dos actores fundamentales: productores agrícolas y espacio natural; de manera que diseñó un paradigma propio para justificar y legitimar dentro del orden económico internacional un entramado de intervenciones mutuamente incluyentes.

Se pudo observar que la UE no abandonó su intervencionismo en la agricultura, sino que –por el contrario– lo sigue practicando con fines proteccionistas ampliados y justificados en su “tutela del medio ambiente”. Es así como el modelo de la agricultura multifuncional concebido por la UE propicia la definición de múltiples objetivos inherentes al sector, como la protección ambiental, y el uso discrecional de instrumentos de política para alcanzar sus fines “ambientales”.

Desde que la PAC se extendió sobre la función ambiental de la agricultura, la UE aplica medidas selectivas que inciden sobre las negociaciones comerciales internacionales. El freno político-legislativo puesto a la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE puede inscribirse dentro de esas medidas de “apoyo” a la multifuncionalidad y al desarrollo sostenible. Dentro de esta estructura se emplea el tema ambiental como uno de los *Non Trade Concerns*, lo que permite abrir un paraguas con el que la UE reviste de legitimidad una clara expresión neoproteccionista.

En definitiva, la prolongada obstaculización a la ratificación del tratado con base en discursos medioambientales constituye un nuevo episodio sobre el uso de la cuestión

ambiental como excusa y barrera no arancelaria en el marco de las relaciones económicas internacionales contemporáneas. Asimismo, puede afirmarse que estos obstáculos son de fondo y forma: el fondo es lo teórico, el que prima, y comprende impedimentos estructurales representados por divergencias interregionales, de orden económico (competitividad) e institucional (tipo de integración regional), e intrarregionales al MERCOSUR (modelos nacionales disímiles y falta de coordinación); mientras que la forma es lo práctico y está dada por el uso de la cuestión ambiental al ejercer presión política y legislativa para detener la ratificación.

Finalmente, entre las recomendaciones que pudieran hacerse al MERCOSUR tras la revisión del tema y sus componentes estructurales se encuentra la definición de un modelo de desarrollo sostenible propio, con preponderancia ambiental. Esto pasa por su reinstitucionalización –pues el interpresidencialismo ha sido altamente perjudicial–, la delegación de ciertas competencias estatales y, sobre todo, la planificación de un desarrollo estratégico y sustentable, con metas claras para el desarrollo rural sostenible y una serie de instrumentos de política que generen incentivos positivos y no terminen siendo incentivos negativos, como suele suceder con la inmensa mayoría de los programas de asistencia social. Solo así estará preparado para afrontar una realidad cada vez más dinámica e influida por múltiples intereses y actores.

Además de ello, la educación ambiental es fundamental y debe ser un pilar central o una meta principal a nivel de política, pues nadie cuida lo que no siente como propio o aquello donde no siente pertenencia. Así como la conciencia sobre la importancia del regionalismo, la identidad regional y su legitimidad social comienzan por el fomento de la cultura integradora a nivel de cada Estado Parte, la promoción de la educación es clave para sembrar valores ambientales y cosechar sus frutos en una generación mucho más consciente de sus impactos y de sus deberes para con el entorno donde habita y del que se beneficia, pues no se trata únicamente de exigir derechos sino de propiciar una interdependencia entre derechos y deberes para la prevalencia de la co-responsabilidad (ambiental y multidimensional) y la conciencia ciudadana.

Bibliografía

Adornato, F. (2001). *Riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea*. Giuffrè.

Aguilar Fernández, S. (2003). El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible. *Papers: revista de sociología*, (71), p. 77-97. <https://papers.uab.cat/issue/view/v71>

Asociación Latinoamericana de Integración, y Food Agriculture Organization. (2012). *Seguridad alimentaria y comercio intrarregional de alimentos en la ALADI*. <http://www.fao.org/docrep/019/as383s/as383s.pdf>

Asociación Latinoamericana de Integración, y Food Agriculture Organization. (2015). *Desarrollo del comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. <http://www.fao.org/3/i4454s/i4454s.pdf>

Axline, W. A. (1999). El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana. En J. C. Briceño Ruiz (Comp.), *Escenario de la integración regional en las Américas* (pp. 11-74). Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.

Bernal-Meza, R. (2000). *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Universidad de Buenos Aires, Nuevohacer.

Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global.

Cancillería de la República Argentina. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Resumen informativo elaborado por el Gobierno Argentino*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/resumen_acuerdo_mcs-ue_elaborado_por_gobierno_argentino.pdf

Carretero García, A. (2003). *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el derecho español y comunitario*. Editorial Comares.

Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina . (2003). Oportunidades y amenazas para la Argentina de un acuerdo MERCOSUR-UE. Un estudio de impacto sectorial. *Serie de Estudios*, (3). <http://www.cei.gov.ar/es/oportunidades-y-amenazas-para-la-argentina-de-un-acuerdo-mercosur-union-europea-un-estudio-de>

Córdova, A., y Silva Michelena, H. (1982). *Aspectos teóricos del subdesarrollo*. Novamex.

Cristini, M. (2019, 4 de diciembre). Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR: oportunidades y riesgos para el sector agroindustrial. *Proyección Económica*, (12), p. 52-74. <http://edicon.org.ar/producto/acuerdo-union-europea-mercosur-oportunidades-y-riesgos-para-el-sector-agroindustrial/>

De Gasquet, O. (2017). *Comprendre notre agriculture et la PAC: stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours*. Vuibert.

Efeagro. (2020, 20 de noviembre). *El acuerdo UE-Mercosur se sumerge en la incertidumbre del comercio internacional*. <https://www.efegro.com/noticia/acuerdo-ue-mercosur/>

EUR-Lex. (s/f). *Medio ambiente y cambio climático*. Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20&ocale=es

EUR-Lex. (s/f). *Convenios y acuerdos medioambientales*. Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/2024.html>

Europa Press. (2021, 28 de enero). *Borrell cree que ahora el tratado de Mercosur sería rechazado y confía en que Portugal lo impulse*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-borrell-crea-ahora-tratado-mercosur-seria-rechazado-confia-portugal-impulse-20210128090932.html>

Fernández Guillén, O. E. (2020, octubre). ¿Supranacionalidad o intergubernamentalismo? Los casos ASEAN y MERCOSUR. *Informe Integrar*, (124), p. 16-37. <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/>

Galperín, C. (1999). La política agrícola común de la Unión Europea: una política resistente al cambio. *Panorama de la Economía Internacional*, (4), p. 103-138.

Gardini, G. L. (2010). *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South América*. Palgrave Macmillan.

George, C. (2014, July 25). Environment and Regional Trade Agreements: Emerging Trends and Policy Drivers. *OECD Trade and Environment Working Papers*, (2). <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0v4q45g6h-en>

Grandi, J. (1998). Déficit democrático y social en los proceso de integración. . *Estudios Internacionales*, 30(119-120), p. 423-459. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15166>

Grupo del Mercado Común del Sur. (2018). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 59/18. Memorando de Entendimiento entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3668>

Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. (2019, 1 de Julio). *Se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE*. Fundación INAI. <http://inai.org.ar/se-firmo-el-acuerdo-de-asociacion-estrategica-mercosur-ue/>

Krugman, P., Obstfeld, M., y Melitz, M. (2012). *International Economics. Theory & Policy*. Pearson.

Lamo de Espinosa, J. y Champourcin, M. de. (2003). La agricultura española entre las subvenciones y la competitividad. En J. C. Tió Saralegui (Coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 275-284). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

Lezertua Rodríguez, M. (2016, 17 de junio). *La visión ambiental en el contexto europeo. El papel de las Defensorías del Pueblo en el control ambiental* [Paper presentation]. Seminario Fiscalías de Medioambiente, Centro Nacional de Educación Ambiental, Valsain, Segovia.
https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3964_3.pdf

Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In F. Laursen (Ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (pp. 53-73). Ashgate.

Massot Martí, A. (2002, Enero-Abril). La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (11), p. 45-84.
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=4&IDN=294>

Massot Martí, A. (2003). La reforma de la PAC de 2003: ¿qué tipo de ayudas, para qué objetivos y para quién? En J. C. Tió Saralegui (Coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 285-335). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

Maza Zavala, D. F. (2002). *Fundamentos de economía*. El Nacional.

Mellado, N. (2009). La integración sudamericana entre interrogantes y teorías. En N. B. Mellado (Ed.), *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?* (pp. 13-41). Lerner Editora S. R.L. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59808>

Mellado, N. (Ed.). (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*. Lerner Editora S.R.L. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67590>

Mellado, N. (Ed.). (2016). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*. Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59807>

Mellado, N. B. y Alí, M. (2010). Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad. En N. B. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional* (pp. 163-207). Lerner Editora S.R.L. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67590>.

Mercado Común del Sur. (2021). *Cooperación internacional en el MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/temas/cooperacion-en-el-mercosur/>

Organización de Estados Americanos. (2020). *Política comercial. MERCOSUR-Unión Europea*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior.

http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/mer_eu_s.asp#:~:text=El%20MERCOSUR%20y%20la%20Uni%C3%B3n,o%20de%20julio%20de%201999

Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats_01_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo sobre la Agricultura*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag.pdf

Olivar Jimenez, M. L. (1994,). El establecimiento de una política común de protección al medio ambiente - su necesidad dentro de un mercado común. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, (10), p. 100-119. <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/issue/view/2944/showToc>

Pastorino, L. (2005). *La política europea de desarrollo rural sostenible. ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?* Ediciones Al Margen.

Peña, F. (2011). El Mercosur veinte años después y su futuro. En J. Briceño Ruiz (Ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional* (pp. 105-119). Teseo, ULA, CDCHTA.

Presidentes Menem, C., Collor, F., Rodríguez, A., Lacalle Herrera, L. (1991). *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, La República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay*. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

Salvatore, D. (2013). (11th Ed.). *International economics: Trade and finance*. Wiley.

Scarpetta, G. (2020, 27 de octubre). El rechazo de la Unión Europea al acuerdo con el Mercosur. *Trade News*. <https://tradenews.com.ar/el-rechazo-de-la-union-europea-al-acuerdo-con-el-mercosur/>

Tamames, R., y Rueda Guglieri, A. (1998). *Introducción a la economía española*. Alianza editorial.

The Cairns Group. (2021). *About the Cairns Group*. <https://www.cairnsgroup.org>

Tiό Saralegui, J. C. (2003). La legitimidad de la PAC a debate. En *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 45-66). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

Toro, L. (1994). *Notas de Economía Internacional*. ANCE.

Trueba Herranz, D. (2003). Las ayudas al sector agrario en la UE. Condicionantes internos y externos. En J. C. Tiό Saralegui (Coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 13-44). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

DIRECTORA NOEMÍ B. MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 129– JUNIO 2021
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Uslar Pietri, A. (2006). *Sumario de economía venezolana. Para alivio de estudiantes.*
Banco Central de Venezuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-. “*PANORAMA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021. LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA POR COVID-19*”. SANTIAGO, CHILE. ABRIL 2021, 130 PÁGINAS.

El libro traído a consideración y desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- efectúa un análisis de la situación fiscal de los países de la región a partir de la pandemia desatada por la circulación del COVID -19 y los desafíos que se presentan en materia de política fiscal, teniendo en cuenta fundamentalmente que América Latina y el Caribe ha sido a nivel mundial la zona más afectada por el avance de la enfermedad y el plan de vacunación llevado a cabo no ha resultado homogéneo. La obra se estructura en tres capítulos que se adentran en temáticas que hacen a la situación fiscal e impositiva de los países latinoamericanos y caribeños y la posibilidad de su recuperación económica que, según se estima, llegará a niveles prepandemia recién para en el año 2023.

El Capítulo I titulado “*Desafíos para mantener una política fiscal expansiva que impulse la recuperación transformadora pos COVID-19*” efectúa un análisis de la situación de América Latina y el Caribe desde antes de la pandemia desatada, entendiendo que la irradiación de la enfermedad ha dejado en descubierto la fragilidad de los modelos de desarrollo de la región y marcando las situaciones de desigualdad estructural, pobreza, desempleo y baja calidad de la estructura productiva de los países latinoamericanos. A partir de allí, el estudio realizado muestra que ante la situación desatada por la pandemia, las estructuras fiscales de los Estados se vieron fuertemente afectadas por una caída importante en los niveles de recaudación, por un lado y, por el otro, por una expansión fuerte del gasto público destinado a atender el impacto social y económico de la crisis, pero que derivó, indefectiblemente, en un incremento de los ya elevados déficits fiscales.

Al mismo tiempo, en una segunda parte y luego de realizar el estudio de la situación fiscal, la CEPAL entiende y aconseja para la reactivación de la pospandemia el desarrollo de una política fiscal expansiva que se oriente a reconstruir una sociedad con mayor inclusión e igualdad, a partir de la expansión de un gasto público destinado a la protección social, incentivando inversiones en sectores estratégicos y sustentables,

además de la aplicación de un sistema tributario progresivo que ayude a resolver las desigualdades de ingresos y financie el mayor gasto público.

En el Capítulo II bajo el título “*Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina*” se parte de la premisa que determina que América Latina es una de las regiones más pobres y desiguales del planeta en cuanto a distribución de ingresos y de riqueza. A partir de ello, la situación derivada de la Pandemia requiere la fijación de políticas fiscales activas y sostenibles para hacer frente a la emergencia que se ha desatado como consecuencia de la enfermedad generada por la irradiación del COVID-19. En tal sentido, la conformación de estructuras tributarias más progresivas en relación con las capacidades contributivas y recaudatorias instrumentadas por parte de los Estados, constituirá un elemento de suma importancia para la recuperación fiscal. En base a esto es que se propicia la instrumentación y ampliación del impuesto al patrimonio de las personas físicas –en países que no registran este tipo de tributos y en aquellos que sí poseen esta fuente de recaudación- como origen genuino de recursos.

Por último, el Capítulo III denominado “*La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina*” se destaca la aplicación de diversos instrumentos destinados a la implementación de acciones vinculadas con políticas fiscales que atiendan a las diferencias o diversidad de géneros en los países de Latinoamérica. Se destaca asimismo la asunción de compromisos de carácter regional en esta materia en consonancia con la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. ■**R-M**

● INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 45 Aportes para la integración latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar

Además, **se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

E-mail: integra.unlp@gmail.com **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:**
www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP

DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

MARCELO HALPERÍN

SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

LILIANA RAPALLINI

SECRETARIO

ROBERTO MIRABELLI

CORRECTORA DE ESTILO

MARÍA CORBETTA

DIRECTORA DEL OBSERVATORIO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (OILAC)

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

RESPONSABLES EJECUTIVOS DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

GERMAN ASENS