



## **CADENAS GLOBALES DE VALOR, CAMBIO CLIMÁTICO Y DISPUTAS POR LA REORIENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO**

### *GLOBAL VALUE CHAINS, CLIMATE CHANGE AND DISCUSSIONS FOR THE REVISION OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*

MARCELO HALPERÍN

#### **RESUMEN**

Este artículo examina las implicaciones jurídicas de algunos enfoques actuales y muy difundidos, acerca de las cadenas globales de valor y el cambio climático entendido también como un evento de alcance mundial.

En tal sentido, abundan los diagnósticos equivocados acerca de las innovaciones tecnológicas y el funcionamiento del sistema económico internacional. Estos errores llevan a la formulación de propuestas de cambios normativos que, si fueran llevados a la práctica resultarían inviables.

En el punto de partida, los diagnósticos que se cuestionan asimilan el concepto de "globalización" al de "libre comercio". Por lo tanto desatienden al rol de los Estados nacionales en la reducción de los efectos indeseables de la globalización a fin de garantizar la subsistencia de sus propias poblaciones. Así se ignora que ese rol de protección tiene también un efecto de retroalimentación positiva para la propia economía global al regular el ritmo de amortización de bienes y servicios a medida que van siendo desplazados progresivamente de los mercados por las sucesivas oleadas de innovaciones tecnológicas.

Pero ¿qué significa "proteger a los residentes" desde el punto de vista de los requerimientos impuestos por esta economía global? Significa: negociar sistemáticamente bajo el paraguas del criterio de reciprocidad. Al respecto todavía no se valora suficientemente la contribución de los mal denominados "tratados de libre comercio" (TLC). Se han convertido en el instrumento para negociar y de esa manera armonizar, sobre la base del criterio de reciprocidad, las soluciones normativas para una gran variedad de cuestiones entre las cuales están incluidas las cadenas de valor y la reducción del cambio climático.

El trabajo compara propuestas normativas con disposiciones efectivamente aplicadas en la OMC, los TLC y los ordenamientos nacionales en relación a las cadenas globales de valor y a las políticas frente a la contaminación y degradación ambiental: aranceles, medidas restrictivas, reglas de origen, facilitación, transparencia, subsidios, comercio de servicios, inversiones y propiedad intelectual.

En resumen, el autor aspira a recrear una perspectiva jurídica más realista y por lo tanto acorde a las demandas del desarrollo sustentable.

Por último, es objetada la tendencia de los países en desarrollo al suscribir los diagnósticos equivocados y limitarse a pedir tratamientos especiales y diferenciados que van profundizando en el tiempo las brechas tecnológicas con el mundo desarrollado. En cambio se sugiere concentrar los esfuerzos para obtener asistencia y cooperación tecnológica y financiera vinculándola operativamente a las negociaciones comerciales y económicas.

#### **PALABRAS CLAVE**

Cadenas globales de valor, mitigación del cambio climático, bien público global, derecho internacional económico, Tratados de Libre Comercio.

#### **ABSTRACT**

This article looks at some relationships between economic and political views and legal proposals on global value chains and climate change conceived a world wide phenomenon. To see this linkage it should be noted that in the current literature are frequent misdiagnosis about



technological innovations and the operation of the international economic system. If carried into practice, rules based on those mistakes in diagnosis would be entirely unfeasible.

At the starting point, the concepts of globalization and free trade usually are treated as if they were synonyms. Therefore it is unknown the role of national states to reduce the undesirable effects of globalization in order to ensure the survival of their own residents. Protecting their residents operates as a feed back because it favors the global economy itself in order to regulate the rate of depreciation of goods and services as they are forced out of the markets by successive waves of technological innovation.

But what does “protect residents” means from the requirements imposed by this global economy? It means systematically negotiate under the umbrella of reciprocity. The contribution of so-called “free trade agreements” (FTA) is still not sufficiently appreciated. They have become the instrument to negotiate on the basis of reciprocity measures for a variety of for issues among which are the value chains and climate change mitigation.

On one hand this paper analyzes trade policy proposals based on misdiagnosis and, on the other hand, trade policy regulations effectively applied by WTO, FTA and national law with regard to global value chains and against pollution and environmental degradation: customs duties, non-tariff restrictions, rules of origin, facilitation, transparency, subsidies, trade in services, investment and intellectual property.

In short, the author attempts to recreate a more realistic legal approach and therefore more suited to the demands of sustainable development.

Finally, the paper challenges the tendency of developing countries to subscribe to misdiagnosis and simply ask special and differential treatment that will deeper over time technological gaps with the developed world. In contrast, the author suggests focusing efforts for assistance and linking technological and financial cooperation to trade and economic negotiations.

#### **KEY WORDS**

Global value chains, climate change mitigation, global public good, international economic law, free trade agreements.

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Numerosos estudios sobre el sistema económico internacional están incorporando al debate un enfoque jurídico no siempre reconocido como tal. Se trata de renovar la discusión acerca de cuáles son los títulos o pretensiones que justifican el dictado de regulaciones internacionales para una amplia gama de actividades económicas y comerciales. Luego, una vez esbozados los argumentos que justifican estos títulos o pretensiones normativas, aparece la preocupación por explicar las pujas sobre distribución de competencias entre las distintas fuentes: organismos multilaterales, Estados nacionales unilateralmente o a través de acuerdos internacionales; y agentes privados.

Con respecto a la justificación de títulos o pretensiones para regular el sistema económico internacional, asoman concepciones o teorías asentadas en distorsiones o desproporciones que merecerían especial atención. Ocurre que al pronosticar o propugnar –según los casos- determinadas reorientaciones normativas, suelen



plantearse contraposiciones que a su vez responden a distorsiones relacionadas a lo que descriptivamente calificamos como “paradigma tecno-productivo”<sup>1</sup>. Habría un paradigma residual y otro emergente, caracterizado éste último por las llamadas “cadenas globales de valor” con rasgos de indivisibilidad y cuyo desarrollo estaría signado por un progresivo e irreversible proceso de fragmentación de los procesos productivos, que a su vez debería reflejarse normativamente.

Por otro lado lucen las elaboraciones teóricas sobre distintas iniciativas destinadas a contrarrestar una penuria para todo el género humano: las prácticas contaminantes y degradantes de la biodiversidad y que generan el llamado “cambio climático”. Al calificar los daños y justificar tales iniciativas tendientes a neutralizar el problema, se dividen las épocas para denostar un hipotético tiempo pasado bajo la égida de “soberanías nacionales” y a cuyo amparo habrían proliferado las prácticas lesivas al medio ambiente.

Las desproporciones aparecen tanto en las hipótesis de trabajo para los respectivos eventos (cadenas globales de valor; cambio climático) como en las propuestas normativas reparadoras. **Tales hipótesis de trabajo suelen presumir la verosimilitud del proceso de sustitución de un paradigma tecno-productivo por otro, más reciente y menos agresivo frente a la naturaleza, justificando así el nuevo orden normativo internacional que debería garantizar el completo desplazamiento del paradigma residual.**

Si bien las distorsiones para caracterizar a las cadenas globales de valor no coinciden con las alusivas al cambio climático, aquí pretendo demostrar que se trata de visiones complementarias a la hora de bosquejar el futuro normativo del sistema económico internacional.

---

<sup>1</sup> En el texto utilizo la expresión “paradigmas tecno-productivos” que no es de mi autoría y sin otra pretensión que la de querer abarcar con ella las distintas oleadas de innovaciones que desde una perspectiva histórica se consideran estratégicas por sus efectos transformadores sobre los procesos productivos. Entiendo que con ese mismo propósito descriptivo la misma expresión es empleada por Pedro da Motta Veiga y Sandra Polonia Ríos en su documento “Políticas e impacto del crecimiento verde en América Latina”, editado por Red LATN, serie “Crecimiento Verde e Inclusivo”, número 89, junio 2013. Y con la frase “perfiles tecno-productivos” describo esos mismos cambios pero en la medida que se van incorporando gradualmente dentro de los eslabones de las cadenas de valor. Otra conceptualización es la que proporciona Jorge M. Katz aludiendo a las “épocas tecnológicas”, sobre la base de textos de M. Brown (véase Katz, J.M.: “Una interpretación a largo plazo del crecimiento industrial argentino” en revista Desarrollo Económico número 32, Buenos Aires, página 523 y ss.).



Ante todo, ¿por qué son concepciones desproporcionadas? Porque en cada una de las cuestiones (cadenas globales de valor; cambio climático) **se utilizan pares de figuras esquemáticas representativas de fuerzas progresivas y regresivas, respectivamente, para contraponerlas unas a otras teniendo como fondo el ensueño romántico que clama sobre las bondades intrínsecas del desarrollo tecnológico.** Así se simplifica y degrada el análisis hasta llegar al planteo de opciones políticas presentadas como apocalípticas o al menos inevitables.

Finalmente son visiones complementarias. En primer lugar ambas elaboraciones presentan una similar estructura discursiva. En segundo lugar, se refuerzan recíprocamente al recrear la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico que cobije y promueva, sin contrapesos, al también nuevo paradigma tecno-productivo.

Propongo seguir el camino inverso al sugerido con las distorsiones y sus contraposiciones, esto es, presumir que las condiciones de producción se definen por el desenvolvimiento de sus contradicciones internas. Advierto entonces que:

- (i) Hay suficientes indicios como para descalificar la imputación de indivisibilidad tecnológica y de una secuencia lineal, progresiva e irreversible con respecto al desarrollo tecnológico identificado con dichas “cadenas globales de valor”. Sin embargo, las doctrinas en boga sostienen que a través de las mentadas “cadenas” un paradigma tecno-productivo desplaza a otro anterior, imponiendo una escala transnacional que reclama drásticas modificaciones jurídicas. A mi juicio, en cambio, las transformaciones tecnológicas ocurren de otra manera y por lo tanto no pueden justificarse pretensiones para liberar el comercio mundial de insumos o bienes intermedios dentro de aquellas cadenas;
- (ii) Tampoco está justificado ese mismo postulado secuencial y la escala transnacional de daños y beneficios con respecto a las medidas y prácticas asociadas primero a la degradación y contaminación ambiental y luego a la neutralización del “cambio climático”. Por lo tanto muchas de las propuestas normativas en la materia resultan inviables por su falta de objetividad y realismo.



## 2. ACERCA DE LAS DISTORSIONES Y CONTRAPOSICIONES CON RESPECTO A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

El supuesto implícito de las concepciones que santifican las cadenas globales de valor, consiste en identificar o al menos asociar “globalización” con “libre comercio”<sup>2</sup>. Este supuesto errado es el trasfondo de las propuestas normativas destinadas a contrarrestar presuntas prácticas anticompetitivas –públicas y privadas- que obstaculizarían el flujo internacional de bienes, servicios y recursos. El punto de partida de tales concepciones consiste en dividir las aguas con respecto a un hipotético tiempo pasado signado por el arraigo de actividades productivas integradas horizontal y verticalmente en determinados territorios nacionales. Las desproporciones quedan configuradas al calificarse los daños atribuidos al proteccionismo: aparecería un paradigma tecno-productivo residual (vinculado a las “soberanías nacionales”) y un paradigma tecno-productivo incipiente (vinculado a un principio de competitividad) al que se asigna valor fundante del nuevo orden normativo que debería regir el sistema económico internacional<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> He procurado demostrar la inconsistencia de semejante asociación conceptual haciendo un simple relevamiento de las herramientas jurídicas efectivamente aplicadas en las relaciones económicas y comerciales internacionales (véase, del autor, “Fantasías y realidades sobre el liberalismo, el proteccionismo, las disciplinas multilaterales y los acuerdos de libre comercio”, en Guía Práctica de Comercio Exterior. Anticipos del Nomenclador Arancelario Aduanero, ed. Tarifar número 181, Buenos Aires, 17 de enero de 2011). Al referirme a la “globalización” aquí sigo el mismo criterio, porque con dicho concepto intento describir una vertiginosa dinámica de concentraciones corporativas para la apropiación de recursos y control de gestión sobre procesos productivos y de comercialización que a su vez están caracterizados por su expansión y fragmentación a gran escala. Como es sabido, una extensa y diversa literatura encuentra la explicación en el acelerado desarrollo y complementación de tecnologías.

<sup>3</sup> En estos aspectos puede resultar ilustrativa la tipología de Richard Baldwin, que marca un rígido contraste al distinguir dos épocas tecnológicas con respecto a la segmentación (*unbundling*) de las actividades económicas internacionales. Así “...*the first great unbundling took place in the nineteenth century as steam power drove innovation in shipping and railroads thereby radically lowering transportation costs. That enabled the spatial separation of production and consumption, while scale economies and comparative advantage promoted the unbundling process. Thus goods were made in one country and shipped to consumers in another. Accordingly, economic policies and trade rules were designed on the basis of national perspectives, in a world of selling goods (...)* The first unbundling required on-site coordination of production and distribution. The 1980s information and communications technology (ICT) revolution promoted decentralization of information flows and therefore the “second great unbundling”, whereby production stages were dispersed to geographically distinct locations thereby harnessing comparative advantage and scale economies. This process gave rise to 21 century trade, or the trade-investment nexus. That nexus encompasses trade in parts and components; international investment in production facilities and associated material and non-material inputs; and strong demand for a range of services to coordinate dispersed production processes. This enabled firms to combine their high technology with foreign workers” (síntesis del aporte de R. Baldwin al documento colectivo “The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy”, World Economic Forum, 2012,



Sugiero examinar las condiciones de producción prevalecientes en la economía global, y nuevamente a la luz del desenvolvimiento de sus contradicciones internas preguntarnos si es verosímil que el hipotético paradigma tecno-productivo calificado como emergente –en nombre de un principio de competitividad- pueda sustituir de raíz o arrasar a todos los paradigmas tecno-productivos ya instalados y que sedimentan los procesos productivos. Observando las modificaciones escalonadas en los distintos segmentos de una misma cadena de valor, no es posible desconocer que la economía global se realimenta precisamente merced a la regulación de los ritmos de sustitución de dichos eslabones y de esa manera se van amortizando las mismas tecnologías a medida que son desplazadas por otras.

**No encuentro evidencia estadística sobre la frecuencia de sustituciones integrales y simultáneas de tecnologías en toda la extensión de una misma cadena de valor. Me sumo entonces a quiénes conjeturan que la heterogeneidad tecnológica en la composición y el ritmo asincrónico de los cambios en los distintos eslabones de las cadenas de valor es precisamente un factor que –lejos de obstruir- en realidad retroalimenta el funcionamiento de la economía global<sup>4</sup>.**

---

page 6). La contribución de Baldwin, bajo el título “Global Manufacturing Value Chains and Trade Rules” remata con una propuesta normativa dirigida a la OMC. El autor supone que el sistema normativo multilateral –incluyendo las previsiones de la Ronda Doha- corresponden a la primera etapa, en vías de superación (*the first unbundling*): “...*The business agenda, which was closely reflected in the actual GATT/WTO agenda, focused on barriers to selling goods internationally –things like tariffs, quotas, and policies that directly offset these (e.g. subsidies). This is exactly the logic behind the Doha Round agenda where barriers selling things (NAMA and agriculture) dominate the negotiations*” (page 17) Este diagnóstico parece subestimar la importancia del proceso de negociaciones que culminó en la Ronda Uruguay con la creación de la OMC y la firma de distintos acuerdos multilaterales, que precisamente constituyeron un ajuste del sistema normativo frente a las mutaciones a las que alude el mismo Baldwin cuando hace referencia al “*second great unbundling*”. No se incluyen mayores detalles de la normativa que a su juicio se requeriría en atención a las mentadas transformaciones de la economía y el comercio internacional, si bien hace una mención laudatoria a las agendas del *Transpacific Partnership (TPP)* porque incorporan previsiones relativas al suministro de energía, obtención de visados, restricciones y prácticas competitivas de empresas estatales. Pero más arriba, rematando el resumen ejecutivo del documento (si bien este resumen no está firmado por ningún autor del mismo) puede leerse una interpretación que ilustra sobre los límites de la fantasía futurista inspirada por el concepto de las cadenas globales de valor erigidas en estereotipo: “...*PTA (preferential trade agreements) rules are based on an antiquated understanding of where goods are from, hence the Bizantine Networks of rules of origin. But goods are now from everywhere, because of global value chains...*” (page 9).

<sup>4</sup> Para ponderar la relevancia de las cadenas globales de valor, nada mejor que recurrir a la materia negociada en la Ronda Doha de la OMC, donde supuestamente tendrían que haberse puesto de manifiesto los conflictos macroeconómicos todavía irresueltos en la globalización. Al



### 3. ACERCA DE LAS DISTORSIONES Y CONTRAPOSICIONES CON RESPECTO AL CAMBIO CLIMÁTICO

Propongo atender al trasfondo de algunas propuestas normativas justificadas por la intención de contrarrestar las prácticas contaminantes y degradantes de los recursos naturales renovables y no renovables, que así comprometen la biodiversidad. Aquí las desproporciones quedan configuradas al calificarse los daños generadores del cambio climático: aparece un primer paradigma tecno-productivo residual (vinculado a intereses y “soberanías nacionales”) y un paradigma tecno-productivo emergente (vinculado a un principio de solidaridad universal) al que se asigna valor fundante del nuevo orden normativo que debería regir el sistema económico internacional<sup>5</sup>.

---

respecto, advierto que recién en el año 2008 y con motivo de los debates sobre reducciones arancelarias en materia no-agrícola, los países desarrollados le otorgaron importancia normativa al sostenimiento de las cadenas globales de valor. Ante el reclamo efectuado por países en desarrollo para profundizar los porcentuales y ampliar las líneas a ser eximidas de las futuras reducciones arancelarias, los países desarrollados fueron endureciendo el contenido de una cláusula llamada “anti-concentración”, a través de la cual pretendieron limitar el alcance de dichas excepciones a fin de impedir que se cubriera con ellas el contenido de capítulos enteros del nomenclador. ¿En qué medida una restricción de este tipo puede afectar la integración nacional de cadenas de valor en países en desarrollo? Se supone que la franja de protección permitida multilateralmente sólo para una serie limitada de productos finales inhibiría la manufactura de otros productos finales similares o sustitutivos y susceptibles de ser producidos con similares materias primas, insumos y tecnología. Entonces los costos de la integración productiva habrían de incrementarse hasta el punto de hacer inviable una política de protección y consiguiente incentivo para la cadena de valor. Pero tampoco fue un planteo draconiano, pues en principio los países desarrollados parecieron aceptar que hasta el ochenta por ciento de las líneas arancelarias de un mismo capítulo fueran susceptibles de excepción a favor de los países en desarrollo. De modo que, al menos desde la perspectiva arancelaria, las cadenas globales de valor no merecieron atención prioritaria. El documento que contiene la tercera revisión del Proyecto de Modalidades Relativas al Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas fechado el 10 de julio de 2008 (TN/MAW/103/Rev.2) expresaba en su párrafo 7 inciso d): *“La flexibilidad prevista en el presente párrafo 7 no se utilizará para excluir capítulos enteros del SA. Con objeto de asegurar una reducción arancelaria en cada capítulo, sin limitar sustancialmente la flexibilidad prevista para los Miembros en desarrollo, se entenderá que esta disposición significa que se aplicarán reducciones arancelarias plenas basadas en la fórmula de un mínimo de, ya sea un (...) por ciento de las líneas arancelarias, o de un (...) por ciento del valor de las importaciones de un Miembro en cada capítulo del SA”*.

Por otro lado, el estímulo a las cadenas globales de valor emergió en la Ronda con motivo de propuestas sobre posibles acuerdos sectoriales “voluntarios” de desgravación (véase por ejemplo el documento citado TN/MAW/103/Rev.2, párrafos 9 a 11). Mediante dichos dispositivos, los países desarrollados podrían erosionar los precios de distintos insumos hasta invalidar la protección arancelaria que quisieran aplicar los países en desarrollo para inducir una mayor integración vertical y horizontal de sus industrias “nacionales” (véase el tratamiento del tema en mi trabajo “Acerca de las negociaciones en la Ronda Doha y el futuro de la industria en países en desarrollo”, en revista Informe Industrial, Buenos Aires, año XXXI número 216, setiembre-octubre 2008).

<sup>5</sup> Abunda la literatura económica dirigida a los países en desarrollo con textos aleccionadores que dibujan un futuro de promisión a partir de la deseada reducción del efecto invernadero. Por



Vuelvo al examen de las condiciones de producción prevalecientes en la economía global. A la luz del desenvolvimiento de sus contradicciones internas me pregunto si es verosímil que el hipotético paradigma tecno-productivo calificado como emergente pueda sustituir de raíz o arrasar con todos los paradigmas tecno-productivos ya instalados y que sedimentan los procesos productivos en distintos mercados. ¿Cómo desconocer que la economía global prospera precisamente al ritmo de la amortización de determinadas tecnologías a medida que van siendo desplazadas por otras determinadas tecnologías? Luego, ¿cómo negar que esta coexistencia de tecnologías de distintas generaciones (y no la sustitución drástica de unas por otras), sea precisamente un factor que retroalimenta el funcionamiento de la economía global?

La necesidad objetiva de preservar el régimen de coexistencia de tecnologías correspondientes a distintas fases en el desarrollo del capitalismo, queda reflejada con nitidez en las disciplinas vigentes y en la historia reciente de las negociaciones multilaterales. Exhibiendo la misma prudencia, los tratados de “libre comercio” de última generación (TLC)<sup>6</sup> reproducen cláusulas de estilo, esto es, mandatos genéricos que operan sólo como criterio interpretativo en caso de controversia, por ejemplo para desalentar la perforación de los estándares de protección ambiental con el objeto de

---

ejemplo: “...the cobenefits of emissions are usually local, whereas the direct benefits or mitigation tend to be global in nature (...) Because climate change is a global phenomenon, it is often perceived to be irrelevant to local interests. In the end, however, emissions mitigation is not a purely international public good; it is often a local public good as well (...) These cobenefits include reduced urban congestion, lower noise levels, and possibly even fewer road fatalities as a consequence of fewer vehicle miles traveled. Finally, cutting emissions by halting deforestation and creating carbon sinks, forestry, agriculture, and other land-use mitigation practices could also protect biodiversity and related ecosystem services as well as reduce soil erosion and agricultural productivity losses through intensified reforestation and tree farming, changes in agricultural practices and technologies, and the creative rethinking of the role of forest and agricultural land-use policies in sustainable development” (“The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean. Options for climate-resilient, low-carbon development”, Walter Vergara, Ana R. Ríos, Luis M. Galindo, Pablo Gutman, Paul Isbell, Paul H. Suding and José Luis Samaniego, Interamerican Development Bank, 2013, p. 72.

<sup>6</sup> Al utilizar el calificativo “zonas de libre comercio”, se pretende consagrar en la órbita multilateral el trato discriminatorio que define a la integración económica. Como es sabido, el trato discriminatorio sólo está convalidado a título de excepción al principio de la nación más favorecida para las uniones aduaneras, zonas de libre comercio (GATT, artículo XXIV) y áreas de preferencias económicas entre países en desarrollo (Cláusula de Habilitación, dada en las postrimerías de la Ronda Tokio). Sin embargo este prurito ha perdido su razón de ser debido a la extrema laxitud demostrada por los órganos de la OMC a la hora de considerar la legitimidad de tratados internacionales presentados con aquellos calificativos (véase, del autor, “Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión”, Informe Integrar número 67, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, junio de 2011).



obtener beneficios comerciales o atraer inversiones<sup>7</sup>. Y las regulaciones destinadas a contrarrestar el cambio climático tampoco van mucho más allá de las formulaciones programáticas<sup>8</sup>. Este rasgo de una deliberada imprecisión normativa refleja la necesidad de aplicar el criterio de reciprocidad casuísticamente y en el curso de las relaciones comerciales y económicas amparadas por los respectivos compromisos. También es el caso de las previsiones para una eventual negociación que involucre a “bienes y servicios ambientales”<sup>9</sup>; y de otras disposiciones que podrían interpretarse como reconocimiento del principio precautorio para introducir así regulaciones nacionales de protección frente a las prácticas predatorias del medio ambiente<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> A propósito de la cláusula que prohíbe bajar los estándares de protección ambiental para tener ventajas comerciales o atraer inversiones, este tipo de prohibición (*race to the bottom*) es un compromiso reiterado en los plexos normativos de numerosos TLC.

<sup>8</sup> “...As will be discussed below, to operationalise these preambular and related declarations, many states have taken on further and more specific commitments. These include provisions for (1) waivers or windows to avoid conflicts with climate change and other sustainable development related provisions, (2) deeper cooperation arrangements through specific provisions in side agreements and other chapters or RTAs (Regional Trade Agreements), (3) actual enhancement of trade and investment in specific sectors of relevance to climate change, such as environmental goods and services, renewable energy, carbon markets, organic agriculture, sustainable transport and sustainably harvested forests” (Gehring, M.W.; Cordonier Segger, M.C.; de Andrade Correa, F.; Reynaud, P.; Harrington, A.; Mella, R: “Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements: An Overview”, International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue Paper number 3, august 2012, page 11).

<sup>9</sup> En el Tratado CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement, “...las Partes y los Estados signatarios del CARIFORUM están decididos a hacer esfuerzos para facilitar el comercio de bienes y servicios que las Partes consideren beneficiosos para el medio ambiente. Dichos productos podrán incluir tecnologías medioambientales, bienes y servicios renovables y energéticamente eficientes, así como mercancías con etiqueta ecológica” (artículo 183.5). Con respecto a bienes ambientales, cuya liberalización comercial fue incluida entre los objetivos trazados en la apertura de la Ronda Doha, durante una década se prolongaron los infructuosos debates para fijar criterios de individualización. Ante el fracaso multilateral, fue muy festejado el logro alcanzado en septiembre de 2012 por los líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que acordaron una nómina de cincuenta y cuatro productos ambientales con el compromiso de aplicarles preferencias arancelarias del cinco por ciento en el año 2015. Las expresiones genéricas utilizadas en la caracterización de los distintos productos (consistentes en “tecnologías para control, monitoreo, tratamiento...”) indica la persistencia del problema, que seguramente saldrá a la luz al momento de querer concretarse dicho compromiso.

<sup>10</sup> Es el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea, Colombia y Perú, artículo 278, también aludido en el documento “Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements: An Overview” citado, página 24. De todas maneras el texto incorporado al Título IX “Comercio y Desarrollo Sostenible” presenta un contenido por lo menos difuso: “Las Partes (...) reconocen que cuando hay amenazas de daños serios o irreversibles, la falta de certeza científica absoluta no debería ser usada como razón para postergar medidas protectoras”. En efecto, si quisiéramos proyectar sobre los problemas del cambio climático la divergencia doctrinaria a propósito de los organismos genéticamente modificados y el principio “precautorio”, deberíamos reconocer que sin necesidad de recurrir a ese principio, la disposición del artículo 5.7 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC ya proporciona un criterio suficientemente flexible. Así, dice: “Cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que disponga, con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales



#### 4. COMPLEMENTACIÓN DE LAS DISTINTAS DISTORSIONES Y CONTRAPOSICIONES A LA HORA DE JUSTIFICAR UNA HIPOTÉTICA NORMATIVA INTERNACIONAL

Cuando las cadenas globales de valor son percibidas como cajas de Pandora<sup>11</sup>, hay sólo un paso para imaginar que pueden anidar en ellas diversas amenazas para la preservación de recursos naturales, renovables y no renovables. Pero el grado de amenaza todavía aumenta si se supone que dichas cadenas globales de valor son tecnológicamente indivisibles. Y que, por lo tanto, al responder integralmente a un paradigma tecno-productivo catalogado como residual desarrollan procesos y productos siempre más contaminantes o degradantes de los recursos naturales que los individualizados dentro de una cadena adscripta al paradigma emergente. En este aspecto, el supuesto sobre la indivisibilidad tecnológica de las cadenas productivas está vinculado a la posibilidad de instalar estándares “ambientales” abarcando determinadas desgravaciones arancelarias y eliminación de restricciones no arancelarias. En efecto, a fin de consagrar a un producto dentro de la categoría beneficiada por su carácter “ambiental” y excluir a otro similar de esa misma categoría, debe suponerse la legitimidad de una tecnología como la más evolucionada, reciente o “última” en el sentido de ser menos contaminante o degradante que todas las anteriores (tecnologías a ser aplicadas tanto en los procesos productivos como en la obtención de materias primas, insumos y productos y servicios finales)<sup>12</sup>. ¿Qué

---

*competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otras partes contratantes. En tales circunstancias, los Miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable”.*

<sup>11</sup> En tal sentido, la detección de insuficiencias estadísticas para contabilizar el comercio internacional de bienes intermedios puede interpretarse como una señal de alarma. De ahí la preocupación por develar la magnitud de los procesos de integración productiva en las cadenas globales de valor, que dio lugar a un convenio entre la OMC y la OECD a fin de refinar las estadísticas del comercio internacional atendiendo a la necesidad de ponderar la significación de los bienes intermedios en la composición de dichas cadenas de valor. “On 15 march 2012 the OECD and WTO joined forces to develop a database of Trade in Value-Added (TIVA) indicators and to mainstream their production within the International statistics system. The first preliminary results from this initiative were released on 16 january 2013” (Ahmad, Nadim: “Estimating trade in value-added: why and how?” en Elms, D.K. and Low, P. (eds): “Global value chains in a changing world”, Geneve, WTO, 2013.

<sup>12</sup> Un intenso debate quedó planteado en la esfera multilateral a propósito del mandato contenido en la Declaración Ministerial de Doha (2001), con respecto a una negociación destinada a reducir o eliminar obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de bienes y servicios ambientales. Las dificultades metodológicas para despejar las amenazas predatorias latentes en este mandato, dieron lugar a un infructuoso intercambio de propuestas resumidas, entre otros informes, por el que presentó el Presidente de Comercio y Medio Ambiente al Comité de Negociaciones Comerciales el 21 de abril de 2011 y publicado en la OMC bajo la sigla TN/TE/20.



ocurriría si en cambio se aceptara la evidencia sobre la sedimentación o superposición histórica de tecnologías? **Frente a la utilización de recursos tecnológicos pertenecientes a distintos paradigmas en un mismo proceso y en los mismos productos, ¿cómo hacer para catalogar esos bienes finales como ambientales o no-ambientales?** Habría que resignarse a una metodología casuística y por lo tanto abandonar la pretensión de adoptar una contraposición normativa “ambiental-no ambiental” para los productos y procesos productivos caracterizados como unidades tecnológicamente indivisibles.

En consecuencia, **más sensato sería vincular las valoraciones sobre daño ambiental a determinadas instancias o fases en la producción o en la composición de los productos y que pudieran calificarse como puntos críticos. Y a la vez ello debería quedar supeditado a un régimen de revisión periódica con el fin de castigar o premiar, según los casos, la utilización gradual de tecnologías más o menos contaminantes o degradantes.**

Buscando entonces los puntos críticos al revisar las cadenas globales de valor según métodos de evaluación de impacto sobre el cambio climático, aparecen los detonantes de posibles alteraciones normativas. Al momento de preparar este documento, por ejemplo, advierto que los procedimientos de detección de la “huella del carbono” desde el punto de vista de los objetivos de preservación ambiental tienden a ser sustituidos por otros procedimientos, de más amplia cobertura, para la detección de la “huella ambiental”.

Y otra cuestión trascendental con respecto a la interacción entre políticas de preservación ambiental y cadenas globales de valor, es la redefinición del daño ambiental cuando el punto crítico se identifica con el eslabón inicial de la cadena: sus materias primas. En tal caso, es inevitable que puedan ser afectados todos o casi todos los eslabones posteriores. Aquí también surge un ejemplo actual: la sustitución de los biocombustibles de “primera generación” por otros de “segunda generación” que son considerados menos lesivos desde el punto de vista ambiental y para la seguridad alimentaria.



## 5. SEDIMENTOS Y SUPERPOSICIONES TECNOLÓGICAS

La concepción de los ciclos de producto de Raymond Vernon<sup>13</sup> ofrece una fructífera imagen *micro* de la que se obtienen beneficios teóricos articulándola con diversas contribuciones *macro* acerca de la ríspida coexistencia y superposición de paradigmas tecno-productivos. En este aspecto y recorriendo el espectro de las disciplinas sociales, son muy frecuentes y variadas las elaboraciones sobre una sedimentación histórica de modelos de poder y convivencia social y económica. No puede olvidarse que este tipo de abordaje encuentra sustento en vertientes de la sociología post-clásica o historicista<sup>14</sup> pero también en la sociología latinoamericana que a partir de la década de los setenta teorizó sobre los vericuetos de la dependencia regional respecto de las sociedades centrales<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Vernon, Raymond: "The Product Life Cycle Hypothesis in a New International Environment", Oxford Bulletin of Economics and Statistics Lumber 41, 1979 p. 255-267.

<sup>14</sup> "Un cuerpo social puede hallarse construido en su totalidad según varios principios constitutivos. En tal caso, varias leyes estructurales se superponen y se entrecruzan en todos los lugares del orden social. Un pueblo, por ejemplo, puede constituir perfectamente una sociedad clasista y llevar, sin embargo en sí el carácter de una comunidad, no sólo como remembranza histórica o como pretensión ideológica, sino como estrato real, de tal naturaleza que determina en parte el todo, y que puede incluso, en ciertos momentos, determinarlo de una manera exclusiva. Las leyes estructurales "comunidad" y "sociedad clasista" se encuentran aquí superpuestas como auténticos estratos. No se trata de que cada una de ellas domine una o varias partes del orden social como terreno especial, sino de que la realidad social entera está constituida por una pluralidad de estratos. El ejemplo aducido no es un caso artificioso de complicación singular. Al contrario: todas las realidades sociales concretas están constituidas por varios estratos y reciben su estructura por la acción conjunta de varios principios constitutivos. En la historia las estructuras "puras" sólo existen relativamente. El análisis de situaciones sociales concretas topa siempre con el fenómeno de la estratificación, es decir, encuentra siempre una pluralidad de elementos estructurales que se entrecruzan y se influyen recíprocamente. Las combinaciones posibles sólo pueden ser estudiadas sobre los casos históricos aislados. La sociología sistemática se convierte en este punto, necesariamente, en análisis histórico de estructuras" (Freyer, Hans: "Introducción a la Sociología", versión del alemán por Felipe Gonzalez Vicen, Ed. Nueva Época, Madrid 1945, páginas 163 y 164).

<sup>15</sup> "El tipo de relaciones que se estableció entre una metrópoli colonial y sus colonias se repitió dentro de los propios países coloniales, en las relaciones que se fueron desarrollando entre unos cuantos "polos de crecimiento" y el resto del país. Lo que España representaba para sus colonias, eso mismo representaban los centros de la Nueva España (y del resto de América Latina) con respecto a las zonas atrasadas y aisladas que los rodeaban. En la actualidad, la misma relación subsiste. Lo importante no es la existencia de dos "sociedades", es decir, de dos polos que contrastan entre sí en términos de diversos índices socioeconómicos sino las relaciones que existen entre estos dos "mundos" (Stavenhagen, Rodolfo: "Siete tesis equivocadas sobre América Latina", en "Sociología y Subdesarrollo", Nuestro Tiempo, México 1981. Los párrafos transcritos corresponden a la Primera Tesis equivocada, según la cual "los países latinoamericanos son sociedades duales"). Esta concepción sin duda debió estar influida por la idea del "desarrollo desigual y combinado" de León Trotsky (1933).



En cambio, **tanto las tecnocracias como las academias propulsoras de diagnósticos económicos y sociales en el siglo XXI siguen alentando una metodología lineal según la cual los cambios (económicos, sociales) irrumpen –o interfieren- al modo de una variable independiente.** Más allá de las objeciones teóricas que cabría formular para estas simplificaciones, habría que hacer notar cuáles son los costos metodológicos del enfoque. En tal sentido, un costo perceptible es el de caer en la confusión a la que inducen las distorsiones y contraposiciones indicadas más arriba. Luego, la rigidez de las soluciones normativas propuestas a partir de semejantes elaboraciones teóricas preanuncia su inaplicabilidad o, eventualmente, una vigencia precaria debido a que regulaciones tan “ambiciosas” no hacen otra cosa que entorpecer las corrientes comerciales y de inversión propias de la economía global.

Un párrafo aparte habría que dedicar a los reclamos efectuados desde la periferia pero sin haber puesto en duda las desproporciones y las contraposiciones montadas alrededor de los citados paradigmas tecno-productivos. Estos reclamos efectuados en nombre del desarrollo insuficiente, consisten en solicitar un trato especial y diferenciado, lo que implica dilatar en el tiempo la aplicación de estándares de difícil o imposible cumplimiento por los sistemas productivos locales. Con respecto a las cadenas globales de valor, obtener trato especial y diferenciado significa para los países en desarrollo gozar de mayor tolerancia internacional para usar medidas restrictivas y discriminatorias con el fin de promover agregados de valor dentro de sus territorios nacionales aún al costo de mayor ineficiencia y daño ambiental<sup>16</sup>. Y con relación al cambio climático, el trato especial y diferenciado equivale a gozar también de exenciones con respecto a las medidas restrictivas y discriminatorias adoptadas por los países desarrollados que importan bienes producidos en países en desarrollo bajo perfiles tecnológicos atrasados y por ende inaceptables desde el punto de vista de los más altos estándares de protección ambiental<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Sobre el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, en un trabajo anterior extraje algunos instructivos conceptos de Fernando Enrique Cardoso, expuestos en “Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)”, Siglo Veintiuno, México, 1972.

<sup>17</sup> El argumento utilizado en los países en desarrollo para reclamar un trato especial y diferenciado alude a las responsabilidades diferenciales en la generación histórica de daño ambiental. Si bien estas responsabilidades diferenciales tienen reconocimiento retórico en las convenciones internacionales, su efecto seguirá siendo nulo en tanto los países desarrollados adopten disposiciones unilaterales con respecto al cumplimiento de los estándares de protección ambiental. Así, esas disposiciones podrán ser aplicadas a importaciones de



Esta clase de reclamo a los países desarrollados ilustra sobre la triste condición neo-colonial, en la medida que la demanda se monta sobre un reconocimiento de verosimilitud –expreso en algunos casos, tácito en otros- sobre aquellas distorsiones y contraposiciones de paradigmas tecno-productivos<sup>18</sup>. ¿Pero qué viabilidad histórica pueden tener –en caso de obtenerse- dichos tratamientos especiales y diferenciados dentro de una economía global? ¿Se trataría sólo de ganar tiempo? En tal caso ¿hasta cuándo?

El reclamo efectuado desde la condición neo-colonial reconoce un aspecto crucial y a la vez desconoce otro, igualmente crucial. En principio reconoce que la sustitución de una tecnología por otra tiene costos económicos y sociales muy relevantes. Estos costos incluyen desde la reconversión de plantas y sistemas productivos hasta la desestructuración del mercado interno, comenzando por la pérdida de fuentes de trabajo<sup>19</sup>. Pero desde la misma condición neo-colonial se ignora la otra cara del problema: el vértigo impreso a los cambios y su carácter asincrónico respecto de los perfiles tecno-productivos (no se alteran las cadenas de valor sino sus eslabones, uno por uno) y a un ritmo cada vez más acelerado. El vértigo lleva a la coexistencia de tecnologías adscriptas a varios paradigmas tecno-productivos en la misma cadena. Este ritmo alocado explica las urgencias corporativas para ir afinando sin pausa todas las estrategias de producción, comercialización y distribución. Por lo tanto carece de viabilidad la normativa que por su rigidez simplemente adscribe a un paradigma tecno-productivo determinado, o bien dilata su adopción (instituyendo períodos de espera o excepciones transitorias). En consecuencia, la solicitud a países desarrollados de un trato especial y diferenciado para obtener excepciones transitorias puede ser en

---

cualquier origen sobre la base del principio de trato nacional, incluyendo la exigencia de certificaciones de sustentabilidad ambiental, de no contaminación y no emisión de gases de efecto invernadero.

<sup>18</sup> El reconocimiento desde la periferia de la concepción sobre el bien público global pareció inspirar a la iniciativa ecuatoriana YASUNÍ-ITT: a cambio de la decisión de no extraer petróleo de las reservas localizadas en una zona selvática, Ecuador pretendía recibir una compensación equivalente al valor del crudo no explotado. Los aportes iban a conformar un fondo de capital administrado por un fideicomiso internacional para invertir en proyectos de expansión en la generación renovable de energía en el mismo país.

<sup>19</sup> Al hacer sus presentaciones en los foros donde se debaten las iniciativas jurídicas para contrarrestar los efectos del cambio climático, las delegaciones de los países en desarrollo se aferran a la relación entre “desarrollo sostenible” y “erradicación de la pobreza”, en el sentido que esta última debería constituir un requisito indispensable para progresar en las políticas compartidas hacia el desarrollo sostenible. El concepto fue recreado con nitidez en el documento final de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas concluida en Río de Janeiro el 22 de junio de 2012.



muchos casos un salvavidas de plomo, sumergiendo aún más la economía y la sociedad jaqueada por su propia condición neo-colonial. En lugar de trato especial y “diferenciado” se debería reclamar trato “preferencial” en el sentido de obtener garantías de asistencia tecnológica y financiera para el pleno aprovechamiento de las concesiones comerciales y ventajas económicas susceptibles de ser negociadas.

El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, contiene un compromiso de cooperación que bien podría tomarse como ejemplo para ser aplicado con alcance general: “5.2. *Las Partes se comprometen a facilitar el acceso a sustancias y tecnologías alternativas que no presenten riesgos para el medio ambiente a las Partes que sean países en desarrollo, y ayudarlas a acelerar la utilización de esas sustancias y tecnologías*”. Y a continuación: “5.3. *Las Partes se comprometen a facilitar, bilateral o multilateralmente, la concesión de subvenciones, ayuda, créditos, garantías o programas de seguro a las Partes que sean países en desarrollo, para que usen tecnologías alternativas y productos sustitutivos*”.

¿No habría entonces que procurar la concertación de compromisos, incluyendo procedimientos expeditivos, para implementar “tratamientos preferenciales” que permitan dar cumplimiento a los estándares de mayor exigencia? Los países en desarrollo todavía no se han atrevido a sumar posiciones a fin de concertar sus políticas de negociaciones comerciales y económicas frente a los países desarrollados, articulando las demandas de acceso a los mercados con las demandas de cooperación. El objetivo común consistiría en anudar de manera operativa -y no meramente programática- las tratativas para el acceso a los mercados con los dispositivos de cooperación técnica y financiera que hagan factible un aprovechamiento de las concesiones comerciales<sup>20</sup>.

## **6. FUNDAMENTOS DE UNA NUEVA NORMATIVA INTERNACIONAL EN LÍNEA CON LOS POSTULADOS ACERCA DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR**

En un documento informativo la CEPAL ha sintetizado los términos jurídicos para una nueva gobernabilidad que resultaría funcional al comercio mundial: “*Las complejas relaciones de comercio e inversión que se dan en las redes internacionales de producción requieren un entorno normativo propicio para su desarrollo.*”

---

<sup>20</sup> Contenido sustancial de una exposición del autor en el Taller Regional sobre “Desarrollo Sustentable y los Acuerdos Regionales de Comercio”, seminario organizado por la Comisión Europea en la ciudad de Buenos Aires el 29 de abril de 2005.



*Específicamente, es necesario contar con disciplinas que garanticen: i) el libre flujo de los bienes, la información, las personas y los capitales involucrados en el funcionamiento de las cadenas de valor, y ii) la protección de los derechos de propiedad, tanto tangible como intangible, que poseen las empresas multinacionales participantes en dichas cadenas. En definitiva, todas estas disciplinas apuntan a generar niveles de certidumbre jurídica que permitan abordar inversiones de largo plazo”<sup>21</sup>.*

Las medidas que la doctrina reclama no son novedosas: algunas han sido descartadas rápidamente por su notoria inviabilidad (supresión de los regímenes de **calificación de origen de las mercaderías**)<sup>22</sup>; otras ya son materia de regulación multilateral en el

---

<sup>21</sup> “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe”, Documento informativo, CEPAL 2013 página 15. Este tipo de diagnóstico es afín a la identificación de obstáculos nacionales (“costo país”) que afectarían la profundización y extensión de las cadenas globales de valor. Es así que la teoría de las cadenas globales de valor permite reforzar tradicionales posturas neoliberales. En particular, dentro de las políticas denunciadas como indeseables figuran las medidas arancelarias y los procedimientos aduaneros: “Countries willing to actively participate in global value chains should therefore pursue tariff policies aimed at: (i) lowering nominal tariffs, in order to reduce transaction costs below the tipping point at which vertical specialization is profitable, as mentioned in Yi (2003), and (ii) reducing tariff escalation and effective protection rates in order to reduce the anti-export bias of the tariff Schedule and its inflationary impact on the “country costs” (...) As for tariffs, costs incurred for transport and customs procedures are magnified in international supply chains, because goods for processing cross several borders and these costs have to be paid twice, first on the imported component and then on the processed good”. (Escaith, H. and Inomata S.: “Geometry of global value chains in East Asia: the role of industrial networks and trade policies”, en Elms, D.K. and Low, P. (eds): “Global value chains in a changing world” citado, páginas 147 y 148. En este mismo libro pueden detectarse todavía posiciones más exacerbadas, que sistemáticamente cubren con un manto de sospecha la adopción por los Estados nacionales de medidas no arancelarias (incluidas las sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio): “...Reducing trade costs is, on the whole, a win-win proposition. This should not blind us to the fact that in a number of cases, political economy issues may need to be overcome before progress can be made in reducing trade costs. There are obvious beneficiaries from barriers to entry in trucking, shipping and retailing. There are also rent-seeking gains from corruption in customs and in the operation of ports. Similarly, there may be rents to be earned from regulatory non-tariff measures (NTMs) that are designed, intentionally or otherwise, to have a trade-reducing effect unnecessary to achieve the safety, health, or environmental benefits intended to be secured by regulation” (Ferrantino, M.I.: “Policies to improve the supply chain: what needs to be done?”, en Elms, D.K. and Low, P. (eds): “Global value chains in a changing world” citado, páginas 274 y 275.

<sup>22</sup> Desde los preconceptos neoliberales la única manera de justificar los regímenes de calificación de origen es la “deflexión”. “La deflexión del comercio se presenta en los acuerdos de libre comercio cuando existen entre sus países miembros distintos niveles arancelarios respecto de terceros países y esta diferencia es aprovechada para introducir mercancías en el acuerdo a través del país socio con menores aranceles” (Garay S., L.J. y Cornejo, R.: “Metodología para el análisis de regímenes de origen”, Banco Interamericano de Desarrollo, ITD-STA documento de trabajo 8, setiembre de 2001, página 4). Pero los autores advierten sobre los errores a los que puede inducir aquel preconcepto cuando aclaran, a continuación, que “...si el único objetivo asignado a la regla de origen en un acuerdo de libre comercio fuera



marco de la propia OMC; y esencialmente cuentan las contenidas en múltiples (TLCs)<sup>23</sup>.

Lo novedoso es el abanico de alternativas jurídicas que se va desplegando, en tanto ahora se trata de abarcar con estas regulaciones a un creciente número de países pero que a la vez tengan capacidad y disposición para ponerlas en práctica. Ello puede implicar, indistintamente:

- a) La incorporación de algunas materias en negociaciones a través de las cuales se intenta la fusión de dos o más TLCs;
- b) La estandarización de las regulaciones como “cláusulas tipo”, con el objeto de incorporarlas en bloque dentro de distintos TLCs;
- c) La pluralización de vínculos, que supone la regresión a una etapa previa a la Ronda Uruguay, cuando los “códigos” que contenían disposiciones de política comercial todavía eran objeto de adhesión voluntaria (no obligatoria) para las Partes Contratantes del GATT. Como es sabido, esta modalidad propició distintas prácticas discriminatorias que afectaron las exportaciones de países en desarrollo (no adherentes a los “códigos”) cuando se dirigían a países desarrollados que aplicaban legítimamente las disposiciones de esos mismos “códigos”<sup>24</sup>.

---

*evitar la “deflexión” del comercio, su nivel de exigencia debería relacionarse con la diferencia existente entre los aranceles nacionales de los países socios frente a terceros países de forma tal que cuanto más amplia sea la diferencia, mayor sería el grado de exigencia para la calificación de origen de las mercancías”.*

<sup>23</sup> En otros trabajos he procurado demostrar que, más allá de contemplar cuestiones no incluidas en las disciplinas multilaterales, los mal llamados “tratados de libre comercio” de última generación se caracterizan, en primer lugar por la operatividad y minuciosidad de disposiciones supeditadas a un criterio de reciprocidad imposible de trasladar al ámbito multilateral; y, en segundo lugar, por la estructura y pautas que proveen con vistas a una gimnasia de negociación permanente entre las Partes con el fin de ajustar lo pactado a la dinámica de las relaciones bilaterales. Véanse, en tal sentido, mis documentos: “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”; y “Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión”, ambos documentos publicados por Informe Integrar, del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, números 75 (octubre 2012) y 67 (junio 2011) respectivamente.

<sup>24</sup> Llama la atención que después del trascendental cambio introducido en la Ronda Uruguay para extender el ámbito de las disciplinas multilaterales a prácticamente toda la materia negociada, no haya originado demasiados cuestionamientos este reverdecir de prácticas discriminatorias a través de la modalidad de adhesión “voluntaria” para ingresar en la órbita de acuerdos temáticos y sectoriales (negociación de un nuevo acuerdo sobre servicios; iniciativas



Dentro de las categorías indicadas como (a) y (b) se negocian disposiciones que procuran mayor homogeneidad en materias decisivas para los agentes comerciales y económicos involucrados por las cadenas globales de valor. Tal es el caso, típicamente, del capítulo sobre **“transparencia”**.

Y bajo la modalidad (c) ocupan el primer plano dos temas de alta significación para el futuro de las relaciones económicas internacionales: (i) el de la **“facilitación comercial”**, más allá de haber sido incorporado en una extensa nómina de TLC; y (ii) el **comercio de servicios**, que si bien es objeto de un acuerdo multilateral vigente (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, conocido por su sigla en inglés “GATS”), se ha promovido una nueva instancia de negociación que, aunque figure bajo el paraguas multilateral involucra sólo a los Estados miembros de la OMC que ya dieron muestra, en aquellos marcos bilaterales, de su capacidad y disposición para contraer compromisos más ambiciosos que los consagrados en GATS.

Pero quizás el ejemplo más impresionante sea el de las negociaciones sobre **requisitos específicos en la calificación de origen** de las mercancías. Recorriendo los extensos y minuciosos anexos incorporados a los TLC, puede advertirse la magnitud del problema: una muy aguda colisión de intereses y expectativas desatada, por un lado, con motivo de la expansión de las cadenas globales de valor y, por otro lado, ante la necesidad de preservar condiciones de supervivencia humana que además permitan reasegurar la dinámica de la propia economía global. En tal sentido,

---

para formalizar acuerdos de desgravación de alcance sectorial en bienes físicos, etc.). El carácter “no obligatorio” de las negociaciones sectoriales ya había sido anticipado como propuesta deseable en el párrafo 16 de la Declaración Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005). Los países en desarrollo padecieron la aplicación de estas prácticas cuando rigió una especie de cláusula de la nación más favorecida de alcance condicional como consecuencia de no haberse avenido muchos de ellos a la suscripción en la Ronda Tokio del “Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” (Código de Subvenciones). El padecimiento consistió en que las exportaciones a países desarrollados, cuando eran cuestionadas por presuntas subvenciones en origen, recibían un tratamiento menos favorable que el reconocido a mercancías originarias de países contratantes a los que se imputara un ilícito semejante pero que hubieran ratificado aquel Código. Así, en el caso de los Estados Unidos de América, se llegaron a aplicar derechos compensatorios contra importaciones de países en desarrollo sin siquiera exigir a los denunciantes radicados en aquel país alguna mínima prueba sobre el perjuicio invocado. Véase al respecto: de Mateo, Fernando: “Contribución a una polémica sobre el GATT”, en Comercio Exterior, México, febrero de 1980, página 112. Véase también: Rivers, R.B. and Greenwald, J.D.: “Bringing Fundamental Policy Differences”, in Law and Policy in International Business, Georgetown University Law Center, vol.11 number 4, 1979, p. 1447.



los requisitos específicos de origen operan como instrumentos de política económica que promueven o inhiben, según los casos, la incorporación de determinados perfiles tecno-productivos en las cadenas de valor. Dichos instrumentos son negociados teniendo en vista las particulares sensibilidades de cada uno de los países signatarios. Pero también es cierto que **desde el punto de vista de las condiciones de producción prevalecientes en la economía global, semejante atomización para las reglas de origen debe ser progresivamente reducida con el fin de alcanzar márgenes de homogeneidad acompasados al ritmo febril que tiene la expansión de los mercados. De ahí que una de las materias críticas en los procedimientos de renegociación destinados a fusionar TLC consista, precisamente, en la compatibilización y convergencia de las nóminas sobre requisitos específicos de origen.**

¿Pero cuál es, en realidad, el objeto de todo este movimiento para la renegociación de políticas comerciales bajo el impulso de las cadenas globales de valor? Si la globalización fuera sinónimo de “libre comercio”, estaríamos en presencia de una dinámica librada a su propio impulso, sin contrapesos. Por lo tanto el reclamo generalizado estaría circunscripto a la obtención de mayor celeridad y fluidez en las transacciones internacionales. Pero es sabido que la economía global, lejos de asimilarse al “libre comercio”, debe reabsorber sus propios efectos indeseables con el fin de seguir prosperando. En otros términos, **la destrucción de los mercados por el arrasamiento de unas tecnologías sobre otras equivaldría a la destrucción de la misma economía global.** Los TLC dan cuenta, precisamente, de la necesidad de reconocer las sensibilidades individualizadas por cada Parte como disparidades e insuficiencias no negociables. En consecuencia, la normativa requerida para el adecuado desempeño productivo dentro de las cadenas globales de valor tiene dos objetivos. Por un lado se apunta a la celeridad o fluidez en las transacciones. Pero por otro lado y simultáneamente, confluyen intereses diversos en procura de la fijación de estándares, requisitos y cláusulas-tipo que proporcionen previsibilidad para las operaciones internacionales encadenadas. Ello se refleja en que, por ejemplo, el tema de la **facilitación comercial** no queda circunscripto al establecimiento de plazos y modalidades para la mayor celeridad o fluidez en las transacciones, sino que comprende –también a título de “facilitación”- las regulaciones destinadas a garantizar



el cumplimiento de estándares de calidad, seguridad, inocuidad y protección ambiental con motivo de las transacciones comerciales internacionales<sup>25</sup>.

En la misma línea, dentro del capítulo de **transparencia**, pese a que la caracterización del tema suele ceñirse al de la publicidad de los actos administrativos, tan relevante como esta preocupación es la de convenir estándares sobre seguridad y confidencialidad<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Concertar reglas multilaterales sobre facilitación comercial fue uno de los objetivos contemplados en la apertura de la Ronda Doha, como surge del párrafo 27 del Acta expedida al cierre de aquella Conferencia. Son conocidos los obstáculos para progresar en otras cuestiones, pero la facilitación quedó en pie porque siempre se presumió su menor conflictividad. Sin embargo, a medida que se acercaba la Conferencia Ministerial de Bali (prevista para fines de 2013), comenzaron a expandirse dudas y cuestionamientos. Tales reservas no debieron extrañar, porque con solo pasar revista a la normativa sobre facilitación contenida en los TLC, queda en evidencia que el tema no se circunscribe a la búsqueda de mayor celeridad y simplicidad en el trámite aduanero. Comenzando precisamente por los procedimientos aduaneros, el problema de automatización o desarrollo de las tecnologías de información involucra distintas cuestiones relativas a la consistencia electrónica en los requerimientos para el acceso a mercados. Pero además, con respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias y a los obstáculos técnicos al comercio, entre las disposiciones sobre facilitación comercial se deben contemplar las de “gestión del riesgo”, lo que a su vez implica la necesidad de regular equivalencias y eventualmente armonizaciones normativas. Asimismo, un régimen de facilitación comercial incluye, necesariamente, disposiciones referidas a temas tan sensibles como los siguientes: individualización de ámbitos reservados a las regulaciones nacionales; caracterización de los motivos que justifican la denegatoria para expedir documentación aduanera; establecimiento de una autoridad de aplicación y garantías para impugnar y revisar actos administrativos; además de fijar las condiciones para la subrogación de los Estados en los derechos de sus residentes. En la región latinoamericana, la diversidad y complejidad de los problemas a encarar dio lugar a la creación, entre otros dispositivos, de un “Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre Facilitación del Comercio en Materia Aduanera” (Resolución 1467 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, dada el 3 de mayo de 2012).

<sup>26</sup> Los TLC contienen en muchos casos un capítulo con disposiciones específicamente referidas al tema de la transparencia, en el cual pueden encontrarse regulaciones con respecto a: puntos de contacto o enlaces institucionales; requisitos sobre publicidad, notificaciones y sistemas de información para difundir los actos administrativos; garantías de imparcialidad en los procedimientos de revisión e impugnación de actos administrativos; y (menos frecuentemente) compromisos adquiridos para la persecución y sanción de prácticas de corrupción. Pero además de contar con un capítulo dedicado a suministrar las reglas de transparencia, los TLC suelen incluir previsiones en la materia dentro de sus demás capítulos, tales como los relativos a: programas de liberalización comercial; inversiones; salvaguardias; entrada temporal de personas de negocios; contratación pública; procedimientos aduaneros; propiedad intelectual; servicios en general; servicios financieros; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; defensa de la competencia; y telecomunicaciones. La necesidad de compatibilizar e, idealmente, armonizar tantos recaudos y garantías sobre transparencia incorporados a múltiples TLC, llevó al Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) a tomar una iniciativa de convergencia: en la Reunión Ministerial de setiembre de 2012 se acordó un “capítulo modelo” relativo a transparencia, para utilizarlo como guía en los distintos TLC negociados entre los países de APEC y, además, como insumo de un futuro Acuerdo de Libre Comercio Asia-Pacífico al que se pretende arribar en el largo plazo.



En el **comercio de servicios**, teniendo a la vista una variedad de negociaciones bilaterales signadas por el criterio de reciprocidad, ya no cabe “barajar y dar de nuevo”. En cambio, aparece una oportunidad para homogeneizar concesiones y reservas similares negociadas en distintos acuerdos bilaterales dentro de sus respectivos capítulos y anexos relativos al comercio de servicios. En cualquier caso, un entrecruzamiento informático que permita sistematizar a escala plurilateral aquellas nóminas nacionales de concesiones y reservas de mercado incorporadas en los acuerdos bilaterales, de por sí beneficiará sustancialmente a los agentes comerciales, consultores y analistas económicos interesados por distintos motivos en la comparación pormenorizada de dichas concesiones y reservas<sup>27</sup>.

Y con respecto a los **requisitos específicos en la calificación de origen** de las mercancías, como se anticipó más arriba, al intentar la fusión de TLC una de las primeras preocupaciones no es la de suprimirlos, sino la de compatibilizar, en una nueva escala plurilateral, las sensibilidades inicialmente negociadas bajo criterios de reciprocidad estrictamente bilaterales.

Reconociendo estas características, es notorio que las negociaciones plurilaterales relativas a temas como los de facilitación, transparencia, comercio de servicios y calificación de origen tienen por objeto alcanzar una vigencia tal que contagie a terceros países por el propio peso de la materia negociada entre los países involucrados. En este marco, desde el punto de vista de los intereses del mundo en desarrollo parece no resultar fructífera una auto-exclusión sistemática respecto de los referidos acuerdos plurilaterales. En cambio, como criterio general sería más productivo demandar un trato preferencial que daría por supuesta la disposición a sumarse a los compromisos pero bajo la condición de obtener asistencia técnica y

---

<sup>27</sup> En abril de 2013 comenzaron las negociaciones plurilaterales en Ginebra sobre comercio de servicios. Las tratativas convocaron en principio a cuarenta y ocho de los ciento cincuenta y nueve Estados Miembros de la OMC, pero los países involucrados absorben, en conjunto, la mayor parte del comercio internacional de servicios: EUA, UE, China y Japón, entre otros. Los países latinoamericanos incluidos son aquellos que precisamente han celebrado numerosos TLC: Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú. De ello se desprende que su objetivo es el de interrelacionar y homogeneizar compromisos hasta ahora bilaterales. Cabe suponer que una vez formalizado el nuevo acuerdo plurilateral, quedarán absorbidas en él tanto las concesiones multilaterales (GATS) como las contenidas en los distintos TLC celebrados por los países signatarios del nuevo esquema. Y considerando la magnitud de dichas concesiones dentro del mercado mundial del comercio de servicios, en la materia negociada podría ensancharse la brecha de competitividad con respecto a los países auto-excluidos.



financiera con el fin de dar cumplimiento y así aprovechar los beneficios derivados del comercio y las inversiones bajo las regulaciones convenidas.

## **7. FUNDAMENTOS DE UNA NUEVA NORMATIVA INTERNACIONAL EN LÍNEA CON LOS POSTULADOS ACERCA DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

### **7.1. ANTECEDENTES**

En las últimas décadas del siglo XX se multiplicaron los compromisos internacionales para la preservación del medio ambiente (que en idioma español recibieron la genérica denominación de Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente, AMUMA). Como consecuencia de ello fueron planteándose algunas pretensiones de legitimidad para deslindar las respectivas fuentes normativas frente al GATT y desde 1995 más ampliamente con respecto a la OMC. Sin embargo, hasta la irrupción del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (que rige desde septiembre de 2003) esas diferencias de interpretación no habían implicado cuestionar la competencia del ordenamiento multilateral GATT-OMC dentro de la órbita comercial-económica. Y en cualquier caso la colisión de valores o bienes jurídicos entre el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y el citado Protocolo de Cartagena quedó reducida a una sofisticada disputa sobre los alcances del principio “precautorio” introducido por el Protocolo, pero sólo en el marco de la ingeniería genética. Básicamente pueden anotarse dos razones que siguieron abonando los títulos o pretensiones normativas del GATT y luego de la OMC frente a los AMUMA. En primer lugar, porque se manifestaba un consenso explícito, en la comunidad internacional, acerca de la legitimidad de los títulos del GATT y luego de la OMC para fijar regulaciones comerciales y económicas aún con motivo de prácticas predatorias del medio ambiente. Y en segundo lugar porque precisamente la preservación del medio ambiente como un valor fundante de distintas medidas nacionales de protección, ya había sido objeto de reconocimiento por el artículo XX del GATT, sumándose una instructiva jurisprudencia del Sistema de Solución de Diferencias<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Acerca del artículo XX del GATT, puede leerse un examen de los primeros casos resueltos dentro del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, en Larach, María Angélica: “Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio”, documento de CEPAL LC/L.1127, 31 de enero de 1998. En los últimos tiempos y seguramente por la mayor incidencia de los problemas comerciales y económicos vinculados al medio ambiente, la jurisprudencia pasó a interpretar restrictivamente dicho artículo (véase la nota de pie de página que analiza el tratamiento jurisprudencial de la OMC a propósito de las restricciones a la exportación de productos cuya producción o utilización afecta la biodiversidad).



Esta concepción contemporizadora con respecto a la distribución de fuentes normativas multilaterales no fue sustancialmente alterada pese a que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de mayo de 1992 en Río de Janeiro se gestaron dos instrumentos trascendentales por sus potencialidades: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Como es sabido, ambos compromisos dieron lugar a la firma de sendos Protocolos con pretensiones operativas: el ya citado Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología y el Protocolo de Kyoto (firmado en 1997 y vigente desde febrero de 2005)<sup>29</sup>. Pero esta tendencia a la diversificación y concreción operativa de las regulaciones para la protección del medio ambiente tampoco fue inicialmente interpretada como un cuestionamiento sistemático a los títulos de la OMC que siguió siendo considerada la única fuente normativa multilateral en materia comercial y económica. El reconocimiento para la OMC surgió con claridad de la propia agenda de la Ronda Doha (2001). En efecto, el párrafo 31 de la Declaración de Doha establece que:

*“Con miras a potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente, convenimos en celebrar negociaciones, sin prejuzgar su resultado, sobre:*

- i) la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). El ámbito de las negociaciones se limitará a la aplicabilidad de esas normas vigentes de la OMC entre las partes en el AMUMA de que se trate. Las negociaciones se harán sin perjuicio de los derechos que corresponden en el marco de la OMC a todo Miembro que no sea parte en ese AMUMA (...)<sup>30</sup>.*

---

<sup>29</sup> El Protocolo de Kyoto se caracterizó por establecer un régimen de reducciones de emisiones globales de carbono para los países desarrollados incluidos en el Anexo 1. Al no suscribir el Protocolo, Estados Unidos de América quedó en libertad de acción, al igual que países emergentes como China e India que no fueron incluidos en el Anexo 1 pese a sus respectivas responsabilidades en tanto importantes emisores de gases de efecto invernadero. Dicho Protocolo estableció un régimen de comercio de cuotas entre los países del Anexo 1, según el cual las empresas radicadas en países con emisiones inferiores a un techo predeterminado para el período 2008-2012 podrían acogerse a un mecanismo de créditos de carbono susceptibles de ser vendidos a países con emisiones superiores a su techo. Este dispositivo popularizó la expresión inglesa *“caps and trade”*. Véase un instructivo resumen de las negociaciones internacionales sobre la materia en Viola, Eduardo: “Impasses y perspectivas de negociación climática global y cambios en la posición brasileña” (original en idioma portugués), CINDES, marzo de 2010.

<sup>30</sup> El intento para compatibilizar la competencia de la OMC con la de cada uno de los AMUMA, fue materia de una temprana Comunicación de las Comunidades Europeas a propósito de este



## 7.2. NUEVA ESCALA PARA MEDIR COSTOS Y BENEFICIOS AMBIENTALES

La difusión de una perspectiva globalizadora o “transnacional” sobre el problema del cambio climático y, por consiguiente, el cuestionamiento a la concepción transaccional o “internacional” representada por la OMC, se hizo realidad y obtuvo sustento normativo con la posibilidad de asignar “científicamente” a determinadas sustancias la propiedad de agotar la capa de ozono. En tal sentido, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, suscripto el 22 de marzo de 1985 como un acuerdo marco, rápidamente pudo alcanzar nivel operativo a través del Protocolo de Montreal, firmado el 16 de septiembre de 1987 y en vigor desde el 1 de enero de 1989. El Protocolo de Montreal marcó un quiebre porque incluyó aceitados mecanismos de reglamentación y ajuste progresivo (mediante Conferencias y Enmiendas) al calor de las constataciones aceptadas como contribuciones científicas. Contó además con la participación de gran número de países dispuestos a sostener un régimen de prohibiciones drásticas para el intercambio internacional de sustancias individualizadas en todo momento a través de su formulación química.

El paso siguiente fue el de las disposiciones dadas en la Comunidad Europea como aplicaciones y profundizaciones regionales del Protocolo de Montreal (a través de los Reglamentos de 1994; 2000; 2009). La amplitud de su cobertura da una señal inequívoca sobre la pretensión de fijar normativas transnacionales: *“El presente Reglamento establece normas sobre la producción, importación, exportación, introducción en el mercado, uso, recuperación, reciclado, regeneración y destrucción de las sustancias que agotan la capa de ozono, sobre la comunicación de información acerca de dichas sustancias y sobre la importación, exportación, introducción en el mercado y uso de los productos y aparatos que contienen o dependen de estas sustancias”* (Reglamento CE 1005/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, artículo 1).

Pero más allá de la pretensión de regular la producción y el comercio de sustancias que agotan la capa de ozono, la preocupación por reducir los efectos del cambio climático alentó también otras iniciativas en materia comercial y económica. Estas

---

apartado (i) del artículo 31: “Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA): Aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo”, Sesión Extraordinaria del Comité de Comercio y Medio Ambiente, OMC, documento TN/TE/W/1 del 21 de marzo de 2002.



posiciones comenzaron a seducir frente al doble fracaso multilateral: el fracaso de la Ronda Doha para cumplir su mandato inicial; y el fracaso –aunque más disimulado- de la reunión, también celebrada en Doha, Qatar, entre noviembre y diciembre de 2012 de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Luego de afiebradas tratativas, en esta última Conferencia no se registraron progresos para el armado de un acuerdo multilateral compromisorio destinado a la reducción de emisiones de efecto invernadero, resultando improbable que se produzcan novedades auspiciosas antes del año 2015<sup>31</sup>. Con esa doble decepción a la vista, renovaron sus pretensiones de legitimidad las iniciativas tendientes a erigir un sistema jurídico innovador, acorde con el paradigma tecnoproductivo que supuestamente se debería estar instalando a escala global.

El fundamento de la mentada transnacionalización es el valor o bien jurídico caracterizado como “bien público global” (*global public good*), introduciendo una nueva escala para medir costos y beneficios de las disposiciones y prácticas de los gobiernos, las empresas y los consumidores. En tal sentido desde esa perspectiva pierde sustento cualquier apreciación de costos y beneficios a escala nacional que no contemple el “bien público global”. Por ejemplo:

*“First of all, any subsidy that promotes clean energy and green products at home confers a benefit also to partner countries. If China generates less CO<sub>2</sub>, that is partly a benefit for the United States, so the calculus of costs and benefits gets altered because of the global spillovers from such subsidies”<sup>32</sup>.*

Al forjar este valor o bien jurídico fundacional, se tira por la borda la concepción transaccional que caracteriza al ordenamiento multilateral vigente bajo la OMC, pues ahora los intereses nacionales no son objeto de otra consideración que no sea la de tener que ajustarse a los intereses imputados a la globalidad. En consecuencia, podrían plantearse drásticas modificaciones en el régimen de subvenciones y medidas

---

<sup>31</sup> Véase Ferrando, Alonso P.: “El portal climático de Doha (Doha Climate Gateway). La COP 18”, Instituto de Estrategia Internacional de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, CERA, marzo 2013.

<sup>32</sup> Mattoo, A. and Subramanian, A.: “Four Changes to Trade Rules to Facilitate Climate Change Action”, Center for Global Development, CGD Policy Paper 021, May 2013, p. 3. Ver nota 34.



compensatorias<sup>33</sup>, variando los fundamentos de legitimidad contemplados hasta ahora en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

Si bien el artículo XX del GATT al menos había dado pie para que en el Sistema de Solución de Diferencias se convalidaran algunas aplicaciones extra-territoriales de la ley interna<sup>34</sup>, bajo el imperio del “bien público global” la excepción pasa a ser la regla más deseada, lo que da lugar a una batería de iniciativas regulatorias. Es así que **en el actual estado de las artes se tiende a valorar positivamente la intervención unilateral de determinados Estados nacionales para imponer extra-territorialmente medidas inspiradas en el “bien público global”. Si tales regulaciones prosperaran, podrían ir recreando nuevamente en el mundo aquella ominosa “zona gris” o entramado de relaciones de reciprocidad condicional que precisamente había querido disiparse con la creación de la OMC.**

Conviene repasar un listado de algunas de estas iniciativas consideradas innovadoras para distintos tipos de bienes (distintos de las sustancias que agotan la capa de ozono, en tanto materia del Protocolo de Montreal):

- a) Etiquetados u otras certificaciones de sustentabilidad ambiental como requisitos para la comercialización de productos<sup>35</sup>
- b) Exenciones arancelarias y no-arancelarias al comercio internacional de bienes y servicios ambientales<sup>36</sup>;

<sup>33</sup> Por ejemplo, los autores citados en la nota anterior proponen que: “...*specific green subsidies that are currently actionable would be permitted; and current export subsidies that are prohibited would be made actionable*” (Mattoo, A. and Subramanian, A.: “Four Changes to Trade Rules to Facilitate Climate Change Action”, op.cit. Recuérdese que el 1 de enero de 2002 caducaron las subvenciones “permitidas” (en el sentido de no recurribles o no impugnables) dentro del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC sancionado en la Ronda Uruguay. Entre ellas se contaban los costos de adaptación (aunque limitados hasta un 20%) “...*de instalaciones existentes frente a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas...*” (Acuerdo citado, artículo 8.2 c)). En consecuencia, hoy día el ordenamiento multilateral vigente no contempla los objetivos de preservar el medio ambiente como fundamento válido para justificar el uso de subvenciones (véase más abajo el texto correspondiente a la nota 40)).

<sup>34</sup> “...*the WTO acknowledged that members were permitted, under some conditions, to take trade measures to Project the global public good even when the damaging action was taking place outsider the territory of the member*” (Mattoo, A. and Subramanian, A.: “Four Changes to Trade Rules to Facilitate Climate Change Action” op.cit.

<sup>35</sup> El etiquetado de huella de carbono se exigió en Francia para una veintena de productos a partir de julio de 2011.



- c) Acceso a los mercados condicionándolo al cumplimiento de un régimen de control de emisiones de gases de efecto invernadero<sup>37</sup>;
- d) Restricciones y gravámenes de importación específicamente dirigidos a contrarrestar los efectos contaminantes asignados a los productos en sí o a sus procesos de manufacturación<sup>38</sup>;
- e) Restricciones o prohibiciones a la exportación de productos cuya producción o utilización afecta la biodiversidad<sup>39</sup>;

---

<sup>36</sup> Al inaugurar la Ronda del Desarrollo, la Declaración Ministerial de Doha (2001), en el párrafo 31 (iii) solicitó a los Países Miembros que negociaran *“la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos”*. En una nota precedente recordé que a partir de entonces y durante una década se prolongaron los infructuosos debates para fijar criterios de individualización sobre tales bienes y servicios. De ahí que, ante el fracaso multilateral, fuera muy festejado el logro alcanzado en septiembre de 2012 por los líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que acordaron una nómina de cincuenta y cuatro productos ambientales con el compromiso de aplicarles preferencias arancelarias del cinco por ciento en el año 2015. Advertí también las expresiones genéricas utilizadas en APEC al caracterizar los distintos productos (consistentes en *“tecnologías para control, monitoreo, tratamiento...”*) indicando la persistencia del problema y su desplazamiento temporal hasta el momento en que deba concretarse dicho compromiso.

<sup>37</sup> En el desarrollo de estas disposiciones lleva la delantera la UNIÓN EUROPEA, mediante un dispositivo (a partir de las Directivas 2008/87 y 2008/101) que consiste en la emisión de permisos negociables para ser utilizados con el objeto de controlar la emisión de gases de efecto invernadero por todos los vuelos con destino y origen en aeropuertos de los Estados miembros a partir de 2012. A tales efectos se considera irrelevante cuál es la zona del espacio aéreo donde se producen las emisiones.

<sup>38</sup> En inglés la denominación usual es la de *“border tax adjustments”* (BTAs). Su aplicación es problemática, entre otras cosas por la dificultad de detectar cuáles son las fuentes contaminantes dentro de las cadenas globales de valor: *“Implementing carbon taxes based on the direct and indirect carbon content in imports would require data not only on production methods in all source countries but also information on the origin of each input...In a world of internationally fragmented production, establishing the precise carbon content of any particular product would be nearly impossible”* (Mattoo, A. and Subramanian, A.: *“Four Change to Trade Rules to Facilitate Climate Change Action”* op.cit.).

<sup>39</sup> Las restricciones a la exportación de determinadas materias primas o insumos, cuando se intentan justificar por una política de protección del medio ambiente pueden encubrir la intención de incrementar así la disponibilidad en el mercado interno de esas mismas materias primas o insumos con la consiguiente reducción de precios y estímulo a las producciones locales que los utilizan. Tales sospechas recayeron sobre China con motivo del caso planteado por Estados Unidos, la Unión Europea y México contra aquel país en virtud de restricciones a la exportación adoptadas respecto de diversas formas de bauxita, coque, fluorita, magnesio, carburo de silicio, metal de silicio, fósforo amarillo y cinc. En su defensa, la delegación china esgrimió dos apartados del artículo XX del GATT: *“A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario 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*



f) Tolerancia o promoción de subvenciones internas a la producción de bienes, servicios y tecnologías ambientales<sup>40</sup>;

---

*preservar los vegetales; (...) 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". Estas cláusulas del artículo XX parecen autorizar, en el seno de la OMC, las medidas de protección comercial inspiradas por objetivos tan valiosos como los indicados. Sin embargo, no es precisamente la interpretación jurisprudencial que ahora prevalece dentro de la propia OMC. El artículo XX aparece como un mandato genérico que debe ser apreciado a la luz de los compromisos asumidos por los Estados Miembros. Así, en el caso de referencia, el 10 de enero de 2012 se firmó el pronunciamiento del Órgano de Apelación que respaldó el informe del Grupo Especial en el sentido que "(...) China no puede tratar de justificar la aplicación de derechos de exportación a determinadas formas de magnesio, manganeso y cinc al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994". Y del mismo modo "(...) China no puede tratar de justificar la aplicación de derechos de exportación a determinadas formas de espato flúor al amparo del apartado g) del artículo XX del GATT de 1994" (WT/DS395/AB/R numeral 362). El fundamento del fallo fue contundente: el Protocolo de Adhesión de China a la OMC fijaba las obligaciones de dicho país incluyendo el compromiso de no aplicar derechos de exportación y por lo tanto no se podía justificar la invocación del artículo XX del GATT. Con posterioridad, en marzo de 2012 Estados Unidos, la UNIÓN EUROPEA y México volvieron a cuestionar en la OMC a China por restringir las exportaciones de los llamados "metales raros", tungsteno y molibdeno (empleados en la fabricación de diversos bienes como baterías y turbinas eólicas). Pero Estados Unidos tampoco está libre de pecado, pues se ha imputado a este país por las restricciones a la exportación de gas natural. Si dichos cuestionamientos llegaran a la instancia contenciosa en la OMC y Estados Unidos hipotéticamente procurase invocar el artículo XX del GATT en la medida que buena parte de ese gas natural es producido por el método de fracturación hidráulica (*fracking*), el argumento defensivo resultaría inconsistente, pues equivaldría a un auto-reconocimiento de prácticas predatorias y contaminantes que a su vez internamente procura refutar a través de una batería de prevenciones y controles.*

<sup>40</sup> Un reciente pronunciamiento del Órgano de Apelación en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, permite dilucidar el contenido de la jurisprudencia con respecto al uso de subvenciones alentadas por un objetivo de preservación ambiental. La intervención arbitral se suscitó por la demanda de Japón y de la Unión Europea contra Canadá ante la aplicación de medidas que afectaban la importación a ese país de equipos y componentes para la generación de energía renovable. Los reportes del Grupo Especial circularon entre los Estados Miembros a partir del 19 de diciembre de 2012 y los informes finales del Órgano de Apelación fueron firmados en Ginebra el 20 de abril de 2013 (WT/DS412/AB/R y WT/DS426/AB/R). Las subvenciones adoptadas en Canadá con el objeto de suministrar energía de fuentes renovables (eólica y solar), estaban supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia respecto de los importados. De ahí que los pleitos incoados a instancias de Japón y la UNIÓN EUROPEA dieran lugar al examen del asunto a la luz, esencialmente, de dos disposiciones básicas en el orden multilateral vigente: por un lado el principio de trato nacional (GATT artículo III.4 y III.8; y Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS) artículo II.1); y por otro lado el régimen de subvenciones estrictamente prohibidas dado su carácter discriminatorio (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, artículo III. 1 b) y III.2)). El Órgano de Apelación no pudo completar el análisis desde la perspectiva del régimen de subvenciones por falta de datos pero de todos modos –siguiendo la usanza de estos procedimientos- ello no se consideró necesario toda vez que arribó al pronunciamiento desde la perspectiva del principio de trato nacional. En tal sentido, se determinó que los niveles mínimos obligatorios de contenido nacional prescriptos en el marco de distintos programas y contratos examinados, eran incompatibles con aquel principio. Al fijar esta posición jurisprudencial, tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación debieron apreciar la defensa del Canadá con respecto a la



g) Refuerzo de la protección de la propiedad intelectual a las nuevas tecnologías, productos y servicios ambientales<sup>41</sup>.

pertinencia de encuadrar –o no– el caso, dentro de lo dispuesto por el párrafo 8 a) del artículo III del GATT, según el cual *“las disposiciones de este artículo no se aplicarán a las leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición, por organismos públicos gubernamentales de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial”*. Entre otras cuestiones involucradas en el caso, la pregunta que interesa para nuestro propósito sería la siguiente: **¿pueden justificarse las discriminaciones comerciales que hagan excepción al principio de trato nacional cuando los objetivos perseguidos por un Estado Miembro con esas medidas discriminatorias sean de carácter altruista y no comercial, como en el hipotético caso de propiciarse la generación de energía de fuentes renovables para disminuir así la emisión de gases de efecto invernadero?** La respuesta del fallo es negativa: las disposiciones multilaterales no permiten justificar dichas medidas. El argumento ecologista estuvo presente en las declaraciones de objetivos de algunos de los programas canadienses que fueron cuestionados, pues como lo recordó la delegación de la UNIÓN EUROPEA, uno de estos objetivos consistía en procurar el aumento de *“la capacidad de suministro de energía renovable para asegurar una producción suficiente y reducir las emisiones”*, *“proporcionar incentivos para la inversión en tecnologías de energía renovable”* y *“habilitar nuevas industrias verdes mediante nuevas inversiones y creación de empleo”*, así como *“facilitar el mayor desarrollo de instalaciones de producción de energía renovable en diversos tamaños, tecnologías y configuraciones”* (Canadá-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, Reports of the Appellate Body, 2.135). Pese a ello, el Órgano de Apelación adoptó la posición de la Unión Europea y del Japón, en el sentido que el párrafo 8 a) del artículo III del GATT debe considerarse como una excepción de carácter altamente restrictivo. Así lo había solicitado la delegación de la Unión Europea en los siguientes términos: *“...los fines o necesidades del gobierno no pueden incluir compras encaminadas a cumplir algún objetivo de política pública declarado, con independencia de si los bienes serán o no utilizados por el gobierno, porque de lo contrario las compras gubernamentales encaminadas a “proteger a los productores locales frente a las importaciones” en aplicación de una política pública declarada eludirían la obligación de trato nacional que impone el artículo III del GATT de 1994. La Unión Europea sostiene que (...) las expresiones “para cubrir las necesidades de los poderes públicos” y “necesidades del gobierno” son sinónimas de la expresión “productos destinados a ser utilizados inmediata o finalmente por los poderes públicos”* (Canadá-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, Reports of the Appellate Body, 2127).

<sup>41</sup> La extensión y profundización de los derechos de propiedad industrial con el fin de reforzar las acciones destinadas a contrarrestar el cambio climático, es precisamente objeto de cuestionamiento a propósito de la vulnerabilidad de los países en desarrollo para encarar sus políticas con ese mismo fin. En tal sentido, véanse las alusiones de Leal-Arcas al posible recurso que representan las licencias obligatorias, aplicando el artículo 30 del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC; TRIPs en inglés): *“Los Miembros podrán prever excepciones limitadas de los derechos exclusivos conferidos por una patente, a condición de que tales excepciones no atenten de manera injustificable contra la explotación normal de la patente ni causen un perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular de la patente, teniendo en cuenta los intereses legítimos de terceros”*. El mismo autor indica la conveniencia de atender a la deliberada flexibilidad que caracteriza a los “objetivos” de dicho Acuerdo, expuestos por el artículo 7: *“La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones”*. El interés del aporte realizado por el autor citado y de sus referencias bibliográficas, radica en que la invocación a las mencionadas disposiciones de ADPIC-TRIPs excede el campo de la salud pública y acceso a medicamentos, para responder también a los



Frente a la magnitud del problema que representa la contaminación y degradación de los recursos naturales renovables y no renovables, se levanta un primer obstáculo, de política económica, que compromete la adopción unilateral de estas medidas, tanto las restrictivas como las de promoción y subvención. El obstáculo consiste en el inevitable desencadenamiento de represalias comerciales y la imposibilidad de dirimir las consiguientes diferencias ante cualquier foro, dada la inconsistencia de los posibles cuestionamientos entrecruzados, en la medida que al afectarse intereses nacionales una misma restricción o subvención puede tener los atributos para ser considerada legítima cuando es propia e ilegítima cuando es ajena.

Y se presenta un segundo obstáculo, que compromete no sólo la adopción unilateral de las medidas sino también las concertadas en marcos multilaterales, plurilaterales o bilaterales. Este obstáculo corresponde, una vez más, a las condiciones de producción prevalecientes en la economía global. En resumidas cuentas, los paradigmas tecnoproductivos no pueden ser considerados como variables independientes o externalidades. Muy por el contrario, el sistema económico internacional constituye un mecanismo de realimentaciones tecnológicas, que debe ser observado en sus dos perspectivas temporales: hacia atrás y hacia adelante. Es un mecanismo de realimentaciones tecnológicas hacia atrás, porque las tecnologías residuales desempeñan funciones económicas que no pueden ser sustituidas sino progresivamente<sup>42</sup>. Y es un mecanismo de realimentaciones tecnológicas hacia adelante, porque las tecnologías prevalecientes van siendo constantemente “superadas” por otras, que las horadan una a una. Más arriba presenté un par de ejemplos para ilustrar acerca de las características de esta dinámica:

---

apremios del cambio climático (Leal-Arcas, Rafael: “Climate change and International trade” citado, páginas 428 y 429).

<sup>42</sup> “...las medidas de respuesta relacionadas con el comercio se basan en las emisiones durante la etapa de producción y no durante la de consumo, por lo que no se toma en cuenta que una gran parte de las emisiones en los países en desarrollo se relaciona con las exportaciones que se hacen para satisfacer los patrones de consumo de los países desarrollados. Por lo tanto, quienes defienden estas medidas estarían sosteniendo que la responsabilidad corresponde al productor, mientras que los críticos sostienen que el importador también es responsable por la emisión vinculada con sus importaciones” (Lottici, M.V; Galperin, C.; Hopstock, J.: “El proteccionismo comercial verde: un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo”, CEI Revista Argentina de Economía Internacional, número 1 febrero 2013 página 51). Por lo demás, aún con respecto a las sustancias que agotan la capa de ozono, basta examinar la evolución de las normativas en el marco del Protocolo de Montreal por un lado, y de la Unión Europea, por el otro lado, para comprobar que dichos regímenes para preservarse deben responder a una flexibilidad institucional que permita reformular las sustancias dañinas sin plazos prefijados.



- (i) Una cuestión trascendental es la revisión de las cadenas globales de valor según distintos métodos de evaluación de impacto sobre el cambio climático. Hoy día los procedimientos de detección de la “huella del carbono” desde el punto de vista de las políticas de preservación ambiental tienden a ser sustituidos por otros procedimientos, de más amplia cobertura, para la detección de la “huella ambiental”. En consecuencia, las medidas restrictivas aplicadas con el objeto de contrarrestar procesos productivos contaminantes por la emisión de gases de efecto invernadero, a corto plazo pueden considerarse inoperantes y luego ser sustituidas –por medidas alternativas de más amplio espectro y a ser aplicadas con el objeto de contrarrestar también otros daños significativos, como es el derroche de recursos acuíferos escasos.
- (ii) Y otra cuestión trascendental con respecto a la interacción entre políticas de preservación ambiental y cadenas globales de valor, es la redefinición del daño ambiental cuando el punto crítico se identifica con el eslabón inicial de la cadena: sus materias primas. En tal caso, es inevitable que puedan ser afectados todos o casi todos los eslabones ulteriores. Aquí también surge un ejemplo actual: la sustitución de los biocombustibles de “primera generación” por otros de “segunda generación” que son considerados menos lesivos desde el punto de vista ambiental y para la seguridad alimentaria. En efecto, las ingentes inversiones efectuadas ente fines del siglo XX y principios del siglo XXI para producir biocombustibles a partir de aceites de granos y oleaginosas ya están jaqueadas por la tendencia a reemplazar dichos biocombustibles, en especial dentro de la Unión Europea, por otros biocombustibles que se obtienen de materias primas y a través de procesos supuestamente menos degradantes de los recursos naturales y que no afectarían las disponibilidades de alimentos para la humanidad. Son los llamados “biocombustibles de segunda generación” Estos cambios van dando lugar a modificaciones normativas<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> “...existe una propuesta de la CE consistente en aplicar un límite a los biocombustibles convencionales en niveles de 5,5 % de la energía utilizada en el transporte (actualmente pueden llegar al 10%) para 2020. Esta medida, actualmente en discusión en el seno del Parlamento, propone “poner un techo” a los biocombustibles que llaman de “primera generación” –que es donde entraría el biodiesel a base de soja, el etanol de caña de azúcar y de maíz, entre otros-, con el objetivo de potenciar a los llamados biocombustibles de “segunda generación”, como los residuos agrícolas o las algas...” (párrafo extraído del documento



Es así que teniendo a la vista las condiciones de producción en la economía global y su reflejo sobre los paradigmas tecno-productivos, las disposiciones para regular la protección ambiental deben someterse a procedimientos de ajuste o adaptación permanente con el fin de asimilar las innovaciones tecnológicas. Y tales disposiciones no pueden surgir sino de una gimnasia de concertación, también permanente, entre los Estados nacionales. La exigencia de ajuste o adaptación vale aún para cuestiones sobre las cuales reina mayor consenso, como es el caso de las restricciones comerciales sobre las sustancias que agotan la capa de ozono y los productos que contienen esas sustancias<sup>44</sup>. Así, los procedimientos de negociación y renegociación deben formar parte de la propia estructura institucional que cobija la normativa. Y es evidente, asimismo, que **dado el carácter asincrónico de las transformaciones tecnológicas** (como se apuntó más arriba a propósito de las cadenas globales de valor), **las sensibilidades deben ser apreciadas bajo términos relativos de reciprocidad y no como expresiones genéricas de disparidades e insuficiencias categoriales, esto es, propias de determinadas categorías de países**. Por lo tanto, también desde el ángulo de las políticas de protección frente a los efectos nocivos del cambio climático, puede advertirse la funcionalidad de los TLC que luego de una etapa

---

editado por la Fundación INAI bajo el título "El tanque medio vacío", fechado el 26 de agosto de 2013 y que recoge algunas conclusiones de la mesa de trabajo "Biocombustibles: ¿patada a la escalera?" organizada conjuntamente por la Fundación INAI y el Programa de Formación y Capacitación de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires). La discusión en el Parlamento europeo, a la que alude el documento citado, quedó zanjada en el mes de septiembre del mismo año habiéndose votado a favor de un texto que solicitó la fijación de un máximo de 6% para la utilización de los biocombustibles de primera generación en la provisión de energía a los medios de transporte. Entretanto, en distintos lugares del mundo se observaba el rápido desarrollo de plantas elaboradoras de biocombustibles de segunda generación, como las productoras de algas (invernaderos) de las cuales se extrae materia seca destinada a la elaboración de alimentos y materia líquida para la preparación de biodiesel. El ritmo de reproducción de las algas favorece la productividad de los emprendimientos, que a su vez pueden utilizar aguas contaminadas como nutrientes y concomitantemente contribuir a su potabilización.

<sup>44</sup> Los ejemplos abundan, pero me limito a uno, perteneciente al capítulo V "Control de emisiones" del Reglamento (CE) 1005/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, aplicado desde el 1 de enero de 2010. Se trata de las tecnologías que deben utilizarse para la destrucción de sustancias reguladas (contenidas en aparatos de refrigeración y aire acondicionado y bombas de calor, aparatos que contengan disolventes o sistemas de protección contra incendios y extintores) y de los productos que las contengan. Dichas tecnologías "de destrucción" pueden estar previstas –o no- en el anexo VII del Reglamento. Para las tecnologías allí consideradas, el artículo 22.3 establece que la Comisión podrá introducir modificaciones "...para incorporar la evolución tecnológica". Y para las tecnologías no previstas por el citado anexo, el artículo 22.2 determina que deberán ser las "...más aceptables desde el punto de vista ambiental, que no entrañe costes excesivos, siempre que el uso de dichas tecnologías cumpla la legislación comunitaria y nacional sobre residuos y que se observen los requisitos adicionales con arreglo a dicha legislación".



de intensa multiplicación y diversificación han comenzado a entrelazarse bajo distintas estrategias de convergencia.

## 8. ALGUNAS CONCLUSIONES

Dentro de una vasta bibliografía que circula en centros académicos y organismos internacionales, la necesidad de explicar cambios o rupturas sustanciales tiene una resolución sintomática: las alteraciones aparecen como externalidades o irrupciones independientes respecto de la propia entidad de los procesos examinados. Es lo que ocurre, precisamente, al abordar la vertiginosa y simultánea expansión territorial o internacionalización de los mercados, que como se sabe corresponde a una fragmentación o atomización de las actividades productivas y a una simultánea concentración de la propiedad y control de las mismas actividades mediante las denominadas “cadenas globales de valor”. Y es lo que ocurre, también, al examinar el ruinoso impacto que generan esas prácticas sobre los recursos naturales renovables y no renovables. En el estudio de dichas cuestiones, los eventos son concebidos como si se tratara de fuerzas que irrumpen de manera traumática. Pero se trata, en última instancia, de “tecnologías”: tecnologías aplicadas en cadenas globales de valor; y tecnologías que, al ser aplicadas en procesos de producción, distribución y consumo afectan el medio ambiente. Estos eventos tecnológicos suelen dar lugar a distorsiones y contraposiciones que invitan a la dramatización y consiguiente formulación de propuestas normativas que también se contraponen –a veces en tono apocalíptico- a las regulaciones en vigor.

Una cosa es advertir el ritmo febril del desarrollo tecnológico y de sus distintas aplicaciones e incidencia sobre las actividades económicas en esta fase de la economía global; y muy otra cosa es postular disrupciones o fracturas tecnológicas que justifiquen el arrasamiento de una normativa por otra. El objetivo de este trabajo consiste en demostrar que la viabilidad o inviabilidad de las regulaciones depende de su versatilidad para encajar o no en el complejo cuadro de transformaciones tecnológicas en curso; y que dicha versatilidad debe ser entendida como expresión del criterio de reciprocidad. Con ello se pretende advertir que los Estados nacionales desempeñan un papel preponderante para reducir los efectos adversos de la economía global sobre sus propias poblaciones; y, en consecuencia, destacar el carácter estratégico de los tratados “de libre comercio” de última generación (TLC)



precisamente por suministrar reglas y procedimientos destinados a compatibilizar las sensibilidades de los Estados nacionales. Puede hacerse otra lectura pero que es afín a la anterior: buena parte de la compatibilización de sensibilidades nacionales queda plasmada mediante disposiciones de los TLC por las cuales se regula el ritmo de amortización de las tecnologías incorporadas a los procesos, mercancías y servicios considerados en las mesas de negociación.

Finalmente, los países en desarrollo están atrapados en un juego de pinzas: por un lado los involucra la internacionalización de los mercados con todas las restricciones que surgen de sus propias insuficiencias y disparidades estructurales; por otro lado, los *waivers* o excepciones solicitadas con el fin de escapar transitoriamente a los estándares predominantes, cuando son a título de “tratamientos especiales y diferenciados” no tienen otro efecto que el de dilatar en el tiempo y por lo tanto incrementar esas insuficiencias y disparidades. El autor sugiere un viraje para solicitar “tratamientos preferenciales” por los cuales convendría en muchos casos suscribir los estándares –y ya no rogar transitorias exenciones- pero supeditando el cumplimiento a la obtención de asistencia técnica y financiera que permita el efectivo acceso a los mercados concedentes de beneficios comerciales. Así, está en manos de los países en desarrollo la posibilidad de articular sus políticas de negociaciones comerciales y económicas frente a los países desarrollados. En tal sentido, el objetivo debería consistir en anudar de manera operativa -y no meramente programática- las tratativas para el acceso a los mercados más exigentes con los dispositivos de cooperación técnica y financiera. En consecuencia, el acceso efectivo a los mercados tendría que estar tecnológicamente garantizado por dichas acciones de cooperación, lo que además debería implicar el compromiso de auditar esa cooperación mediante un régimen de evaluaciones periódicas. Al relacionar en la práctica, por un lado las concesiones comerciales y por otro lado las acciones de cooperación, podría contribuirse a despejar el camino hacia un desarrollo sustentable a escala global.

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