

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

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

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 129 – JUNIO DE 2021

SUMARIO

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

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

Marcelo Halperin
Doctor en Ciencias Sociales y Derecho

I. Los TLC y la competitividad: presunciones instaladas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Los países en desarrollo y el unilateralismo infructífero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. La sacralización del multilateralismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. La función reparadora de los TLC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. El interminable debate académico acerca de la competitividad³²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁶ Obra citada, p. 10.

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

³⁸ Obra citada, p. 10.

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

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

IX. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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