

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° 122 – JUNIO DE 2020

SUMARIO

- EL COVID-19 COMO RENOVADO DETONADOR DEL ACAPARAMIENTO Y LA DEPREDACIÓN COMERCIAL: ¿EL MULTILATERALISMO EN COMA?
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

● EL COVID-19 COMO RENOVADO DETONADOR DEL ACAPARAMIENTO Y LA DEPREDAÇÃO COMERCIAL: ¿EL MULTILATERALISMO EN COMA?

Marcelo Halperin

Dr. en Derecho y Ciencias Sociales¹

Presentación

En distintos círculos académicos ha producido escozor y luego repulsa el conocimiento de medidas y prácticas de política comercial que adoptaron numerosos Estados a partir del estallido de la emergencia sanitaria. Aquí se intenta poner en claro que aquellas muestras de asombro y rechazo en muchos casos obedecen a una concepción simplificada y por lo tanto errónea sobre las características de los compromisos contraídos en el marco multilateral. Todavía suele presumirse la existencia de una especie de “comunidad económica internacional”, esto es, la prevalencia de un vínculo de solidaridad o cooperación internacional que debería ser lo suficientemente sólido como para enfrentar emergencias globales. En cambio, el autor sugiere un repaso de los compromisos multilaterales a la búsqueda de claves que permitan explicar los conflictos, a veces larvados y otras veces manifiestos, que han venido afrontando los Estados nacionales durante los últimos años en su interacción comercial y económica. Con este objetivo se propone un análisis ponderado de los principios y criterios esgrimidos por distintos gobiernos durante las negociaciones y controversias planteadas a partir de la creación del GATT en 1947. Al calor de tantos regateos y disputas aparecen principios y criterios coexistentes que si bien no se compadecen entre sí desde un punto de vista estrictamente lógico, en todo caso constituyen ambivalencias que reflejan el desarrollo de las condiciones de producción en una fase del sistema económico internacional caracterizada por su azarosa y acelerada maduración. En este marco, se observa hoy día una tendencia hacia la formalización de relaciones económicas y comerciales

¹ *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.*

internacionales sobre la base de acuerdos que tienen como sustento inequívoco al criterio de reciprocidad. Al examinar las edificaciones normativas diseñadas con ese fin, es posible advertir una incipiente convergencia que podría desembocar en la reformulación colectiva del multilateralismo. Pero entretanto, lo cierto es que este panorama segmentado invita a la revisión de los conceptos tradicionales sobre la competitividad.

Con semejante acervo a la vista, ya desatada la pandemia y con los recursos normativos disponibles, los Estados nacionales han intentado sortear individualmente las dificultades más apremiantes tanto en el aspecto sanitario como alimentario. La adopción de diversas medidas restrictivas y desleales está dando lugar a evaluaciones sesgadas por aquellas suposiciones simplificadas acerca de los principios que sustentarían el orden multilateral vulnerado. Un paso más adelante, afloran reivindicaciones de la competitividad internacional entendida en concordancia con dichas simplificaciones.

Pero el principio de realidad se impone una vez más. Así, la estampida generada por el pánico planetario debería ser examinada en primer término a la luz de las condiciones de producción y de las reglas preexistentes para proyectar tales antecedentes sobre la etapa que sobrevendrá a la emergencia sanitaria. En este sentido, no parecen fructíferas las apreciaciones esquemáticas que llevan al extremo posibles reajustes en las relaciones de poder: el supuesto fortalecimiento de los Estados nacionales a expensas de la actividad empresarial, o bien una consolidación de las corporaciones transnacionales pertenecientes a sectores “beneficiados” por la pandemia y en desmedro de las políticas restrictivas que pudieran intentarse. Al considerar los antecedentes, ni uno ni otro extremo parece verosímil. La emergencia exacerbó aún más el estrechamiento de las relaciones que desde hace tiempo vienen entablado ambas formaciones entre sí. Esta tendencia permite augurar el sentido de las disposiciones que merecerán mayor atención en los tratados de libre comercio de última generación (TLC) y formatos afines una vez resuelta la pandemia: reservas de mercado; reconocimiento y regulación pormenorizada de posiciones dominantes; y negociación puntillosa de requisitos e incentivos de desempeño para las inversiones extranjeras directas en sectores estratégicos.

I. Las distorsiones comerciales en la historia reciente del multilateralismo

Frente a una calamidad pública como la desatada por el COVID-19, han recrudecido las políticas comerciales discrecionales y hasta discriminatorias llevadas a cabo por los Estados nacionales a título individual y sin que por ahora se avizore alguna posibilidad de su cuestionamiento en la órbita multilateral de la OMC o bajo cualquier otra jurisdicción internacional.

Estas políticas discrecionales y eventualmente discriminatorias son esencialmente de dos órdenes. Por un lado, proliferan restricciones a las exportaciones de bienes cuando se trata de satisfacer demandas internas actuales o potenciales con fines terapéuticos pero también alimentarias, atendiendo a las dificultades del aprovisionamiento local por la interrupción o insuficiencia del transporte y los sistemas logísticos.²

Por otro lado, cunden prácticas predatorias adoptadas por empresas privadas y también públicas (pero no asimilables al dumping y a las subvenciones tal como están caracterizadas por los acuerdos multilaterales vigentes) cuando se ofrecen bienes y servicios, pero en especial equipamientos, dispositivos e insumos que, pese a las eventuales muestras de deslealtad comercial de los oferentes, son a todo evento demandados para combatir la pandemia.

De manera tal que la pandemia del COVID-19 vino asociada a distintas formas de acaparamiento y depredación de mercados. Sin embargo, estas prácticas distan de ser novedosas, más allá del halo de tolerancia que podría justificarlas en circunstancias excepcionales como las de una emergencia sanitaria desatada a escala planetaria.

En efecto, 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

² Al 25 de abril de 2020 ya se habían detectado ciento veintidós nuevas medidas gubernamentales que impedían o bien obstaculizaban las exportaciones de bienes e insumos médicos y sanitarios. El registro fue realizado por “Global Trade Alert”, una iniciativa que desde principios del año estuvo dedicada a recopilar información sobre exportaciones e importaciones de productos médicos y alimenticios. Dicha información se recopiló y confrontó semanalmente a través de la cooperación entre el Instituto Universitario Europeo y el Banco Mundial. Los datos de referencia fueron publicados en: www.globaltradealert.org/reports

(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. Estas facultades especiales colocaron a 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.

Así, el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT 1947 había condicionado la aplicación de los instrumentos de política comercial, empezando por el principio de trato nacional (TN), a la inexistencia de previsiones incompatibles con dichas disciplinas y que hubieran estado vigentes a la fecha de suscribir el GATT en los ordenamientos nacionales de las partes contratantes fundadoras (*“grand father’s clause”*). Semejante privilegio recién desapareció al consagrarse el Acuerdo de Marrakech que puso los cimientos de la OMC.³

Pero además de requerir el reconocimiento de un derecho “preexistente” en su favor, los países desarrollados apartaron algunas materias para valerse de una posición privilegiada a su respecto. En el sector agrícola, al introducir en 1955 la Sección B del artículo XVI, quedaron amparados por el GATT para que no se cuestionaran sus ventajas financieras aplicadas a la subvención de exportaciones agrícolas excedentarias.⁴ Además, desde 1974 procuraron guarecerse de la irrupción de productos textiles y de indumentaria originarios del mundo en desarrollo al consagrarse un *“Acuerdo Multifibras”*, lo que permitió enmarcar medidas restrictivas unilaterales y acuerdos internacionales con cupos de importación.⁵

Otro ejemplo mortificante para los países en desarrollo fue el de la aplicación de una cláusula de la nación más favorecida de alcance “condicional” destinada a excluir de los

³ En las líneas que siguen se resume el análisis efectuado por el autor en (2018). El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo. En N. B. Mellado, (Coord. y Ed.) y M. Cienfuegos Mateo, (Coed), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano* (pp. 59-110) Ediciones Lerner. Acerca de la cláusula “del fundador” véase la evaluación de Eduardo Ablin: (2006). *¿La OMC sucesora del GATT?: coincidencias y divergencias. Guía Práctica de Comercio Exterior*, (43).

⁴ Éste fue el punto de partida del proteccionismo agrícola cuya manifestación más contundente fue la Política Agrícola Común de la Unión Europea. Como es sabido, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC procuró encarrilarlo aunque el resultado no consistió en una supresión de las distorsiones sino en su reemplazo por otras.

⁵ Dicho Acuerdo fue sustituido por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC, que caducó al cabo de diez años.

beneficios derivados de los “códigos” negociados en la Ronda Tokio (1973-1979), y en especial el “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”). En este aspecto, durante algunos años los países en desarrollo – reticentes para suscribir esos códigos- padecieron la aplicación de medidas compensatorias sobre sus exportaciones a países desarrollados respecto de bienes sobre los cuales se imputaban subvenciones, sin que fuese requerida la demostración del perjuicio grave a productores locales de bienes similares a los importados, tal como lo establecía el referido código como condición para justificar dichas medidas compensatorias.

Paralelamente, al establecerse que las aperturas comerciales serían objeto de negociaciones pormenorizadas, se dio lugar a interpretaciones y luego a posturas gubernamentales reivindicativas de un criterio de “reciprocidad” para las condiciones de apertura comercial que pudieran acordarse. Y ante la imposibilidad de ponderar dicha reciprocidad en las concesiones, quedó abierto un campo de conflictividad que nunca terminó de cerrarse.

En todo caso, tanto las distintas modalidades de discrecionalidad consagradas en el GATT como el criterio de reciprocidad –necesariamente bilateral- para justificar (o no) las concesiones comerciales negociadas, colisionan claramente con la vigencia irrestricta de un principio de no discriminación que, sin embargo, ha sido el emblema utilizado de manera excluyente para justificar desde un comienzo la imposición del ordenamiento catalogado como “multilateral”.

Más allá de la retórica, el principio de no discriminación y el criterio de reciprocidad han coexistido, si bien nunca fue una coexistencia pacífica en tanto la incompatibilidad conceptual entre ambas nociones marcó una conflictividad inmanente al interior del multilateralismo y dio lugar a periódicos intentos de corrección o ajuste normativo. Tales intentos fueron materializados a través de las Rondas de negociaciones multilaterales, en especial de las más recientes. En este sentido, los cambios normativos que se introdujeron en la Ronda Kennedy (1964-1967), siguiendo por la Ronda Tokio (1973-

1979)⁶ y culminando con la Ronda Uruguay (1986-1993)⁷, procuraron enmendar una y otra vez los efectos adversos generados por la periódica regresión hacia modalidades de reciprocidad condicional (limitaciones “voluntarias” de exportaciones negociadas bilateralmente; “acuerdos de comercialización ordenada”...) en abierta contraposición al principio de no discriminación. En particular, dichas prácticas de reciprocidad condicional (reunidas bajo la denominación genérica de “comercio administrado”) habían proliferado tanto antes de la Ronda Tokio como después de concluida. La peligrosa confusión entre lo “permitido” y lo “prohibido” hizo dudar sobre la viabilidad del multilateralismo encarnado inicialmente por el GATT.⁸ En todo caso abundaron los ejemplos de países desarrollados imponiendo compromisos para la auto-restricción de exportaciones (“*voluntary export restraints*”, VER) que condicionaron a los países proveedores; así como el establecimiento de límites en el acceso a mercados mediante acuerdos de comercialización ordenada (“*orderly marketing arrangements*”, OMA). Las legislaciones internas, tanto de EUA como de la Comunidad Europea, convalidaron estas prácticas mediante provisiones que auto-legitimaban la adopción de represalias comerciales. En EUA fueron utilizadas disposiciones incorporadas a la “*US Trade Act Section 301*” de 1974⁹ que a su vez derivaron en la concertación, a partir de 1985, de acuerdos

⁶ Acerca de las modificaciones introducidas en la Ronda Tokio: (1979, 12 de abril). THE TOKYO ROUND Statement by GATT Director-General, and Publication of Agreements. *GATT Press Release/1234*. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATT/1234.PDF>

⁷ Fondo Monetario Internacional. (1994). La Ronda Uruguay exige grandes cambios. Boletín, 23(1).

⁸ Antes de la culminación de la Ronda Uruguay, el escepticismo acerca de la posibilidad de reconfigurar al principio de no discriminación llevó a John Jackson a escribir: “Various scenarios have been mentioned in a variety of works; for example, there could be further development of a MTO, or alternative more blocs developing without adequate further multilateral development. It has been mentioned that the system could evolve towards “managed trade”, which some policy leader would deem unfortunate. It is also conceivable that a smaller group of nations might form a sort of “GATT plus”, which could become the basis of a multilateral trade discipline that would not have to make so many concessions to the least common denominator of a hundred plus nations”. Y en la nota al pie, citando a W. Davey (“U.S. Trade Law and the Post-Uruguay Round GATT: An Enduring Co-Existence?”) y a Jeffrey J. Schott (“More Free Trade Areas?”), le atribuye a éste último la premonición de “a system for supplementing the GATT’s effectiveness in which contracting parties also become obligated members of smaller, multinational agreements. The benefits of those smaller agreements would also run to GATT members benefitting from general most-favored-nation status” (John H. Jackson: 1992, Reflections on the Implications of NAFTA for the World Trading System, *Columbia Journal of Transnational Law*, 30(3), pp. 510-511.

⁹ Este régimen en alguna medida fue justificado por la carencia, bajo la égida del GATT y hasta la puesta en vigor de un acuerdo multilateral específico en la OMC (1995) de disciplinas que resguardaran la propiedad intelectual con motivo de operaciones de comercio internacional e inversiones. Tal carencia podía dar lugar a condicionamientos a la transferencia de tecnología y

compulsivos destinados a expandir sus propias exportaciones, luego reforzados por un mecanismo de retaliaciones cruzadas a través de la *US Trade Act Section Super 391* de 1988. Con anterioridad al dictado de dichas disposiciones, la Sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962 había autorizado al Presidente a limitar el ingreso de bienes que pudieran afectar la seguridad nacional del país. Esta última invocación a la seguridad nacional resultó altamente significativa porque no aludía a prácticas desleales que pudieran justificar la aplicación de medidas antidumping o derechos compensatorios de algún modo sustentados bajo el paraguas del GATT.

Habida cuenta de tantas elusiones y evasiones al principio de no discriminación, algunas de ellas sacralizadas por el orden multilateral y otras instaladas por los ordenamientos internos, los países desarrollados se vieron en la necesidad de ir compensando al mundo en desarrollo con distintos “tratamientos especiales y diferenciados” en su favor. Inicialmente dichos tratamientos fueron objeto de inclusiones normativas en el GATT tan ostentosas como inoperantes,¹⁰ para culminar con la denominada “Cláusula de Habilitación” sancionada en carácter de Decisión de las Partes Contratantes en las postrimerías de la Ronda Tokio (1979).¹¹

Con semejante bagaje a cuestas, en los apartados que siguen se procurará dilucidar: (a) cuáles serían los fundamentos teóricos para justificar la superposición entre el principio de no discriminación y el criterio de reciprocidad; y (b) los motivos por los que dicha superposición se ha mantenido en el tiempo y, ante una emergencia sanitaria de alcance

susceptibles de vulnerar el principio de trato nacional (véase la referencia en ABLIN, Eduardo: “Estados Unidos y China: la legitimidad de la normativa invocada en la guerra comercial” en el diario *El Economista*, 23 de enero de 2020).

¹⁰ En la primera revisión del GATT (1964-1955) se introdujo el artículo XVIII sobre ayuda para promover el desarrollo económico; y en 1964 se aprobó la Parte IV (artículos XXXVI a XXXVIII).

¹¹ Por un lado la Cláusula de Habilitación otorgó validez a concesiones negociadas entre países en desarrollo sin exigir la formalización de zonas de libre comercio para exceptuarlas de la obligación de multilateralizar dichas concesiones. Así se legitimaron los acuerdos de preferencias no-extensivos, que inicialmente permitieron revitalizar el comercio en América Latina (mediante ALADI) y en Asia Sud-oriental (mediante ASEAN), aunque al cabo de una década los países en desarrollo fueron sustituyendo estos acuerdos limitados por los tratados de libre comercio de última generación. Por otro lado la referida Cláusula legitimó las concesiones unilaterales no extensivas otorgadas por países desarrollados a países en desarrollo (“Sistemas Generalizados de Preferencias”), aunque focalizadas sobre productos con respecto a los cuales los países beneficiarios no hubieran alcanzado niveles de competitividad internacional y que siempre han quedado supeditadas a la discrecionalidad de los países otorgantes. En este aspecto, la progresiva reducción de las concesiones fue utilizada como argumento persuasivo para atraer a los países en desarrollo al redil de la reciprocidad, esto es, para negociar tratados de libre comercio.

planetario, ha terminado por desembocar en una nueva crisis del orden multilateral. En este recorrido, parece necesario advertir sobre las condiciones bajo las cuales se han venido desarrollando las relaciones económicas y comerciales internacionales, tomando nota de la significación adquirida por los nuevos instrumentos de negociación y, habida cuenta de ello, cómo podrían asimilarse normativamente las experiencias traumáticas adquiridas en ocasión de la pandemia.

II. Como explicar la superposición de dos concepciones antagónicas en el orden multilateral

Actualmente no abundan en la doctrina contribuciones acerca de la coexistencia del principio de no discriminación (con sus expresiones comerciales típicas: la cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional) y el criterio de reciprocidad.

En este aspecto parece útil repasar un texto de Carolyn Rhodes publicado en la primavera de 1989.¹² He aquí su propuesta desafiante sobre la utilidad de aquella “reciprocidad” compulsiva en tanto, según la autora, podría también interpretarse como una especie de invitación a cooperar bajo las condiciones prevalecientes en las relaciones comerciales internacionales:

*Recent works in international relations theory have focused on the value of reciprocity as a means of achieving cooperation in international politics. They argue that in an anarchic setting in which self-help typifies the behavior of sovereign nation states, the strategy of matching comparable responses to the actions of other nations may educate them over time to cooperate, even in the absence of centralized enforcement”.*¹³

Pero la autora de la referencia va más allá, al advertir que la reciprocidad, entendida como el balance que resulta de prácticas de regateo, es uno de los componentes del orden multilateral aun cuando contraríe al principio de la nación más favorecida:

¹² Rhodes, C. (1989). Reciprocity in Trade: the utility of a bargaining strategy. *Internacional Organization*, 43(2), pp. 273-299. <https://www.jstor.org/stable/2706703?seq=1>

¹³ Carolyn Rhodes, obra citada, p. 273.

In fact, GATT itself was founded on two distinct and contradictory principles that were inherited from U.S. trade law and that embody this set of expectations: the principle of unconditional most-favored-nation (MFN) treatment and the principle of balanced treatment. The first principle guarantees equally to all contracting parties benefits granted any contracting party. Although the second ensures mutual and roughly equivalent concessions as the basis for tariff bargaining, it also gives members the right to retaliate when those concessions are withdrawn or when unfair acts are committed. This retaliation may take many forms, ranging from antidumping duties to market closure, depending upon the action disputed and the perceptions of the actors involved. Since GATT rule incorporate these two principles, reciprocity is often a condition of trade arrangements between GATT members even though it contradicts nondiscrimination”.¹⁴

Quizás convendría matizar el calificativo de “contradicción” al que recurre la autora. Al anudarse normativamente dos orientaciones potencialmente opuestas como serían, por un lado la reciprocidad en tanto invitación a la búsqueda de equivalencias entre prestaciones y contraprestaciones, y por otro lado el principio de no discriminación, más que una contradicción queda expuesta una ambivalencia. Así, el orden multilateral librado a su propia dinámica finalmente habría transformado en ambivalente una potencial contradicción. De ahí que durante décadas, a propósito de las negociaciones y las controversias planteadas en el marco del GATT y luego en la OMC, ambas orientaciones alcanzaron cierta compatibilidad funcional.¹⁵ Pero se trató siempre de una compatibilidad precaria, porque al resquebrajarse el orden multilateral la ambivalencia dio lugar a riesgosos malos entendidos. Ese fue el caso de las desinteligencias entre Estados Unidos de América y Japón durante la década de los ochenta: ambos Estados se consideraron agraviados, uno respecto del otro, sobre la base de distintos supuestos:

¹⁴ Carolyn Rhodes, obra citada, p. 276.

¹⁵ “it is quite common for importing nations to seek agreements with exporting nations on restricting the quantity of certain exports to their market. Although article 1 of GATT prohibits such quantitative restrictions, the fact that both the importer and the exporter collude to arrange limits on the level of exports to that particular market means that the rule infraction does not in itself cause a dispute. It is, in fact, the cooperative culmination of a negotiated settlement (...) Therefore, even though voluntary export restraints are a form of collusion against the liberal ideal of GATT, they may actually be the most politically feasible means of maintaining cooperation for relatively open trade in the face of protectionist pressure”(Carolyn Rhodes, obra citada, pp. 280 y 281).

Whereas the Japanese government takes the position that its trade surplus is the result of its nation's genuine competitive ability in comparison with that of others, the U.S. government argues that the trade surplus is only possible because Japan has more open access to other nations markets than they do to Japan's market. Thus, Japan claims that in its particular trade tactics it is behaving fairly as is expected under the GATT framework, while the United States claims that there is an accumulated imbalance that deligitimizes those tactis".¹⁶

Cuarenta años más tarde, ahora bajo la vigencia de la OMC, Estados Unidos de América y China mantuvieron una disputa semejante a la anterior.¹⁷ Ocurrió que en enero de 2018 reapareció en EUA la invocación a la añeja Sección 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior de 1962 cuando el Departamento de Comercio elevó al Presidente dos nuevos dictámenes sobre importaciones de aluminio y acero. Ahora ya sin poder justificar su asidero en la seguridad nacional dadas la irrelevancia del papel del acero y del aluminio en la industria de armamento en la segunda década del siglo XXI, la “seguridad nacional” apareció como un concepto netamente económico, dirigido a la protección de la industria radicada en territorio estadounidense y que se veía amenazada por la sobreproducción y consiguiente incremento de las exportaciones chinas. Finalmente, durante el mes de abril de 2018 se adoptaron gravámenes arancelarios adicionales a productos del acero y del aluminio de manera explícitamente discriminatoria con respecto al origen de las mercaderías y sobre la base de facultades asignadas al Presidente por aquella Ley de 1962. Pero no sólo eso: EUA liberó del gravamen a determinados países que se avinieron a limitar sus exportaciones y de tal modo fue también reflatada la reciprocidad condicional.

Pero China respondió a las restricciones estadounidenses el 5 de abril de 2018 apoyándose sobre las regulaciones multilaterales. En tal sentido solicitó al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC la apertura de una instancia de consultas. Al presentar los fundamentos de su reclamo, el documento de la delegación china mencionó la posible vulneración de disposiciones del GATT pero también del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al citar a este otro Acuerdo de la OMC señaló, como al pasar, que se lo invocaba “porque

¹⁶ Carolyn Rhodes, obra citada, p. 277.

¹⁷ Ablin, Eduardo: (2020, 23 de enero). Estados Unidos y China: la legitimidad de la normativa invocada en la guerra comercial. *El Economista*.

con respecto a las medidas en litigio que constituyen en esencia medidas de salvaguardia” EUA no habría dado las explicaciones previstas ni cumplido los requisitos apropiados. Esta referencia de China no fue inocente. En efecto, para la OMC las salvaguardias comerciales se distinguen de las medidas contra la deslealtad comercial (derechos antidumping y compensatorios) porque las salvaguardias constituyen auto-inculpaciones, esto es, aducen una dificultad coyuntural de competir, propia del Estado importador que la invoca y que, a fin de recomponer la capacidad competitiva, requiere un ajuste que la comunidad económica internacional acepta pero bajo determinados requisitos. En otros términos, China replicó el argumento de EUA cambiando el sentido de la disputa, como lo había hecho Japón. En tanto EUA había aducido una desventaja comercial generada por la sobre-producción china y su vuelco exportador, lo que sólo podría entenderse sobre la base de una supuesta desatención de algún compromiso implícito de reciprocidad, China replicó en otro idioma, el del orden multilateral consagrado por el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, porque cargó el peso de la responsabilidad sobre un Estado Miembro (a la sazón, EUA) que –bajo la égida del principio de no discriminación- denotaba supuestas dificultades para competir.

III. La Ronda Uruguay y la creación de la OMC: una nueva frustración

La instalación de la Organización Mundial del Comercio el 1 de enero de 1995 implicó un salto de calidad entonces muy celebrado, al cabo de siete años de negociaciones en el seno de la Ronda Uruguay (cuyos debates culminaron en diciembre de 1993). Las prácticas de reciprocidad y, en especial, aquellas abiertamente condicionadas, que habían reaparecido después de la Ronda Tokio parecieron quedar atrás.

La prohibición de adoptar nuevas medidas de reciprocidad condicionada y el desmantelamiento de las preexistentes fueron consagrados por el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La prohibición consta en el inciso b) del párrafo 1:

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. Quedan comprendidas tanto las medidas tomadas por un solo Miembro como las adoptadas en el marco de

acuerdos, convenios y entendimientos concertados por dos o más Miembros. Toda medida de esta índole que está vigente en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC se pondrá en conformidad con el presente Acuerdo”

Y el desmantelamiento fue programado por el párrafo 2 del mismo artículo:

La eliminación progresiva de las medidas a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 se llevará a cabo con arreglo a calendarios que los Miembros interesados presentarán al Comité de Salvaguardias a más tardar 180 días después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. En dichos calendarios se preverá que todas las medidas mencionadas en el párrafo 1 sean progresivamente eliminadas o se pongan en conformidad con el presente Acuerdo en un plazo que no exceda de cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, con excepción de una medida específica como máximo por Miembro importador, cuya duración no se prolongará más allá del 31 de diciembre de 1999”

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.¹⁸ Sin embargo, prontamente reverdecieron las iniciativas inspiradas por el criterio de reciprocidad¹⁹. 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

¹⁸ Según se describe más abajo, esta suposición resultó errónea, ya sea por la insuficiencia de las regulaciones en determinadas materias, o bien por la omisión regulatoria en otras. Véase Horn, H., Mavroidis, P. C. y Sapir, A. (2009). *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*. Bruegel Blueprint Series.

¹⁹ Véase el trabajo de Geraldo Vidigal:(2019). The return of voluntary export restraints?: how WTO law regulates (and doesn't regulate) bilateral trade.restrictive agreements. *Journal of World Trade*, 53(2), pp.187-210

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). Entre las posibles diferencias con el régimen actual resaltan: la modalidad de lista negativa a los efectos del trato nacional, esto es, excluir de la materia negociada sólo aquellos servicios expresamente exceptuados en las nóminas; y la prohibición de revertir al dominio público los servicios ya privatizados.

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.²⁰

²⁰ Por lo demás, el supuesto de “igualdad” que sostiene al principio de no discriminación y se proyecta sobre el valor coercitivo asignado a las retaliaciones, sigue siendo inverosímil en un mundo donde las desigualdades van en aumento. Esta disonancia quedó expuesta con crudeza dentro del Sistema de Solución de Diferencias cuando la jurisprudencia debió reconocer el problema padecido por países en desarrollo agraviados ante el incumplimiento de fallos por países desarrollados. Todavía no se ha reparado suficientemente en esta simple constatación jurisprudencial: las retaliaciones pueden tener efectos claramente contraproducentes y empeorar aún más la situación de un país en desarrollo que como último recurso decide recurrir a dichas retaliaciones contra un país desarrollado con el que mantiene una interdependencia comercial significativa. El problema se hizo muy ostensible ante la impotencia del Brasil para adoptar

Adicionalmente habría que tomar nota de otros indicadores. Ante todo surgen persistentes “lagunas” o materias insuficientemente reguladas, o bien no contempladas por el ordenamiento multilateral, pese a cumplir un papel decisivo en las relaciones económicas internacionales. Y a propósito de algunas de esas lagunas, abundan los cuestionamientos al enfoque “comercial” de la OMC que a su vez inspiran el desarrollo de fuentes multilaterales alternativas y cuyas disposiciones –aunque de dudosa operatividad- son reivindicadas para justificar prácticas restrictivas que sólo podrían interpretarse como expresiones de un criterio de reciprocidad.

Entre las insuficiencias normativas más notorias habría que considerar la dificultad para neutralizar, con los instrumentos multilaterales vigentes: (a) las maniobras del comercio intra-firma vinculadas a las transacciones de bienes intermedios que requieren las corporaciones transnacionales para el armado de cadenas globales de valor;²¹ (b) los abusos de posiciones dominantes y sus consiguientes efectos sobre la manipulación de precios y condiciones en las transacciones internacionales;²² (c) el impacto de las

retaliaciones adecuadas ante Estados Unidos de América por el incumplimiento de este último país al pronunciamiento de los árbitros en materia de subsidios al algodón (véase WT/DS267/ARB/1, numerales 5.88 y 5.126, entre otros).

²¹ Es conocida la dificultad para operar con las fórmulas provistas por el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdos sobre valoración aduanera).

²² La competencia comercial es únicamente objeto de regulación para combatir las medidas y prácticas desleales, pero no para dismantelar la cartelización. Acerca de las deslealtades privadas, más abajo se sintetizan las disposiciones del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdo anti-dumping). Y acerca de las deslealtades generadas por la promoción estatal rige el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, entre cuyas limitaciones resaltan las que impiden caracterizar a las empresas que, como en el caso de distintas corporaciones chinas, muestran rasgos bifrontes público-privados. La Declaración Ministerial de Doha (14 de noviembre de 2001) al abrir la ronda que hipotéticamente todavía hoy continúa funcionando, previó la celebración de negociaciones alusivas a la defensa de la competencia para después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial. Dichas negociaciones debían guiarse por una Decisión que iba a suministrar la definición de las modalidades (numeral 23 de la Declaración de Doha). Entretanto, un Grupo de Trabajo tenía la misión de avanzar en temas específicos (transparencia; no discriminación; equidad procesal; disposiciones sobre cárteles intrínsecamente nocivos (numeral 25 de la Declaración citada). De aquellas pretensiones quedaron en pie únicamente las buenas intenciones. Un antecedente significativo había sido el de la culminación de negociaciones para el sector de telecomunicaciones básicas, en febrero de 1997, cuando se incorporó un cuarto protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Acuerdo individualizado por las siglas “AGCS” en español y “GATS” en inglés). Si bien participaron todos los países desarrollados y numerosos países de América Latina y el Caribe, las ofertas allí consagradas fueron rápidamente horadadas por la imprecisión o vaguedad originaria de los conceptos empleados y que las innovaciones tecnológicas sobrevinientes en muchos casos los convirtieron

fluctuaciones monetarias y cambiarias sobre las corrientes comerciales;²³ (d) el manejo discrecional de normas “voluntarias” justificadas por objetivos altruistas en materias de inocuidad, calidad, seguridad y protección del medio ambiente y de la biodiversidad, imputando esos objetivos a supuestas exigencias de consumidores y usuarios de países desarrollados que exceden los estándares convencionales²⁴; y (e) la no incorporación a la

en anacrónicos. Para este sector resulta muy difícil multilateralizar concesiones sobre una materia en la cual el monopolio, predominio u acaparamiento de los mercados internos por empresas privadas parece indispensable para el suministro de las prestaciones. Al respecto, en tratados de libre comercio celebrados por países latinoamericanos entre sí y con terceros países, son muy frecuentemente incorporadas dentro del capítulo sobre servicios públicos de telecomunicaciones, distintas obligaciones específicamente destinadas a **proveedores “monopólicos”, “dominantes” o “importantes”**.

²³ En estas circunstancias pareció una curiosidad el documento presentado por Brasil al Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas el 20 de septiembre de 2011 (WT/WFTDF/W/56), sugiriendo la realización de un taller para examinar (nada menos que) los remedios comerciales disponibles en el sistema multilateral, con el objeto de compensar o corregir fluctuaciones monetarias que puedan perjudicar los compromisos adquiridos por los Miembros.

²⁴ En los países desarrollados es común la adopción por el sector privado de estándares (“normas”) de inocuidad, calidad, seguridad o protección ambiental que, 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 frente a las exigencias adicionales sobre inocuidad alimentaria y solicitud de certificaciones técnicas a las que se atienen corporaciones privadas residentes en países desarrollados cuando comercializan o importan productos de distinta especie. Paralelamente cobraron relevancia convenciones internacionales que pusieron en cuestión dichas disciplinas multilaterales. Al respecto, es muy conocida la impugnación al criterio de cientificidad exigido por el artículo 5 párrafo 7 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para legitimar las medidas de protección atendiendo a la evaluación del riesgo aplicada sobre organismos genéticamente modificados. En este caso cobra notoriedad el llamado “principio precautorio” instalado por el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (vigente desde 2003), cuyo artículo 11 párrafo 8 establece: “El hecho de que no se tenga certeza científica por falta de información y conocimientos pertinentes suficientes sobre la magnitud de los posibles efectos adversos de un organismo vivo modificado en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en la Parte de importación, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, no impedirá a esa Parte, a fin de evitar o reducir al mínimo esos posibles efectos adversos, adoptar una decisión, según proceda, en relación con la importación de ese organismo vivo modificado destinado para uso directo como alimento humano o animal o para un procesamiento”.

materia negociada, de las asignaciones y reasignaciones para utilizar el espectro de frecuencias radioeléctricas y posiciones orbitales.²⁵

IV. Detrás del multilateralismo ambivalente asoma el mundo real

Sobre la base de una progresiva segmentación de los compromisos económicos y comerciales, de las lagunas normativas exhibidas por la OMC y de la difusión de un multilateralismo alternativo, puede afrontarse la pregunta de rigor: ¿por qué ha fracasado el intento pergeñado en la Ronda Uruguay?

La respuesta más verosímil está en el propio desenvolvimiento de la economía global, que una y otra vez fue rebasando los encuadramientos multilaterales.

Así, las medidas y prácticas alineadas con las manifestaciones comerciales del principio de no discriminación difícilmente pueden ser asumidas en el ámbito internacional cuando las economías generan condiciones incompatibles con dicho principio tanto del lado de la oferta como de la demanda. En otros términos, cuando estas distorsiones alcanzan cierto grado de magnitud y diversidad ya no son susceptibles de reducción a través del propio curso del sistema que las generó, sino que sólo pueden ser compensadas o contrarrestadas...por otras distorsiones. Y este objetivo únicamente se alcanza a través de la reciprocidad, esto es, del acotamiento condicionado de las concesiones, ventajas y beneficios que puedan negociarse apuntando a una compatibilización de aspiraciones.

²⁵ A partir de 1995 rige un “Reglamento de Radiocomunicaciones” adoptado por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones celebrada en Ginebra. Con todas las características de un tratado internacional, rige la administración y asignación de dos recursos escasos de relevancia estratégica: la utilización tanto del espectro de frecuencias radioeléctricas como de las órbitas de los satélites geoestacionarios y no geoestacionarios. El Reglamento ha venido siendo revisado periódicamente y de manera independiente de las negociaciones multilaterales en la OMC: Ginebra (1997), Estambul (2000), Ginebra (2003), Ginebra (2007), Ginebra (2012), Ginebra (2015) y Sharm El Sheik (2019). Más aún, al negociar las nóminas de sectores y actividades excluidas del trato nacional en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en la OMC, distintos Miembros han efectuado reservas expresas con respecto al suministro de determinados servicios mediante satélites, lo que presupone una previa concertación internacional relativa a la asignación de señales y órbitas. Téngase presente que, en el marco del Reglamento, la asignación de posiciones orbitales hasta ahora ha seguido el precepto de “primero llegado primero servido”.

¿En qué consisten tales distorsiones sistémicas? Como si se tratara de un poderoso motor sometido a marcha forzada y eyectando cada vez más gases contaminantes a medida que acelera, las condiciones de producción imponen el descarte de recursos al mismo ritmo frenético de reproducción del capital. Así, unas tras otras son arrasadas tecnologías y por lo tanto fuentes de trabajo vitales para poblaciones en constante aumento. Pero como esas mismas poblaciones han de ser capturadas para engrosar el ejército de consumidores y usuarios, debe ir ensanchándose un gasto social y previsional que resulta macroeconómicamente insostenible.

En este cuadro de situación, la pugna por conquistar y preservar mercados se hace muy encarnizada. Las corporaciones transnacionales pugnan por salvar sus azarosas rentabilidades recurriendo a distintas estrategias de selectividad basadas en la imposición de sucesivas innovaciones. Es un itinerario errático, en el que la diferenciación de procesos, productos y servicios da lugar a sustituciones tecnológicas permanentes. Y los Estados nacionales, en especial tratándose de países en desarrollo (PED), deben hacerse cargo de los desplazamientos de recursos y la consiguiente marginalidad social que produce esta frenética carrera.

Para el necesario mantenimiento de tecnologías residuales se impone un despliegue de distintas estrategias de política económica y comercial que a su vez no pueden prescindir de un partenaire: las corporaciones transnacionales. Como es sabido ellas se sostienen sobre una diversificación de negocios y recurren a las cadenas globales de valor para su concreción.²⁶ Por lo tanto, la interacción entre los Estados nacionales y las matrices o subsidiarias de corporaciones ya no se circunscribe al trato dispensado a las firmas asentadas en los respectivos territorios nacionales. Ahora, la clave de ese vínculo reside en la capacidad política para regular el impacto de la diversificación y las cadenas globales de valor sobre el mercado interno. Bajo esta presión, los Estados nacionales y las corporaciones transnacionales han llegado a establecer vínculos de alta permeabilidad

²⁶ El flujo internacional de bienes intermedios, en el comercio inter-firma pero también en el comercio intra-firma ya había sido destacado en documentos elaborados durante la década de los noventa como el de Bonturi, M y Fukasaku, K. (1993). Globalization and Intra-Firm Trade: An Empirical Note. *OECD Economic Studies*, (20), pp. 146-147. Más recientemente abundan estudios referidos a sus resonancias en la región. Así, véase el libro del BID coordinado por Juan Blyde (2014) *Fábricas Sincronizadas. América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor*. BID.

recíproca que a su vez han derivado en controversias memorables. Los ejemplos abundan, pero en los últimos años la jurisprudencia generada por el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC debió hacerse cargo de dos situaciones que denotan tal permeabilidad, a saber:²⁷

a) La participación en actividades conjuntas de organismos públicos, empresas estatales o para-estatales con corporaciones transnacionales, hasta el punto de diluir el límite (que la teoría jurídica supuestamente había resuelto) entre lo público y lo privado. En tales circunstancias, el deslinde se vuelve un galimatías a la hora de ponderar las ayudas o subvenciones estatales a estos conglomerados. Así, ¿cómo y cuándo se justifican los derechos compensatorios aplicados por los Estados miembros de la OMC contra las subvenciones otorgadas por otros Estados miembros a empresas o entidades inmersas en aquellas composiciones híbridas o bajo un régimen equívoco?²⁸

b) Los procesos de descentralización empresarial llevados a cabo a través de políticas públicas que simultáneamente preservan nexos de conectividad operativa con las empresas. Es el caso del intervencionismo económico del Estado en China: las firmas estatales van tomando vuelo propio, hasta el punto que resulta problemática su caracterización como “públicas” por otros Estados que pretenden reaccionar ante distintas prácticas predatorias en los mercados internacionales²⁹.

²⁷ El autor desarrolló estos casos en el documento: (2017) Las empresas transnacionales en el escenario latinoamericano del capitalismo tardío. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (36), 001. <https://doi.org/10.24215/24689912e001>.

²⁸ Uno de estos casos fue el planteado dentro del Sistema de Solución de Diferencias por la UNIÓN EUROPEA contra ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA por las subvenciones para investigación y desarrollo aeronáutico en beneficio de la empresa Boeing y que parecían perjudicar a la empresa Airbus a través, entre otras cosas, de los efectos en la provisión de tecnología. El órgano de Apelaciones pudo constatar, entre otras cosas, que la Administración Nacional de Aeronáutica Espacial (NASA), el Departamento de Defensa (USDOD) y la empresa Boeing, compartían los frutos de investigaciones efectuadas en común. A Boeing se le reconocía la titularidad de las invenciones y los derechos a la utilización de los datos para utilizarlos con fines comerciales, mientras USDOD obtenía una licencia exenta de regalías para aprovechar la tecnología únicamente “con fines gubernamentales” (véase ESTADOS UNIDOS. Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles -segunda reclamación- WT/DS353/AB/R).

²⁹ En el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC resultó aleccionador el informe del Órgano de Apelación dentro del caso DS 437 “ESTADOS UNIDOS. Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China”. Finalmente no se hizo lugar a los derechos compensatorios aplicados por Estados Unidos contra importaciones originarias de China cuyos insumos habían sido adquiridos en origen mediante condiciones ventajosas a empresas de propiedad estatal. El Órgano de Apelación determinó que los beneficios

Estas variadas formas más o menos transparentes de interacción o imbricación público-privada, dejan huellas indelebles en sus protagonistas, generando verdaderas metamorfosis: proclividad a la fragmentación y reconfiguración tanto de las corporaciones transnacionales como de las mismas estructuras estatales que comparten los emprendimientos o deben auditarlos.³⁰

Más aún: aparecen estructuras simbióticas como las de los fondos de inversión “soberanos” instituidos como organizaciones públicas o semi-públicas que actúan en las plazas financieras negociando bonos emitidos por gobiernos de otros países pero también acciones y otros títulos privados. En el caso emblemático del poderoso “*Norges Bank*

supuestamente otorgados por el Estado chino debían ser objeto de prueba por el Estado Miembro que los cuestionaba (a la sazón, EUA) en los términos del artículo 14 apartado d) y artículo 1.1.b) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Al efecto, correspondía tomar como referencia los precios que reflejaran las condiciones reinantes en el mercado del país de suministro, más allá de las constataciones acerca de lo que debía ser considerado estrictamente como “gobierno” u “organismo público” en el marco del Acuerdo. Este contundente informe fue adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias el 16 de enero de 2015. El tema relativo al carácter “público” de las empresas chinas involucradas, ya había sido materia de análisis en el Grupo Especial, cuando los árbitros, interpretando el sentido que debía asignarse al concepto de “organismo público” en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, hicieron hincapié en que “organismo público” no es sinónimo de “empresa de propiedad estatal”. El informe de esta primera instancia se había distribuido el 14 de julio de 2014.

³⁰ Escribió Oscar Oszlak (1980): “En condiciones de fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización y autonomización de funciones, la coordinación de actividades entre unidades se hace, o bien innecesaria, o bien imposible. Cada unidad tiende a funcionar dentro de comportamientos estancos aún cuando su actividad se encuentre técnicamente eslabonada a la de otras unidades. Esta feudalización del aparato estatal encuentra su principal explicación en la relación simbiótica que se establece entre agencias burocráticas y sectores organizados de la sociedad (Brown y Erie, 1979). En buena medida, estas agencias obtienen legitimidad y recursos movilizandando clientelas influyentes, aunque a veces la vinculación se convierte en una virtual captura de las agencias por parte de sus clientelas (...) Dos fenómenos íntimamente conectados se derivan de estas condiciones de funcionamiento. Por una parte, una agencia cautiva de su clientela tiende inevitablemente a alterar su marco normativo formal, acomodándolo a los intereses de su clientela. Este fenómeno, variablemente conocido como “desplazamiento de objetivos” (Merton, 1940) o “bifurcación de propósitos” (Selznick, 1948), constituye en el fondo un mecanismo de reducción de incertidumbre, en tanto permite a la agencia burocrática contar con los apoyos necesarios para asegurar su legitimidad y supervivencia” (Oscar Oszlak: (1980), Políticas públicas y regímenes políticos; reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, *Estudios CEDES*, 3(2), pp. 37 y 38). El texto de Oszlak se completa con notas de pie de página en las que indica que: (a) la captura de las agencias estatales por parte de sus clientelas describe la situación que S.N. Eisenstadt denomina “desburocratización”; (b) para un análisis del concepto de “captura clientelística” aconseja la lectura de Sabatier, P: “Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a more adequate—and less pessimistic- theory of “clientele capture”, *Policy Sciences*, 6: 301-302. (1975); (c) la referencia a Merton corresponde a: MERTON, Robert K.: “Bureaucratic Structure and Personality”, *Social Forces*, vol. XVII, 1940; y (d) la de Selznick corresponde a: SELZNICK, Philip: “Foundations of the Theory of Organization”, *American Sociological Review*, vol. 13, 1948.

*Investment Management*³¹ las necesidades financieras del gobierno noruego, como consecuencia de la pandemia, en mayo de 2020 lo puso en la encrucijada de tener que liquidar una pequeña parte de sus inmensas acreencias. Este Fondo reúne características de una entidad pública por los objetivos que animaron su creación y que de pronto se ponen de manifiesto en la emergencia. Pero su operatoria consiste en negociar bonos públicos emitidos por otros Estados y títulos de crédito de miles de empresas con matrices en decenas de países, ajustando su desempeño a los estándares propios de un fondo de inversión privado.

Precisamente con motivo de la catástrofe humanitaria provocada por el COVID-19 se ha puesto en evidencia más que nunca la compleja y profunda interrelación entre los Estados nacionales y las corporaciones transnacionales. Por sus implicaciones políticas resaltan dos casos por las colisiones de intereses expuestas en los primeros meses de la pandemia:

-El caso 3M: el 3 de abril de 2020 la empresa 3M, que produce a gran escala respiradores y equipamiento de protección personal (PPE según la sigla inglesa) y tiene su matriz en EUA, comunicó que desde la oficina del Presidente le habían solicitado suspender la exportación de respiradores a Canadá y países de América Latina. El mismo día, horas después, el Presidente dio a conocer un memorando según el cual se iban a restringir las exportaciones de determinados PPE bajo el régimen de la *Defence Production Act* (DPA). Dicha instrucción generó inmediatamente una tratativa entre el gobierno y la empresa. Esta última señaló que ya había contraído compromisos de venta y que si bien el producto final se perfeccionaba en territorio estadounidense, su producción dependía de una cadena internacional de valor. En tal sentido:

3M also pointed out that ceasing all export of respirators produced in the US would likely cause other countries to retaliate and do the same, as some have already done. If that were to occur, the net number of respirators being made available to

³¹ Creado en 1996 para encauzar mediante inversiones los ingresos procedentes del gas y del petróleo. Cobró mayor autonomía en 1998.

*the US would actually decrease. That is the opposite of what we and the Administration, on behalf of the American people, both seek”.*³²

El argumento resultó suficientemente persuasivo y el 6 de abril, la oficina del Presidente y 3M anunciaron un acuerdo formalizado al día siguiente cuando la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) dispuso limitar las exportaciones de una variedad de respiradores durante ciento veinte días pero preservando los compromisos de 3M (aunque sin mencionar a la firma) al fijar una cuota que consideraba el volumen de las exportaciones del año anterior. El caso es aleccionador porque da cuenta de las implicaciones políticas de las cadenas globales de valor y, de esa manera, suma un nuevo motivo para que las corporaciones transnacionales se aferren a ellas.³³

-El caso Sanofi: esta corporación transnacional con sede en Francia se involucró en dos programas para el desarrollo de una vacuna contra el COVID-19. Uno de ellos, en conjunto con el laboratorio británico GlaxoSmithKline, comenzó a ejecutarse mediante una financiación del gobierno de EUA. Se supone que bajo estas condiciones el director general de la corporación, en una entrevista a la agencia Bloomberg, expresó a comienzos de mayo de 2020 que, una vez elaborada la vacuna, el gobierno de EUA tendría derecho a realizar los pedidos más grandes a la empresa debido a que había invertido en su producción con el objeto de proteger a sus residentes. Esta declaración, además de merecer la inmediata repulsa del gobierno de E. Macron por su carácter “inequitativo”, trajo a colación en la prensa mundial el reclamo del vocero de la Comisión Europea en el sentido que el acceso a la vacuna contra el COVID-19 tendría que ser considerado como un bien público mundial. Casi inmediatamente se conoció una

³²Fiorini, M., Hoekman, B. y Yildirim, A. (2020). COVID-19: Expanding Access to Essential Supplies in a Value Chain World. En R. Baldwin y S. J. Evenett, (Eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work* (pp. 63-76). CEPR Press; VoxEl.org, p. 68. Sobre el mismo caso véanse más detalles en: Bown, C. P. (2020). COVID-19: Demand Spikes, Export Restrictions, and Quality Concerns Imperil Poor Country Access to Medical Supplies. En R. Baldwin y S. J. Evenett, (Eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work* (pp. 31-49). CEPR Press; VoxEl.org

³³ En la compilación de artículos indicada en la nota precedente, un autor afirma descarnadamente que “scaling up production to allow a maximum of people to benefit from the vaccine in the shortest time possible can be achieved only through international production networks” Miroudot, S. (2020). Resilience versus Robustness in Global Value Chains: Some Policy Implications. En R. Baldwin y S. J. Evenett, (Eds.), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work* (pp. 117-130). CEPR Press; VoxEl.org, p. 129.

declaración del presidente del Consejo de Administración de Sanofi acusando a la agencia Bloomberg de haber desvirtuado los dichos del director general de su empresa. Sin perjuicio de ello, en un comunicado contemporizador la firma aclaró que la elaboración de la vacuna en territorio norteamericano sería principalmente destinada a ese país, en tanto el resto de la capacidad de producción estaría consagrada a Europa, dentro de ella a Francia y también al resto del mundo. De modo que aquí se refleja una interdependencia compulsiva que demuestra cómo funciona la economía global: los Estados nacionales y las corporaciones transnacionales encuentran en esa interdependencia compulsiva la fuente de su propia subsistencia.

V. Los tratados de libre comercio (TLC) en tanto mecanismo de reciprocidad entre Estados y de mediación frente a las corporaciones transnacionales

Bajo las condiciones descritas y atendiendo a la operatoria de las corporaciones transnacionales en la economía global, se ha impuesto la necesidad de negociar acuerdos intergubernamentales involucrando a los Estados donde dichas corporaciones tienen asentamientos o despliegan sus actividades. Semejantes acuerdos intergubernamentales, abarcadores de una diversidad de materias negociadas con exhaustividad, únicamente pueden forjarse sobre una base de la reciprocidad.³⁴ Entre las regulaciones de política comercial dispuestas por los TLC, resultan particularmente sensibles las afinidades y correspondencias entre los programas de desgravación, los procedimientos aduaneros, las medidas no arancelarias y los requisitos específicos de origen, atendiendo a que, precisamente, a los efectos del comercio de bienes intermedios es esencial compatibilizar los niveles de protección, los procedimientos aduaneros, las medidas no arancelarias para el ingreso de materias primas e insumos y la calificación específica de origen. Correlacionando estos aspectos, un analista puede inferir cuál es la orientación sobre política productiva interna del país que puede hospedar a corporaciones transnacionales bajo los TLC que haya concertado.

³⁴ Para un relevamiento de las negociaciones más recientes que involucran a países de la región, véase del autor: (2020c, 29 de enero). 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. *TARIFAR-Comercio Exterior*.

Asimismo, se trate o no del comercio de bienes intermedios y sus implicaciones en la explotación de cadenas de valor, es sabido que las condiciones acordadas para la radicación de filiales tienen un peso decisivo en las estrategias de las corporaciones transnacionales. Además de las seguridades de integridad patrimonial que pueden obtener a través de los tratados internacionales de protección y promoción de inversiones (que usualmente se incorporan como capítulos de los TLC), resulta esencial que el Estado Parte donde se asienta el inversionista le reconozca: (i) el derecho a recurrir ante un tribunal arbitral internacional en caso de controversia con dicho Estado anfitrión³⁵; y (ii) a su contra-Parte (en especial cuando es el país donde se asienta la matriz de una corporación transnacional), la facultad de subrogarse en los derechos de la firma inversionista con motivo de aquella controversia. Un signo llamativo sobre el avance de las corporaciones en desmedro de las políticas internas de los países que hospedan a filiales y subsidiarias, ha sido la pretensión, a veces lograda en las instancias arbitrales, de recibir reparaciones por haberse discontinuado las políticas macroeconómicas establecidas al momento de su radicación. Sin embargo, esta tendencia parece estar revirtiéndose³⁶.

He aquí, pues, a los vilipendiados TLC. A medida que un país en desarrollo (PED) va ampliando sus redes comerciales y económicas a través de TLC (al aumentar el número de contra-Partes) y al extender el ámbito de aplicación de la materia negociada (porque

³⁵ Como instancia arbitral para dirimir controversias entre los inversionistas extranjeros y los Estados de radicación de dichas inversiones, resalta el papel del “Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones” (CIADI), previsto por numerosos Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Es una institución creada a instancias del Banco Mundial por la Convención de Washington de 1965. No cuenta con tribunal permanente sino que, ante cada caso el CIADI constituye un tribunal arbitral.

³⁶ Sobre la base de cláusulas especialmente contempladas en los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, pero más frecuentemente por el pronunciamiento de los árbitros ante reclamos de las corporaciones, se había difundido en los últimos años la tendencia a cuestionar políticas económicas llevadas a cabo por Estados anfitriones, cuando afectaran las condiciones que habían ponderado los inversionistas al decidir su asentamiento en ese territorio. De ahí que comenzaran a utilizarse las denominadas “cláusulas de excepción” en los acuerdos internacionales, destinadas a eximir a los Estados de responsabilidad, frente a los inversionistas extranjeros radicados bajo su jurisdicción, por la adopción ulterior de políticas económicas aunque pudieran alterar las condiciones del mercado interno (véase: Sabanogullari, L (2015). Los méritos y limitaciones de las cláusulas de excepción en la práctica contemporánea de los tratados de inversión. *Investment Treaty News*, 6(2), pp. 3-6.). El autor citado advierte que, a tenor de los sucesivos informes de la UNCTAD, (2013; 2014) iba en aumento el número de Tratados dotados de este tipo de excepciones, si bien todavía integraban una pequeña minoría respecto de los más de tres mil Tratados celebrados en la materia.

se multiplican disposiciones similares, afines o complementarias insertas en distintos TLC), cabe presumir una tendencia a la minimización de los efectos adversos de la globalización sobre sus propios residentes. Ello se debe a que los mercados internos – sistemas productivos y transaccionales- de los PED son mercados “internacionalizados” pero en modo pasivo y en tal sentido no pueden ser fructíferamente regulados sólo a través de políticas económicas internas. Es decir que los agentes económicos (y los propios Estados como tales) actúan en calidad de “tomadores” y no “formadores” de precios y de otras condiciones de acceso a los mercados.³⁷

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. En otros términos, la economía global abraza a los PED como una especie de sobre-determinación sistémica: a través de los precios y condiciones de acceso todas las operaciones económicas y comerciales están condicionadas a cada momento. A escala mundial la cartelización va en aumento, usualmente por colusiones y fusiones de corporaciones. Pero precisamente por el carácter transnacional de su operatoria no son insensibles a las regulaciones inter-gubernamentales. De ahí la utilidad de los TLC.

En cambio, cuando un PED intenta manipular unilateralmente sus variables macroeconómicas para contrarrestar los referidos condicionamientos, de hecho está desconociendo la existencia de dicha sobre-determinación. La experiencia de los PED indica que semejante desconocimiento tiene altos costos de política económica y social. Habida cuenta de la prevaleciente competencia imperfecta para una diversidad de sectores y a escala global, las estrategias de apertura unilateral para el acceso al mercado interno favorecen la proliferación de prácticas desleales y de vulneración de la competencia, esto es, el acaparamiento y la depredación en la misma entraña del mercado interno.³⁸

En el otro extremo, la obturación unilateral del mercado interno es, en la economía global, un objetivo irrealizable. Ocurre que las obstaculizaciones representan un tático llamado a

³⁷ Tales condiciones de acceso a los mercados pueden figurativamente considerarse también como precios”.

³⁸ Distinto es el caso de las aperturas unilaterales asociadas a la negociación de los TLC, cuando lo que se aprovecha es el aprovechamiento de las concesiones negociadas.

las prácticas elusivas y evasivas tendientes a internacionalizar de la peor manera las actividades locales, estimulando el acaparamiento y la depredación mediante el contrabando, el encubrimiento y aún la promoción de la economía informal y, en general, promoviendo distintas modalidades de corrupción administrativa y aduanera.

Por lo demás, la suscripción de TLC, si bien implica ingresar en el campo de la reciprocidad, no invalida los compromisos multilaterales. Más allá del soporte de legitimidad que inicialmente concedió el GATT y reafirmó la OMC para los formatos de integración económica, es evidente que la función de los TLC no puede ser asimilada a dichos formatos en el sentido que ya no se trata de acelerar ni profundizar los compromisos multilaterales entre determinados Estados sino, por el contrario, graduar o encauzar las economías nacionales en una vorágine que sobrepasa una y otra vez la viabilidad de dichos compromisos. Sin embargo, el nexo no se ha quebrado totalmente y los TLC remiten expresamente a la OMC como su principal fuente supletoria de derechos y obligaciones. Estas remisiones son significativas, por un lado debido a que los TLC suelen prescribir la “opción de foro” para sus eventuales controversias de modo que la instancia multilateral sigue siendo asequible. Por otro lado, las remisiones importan la incorporación o bien la adaptación de distintas disposiciones de fuente multilateral a las prescripciones de los TLC. Al respecto, numerosos TLC disponen de cláusulas alusivas a la normativa multilateral tanto en materia de aranceles y restricciones a las exportaciones como de comercio desleal y, por lo tanto, invitan a los analistas a conjeturar si tales reenvíos resultarían plausibles, con motivo de las medidas adoptadas por numerosos Estados al estallar la pandemia del COVID-19.

En principio, acerca de los gravámenes y restricciones a las exportaciones, el ámbito de tolerancia de los TLC suele ser más acotado que el contemplado en el GATT (hasta el punto que muchos TLC directamente prohíben el arancelamiento de las exportaciones negociadas).³⁹

³⁹ En el GATT los aranceles a la exportación son admitidos, a diferencia de las limitaciones que pesan sobre las llamadas “restricciones a la exportación”. Si bien los aranceles o gravámenes se prefieren por su transparencia, atendiendo a que no tienen un techo prefijado resulta difícil establecer hasta qué punto un arancel no deviene prácticamente en una restricción. Por lo demás, dichos aranceles a la exportación no deben “consolidarse” en las listas de concesiones, como en cambio se requiere para los aranceles a la importación. Una excepción llamativa es la de la

Con respecto al dumping, los TLC casi siempre se limitan a un reenvío al ordenamiento multilateral,⁴⁰ aunque a veces reproducen las disciplinas multilaterales y, en tales casos, suelen alterar algunos de los plazos previstos por dichas disciplinas (para la intervención y pronunciamiento del órgano nacional de aplicación; o plazo máximo de vigencia para las medidas antidumping), o bien modifican los márgenes de *mínimis* e insignificancia.

En materia de subvenciones, debe recordarse que recién la Conferencia Ministerial de Nairobi (diciembre de 2015) dispuso la prohibición de las subvenciones a las exportaciones agrícolas con excepción de determinados productos elaborados sobre los cuales se fijó un plazo para la supresión y, en general, extendiendo los términos para PED, además de regular los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de seguro. Los TLC negociados con anterioridad a Nairobi, en muchos casos se anticiparon a la prohibición. Y con respecto a las subvenciones a las exportaciones no agrícolas, atendiendo a la prohibición multilateral de supeditarlas a los resultados de una exportación o al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados⁴¹, los TLC no pueden sino contener disposiciones redundantes. Queda en pie la posibilidad de acotar en ellos los márgenes de permisividad para las subvenciones recurribles, esto es, aquellas que no están lisa y llanamente prohibidas y que, por el contrario, pueden ser contrarrestadas por los Estados miembros importadores sólo si causan daño grave a la producción nacional de bienes similares. Sobre esta última clase de subvenciones no abunda en los TLC la previsión de restricciones adicionales a las regulaciones multilaterales.⁴²

VI. Eclosión de los conceptos tradicionales sobre la competitividad

República Popular China, cuyo acuerdo de adhesión a la OMC contempla la eliminación de los aranceles a la exportación, excepto los establecidos en una lista de concesiones y por las cantidades allí establecidas.

⁴⁰ Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

⁴¹ Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, artículo 3.

⁴² Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Parte III artículo 5 y ss.

Más allá de la evaluación que merezca en cada caso la materia negociada, es notorio el impacto de los TLC sobre la competitividad de los países que ordenan sus relaciones económicas y comerciales internacionales con dicho eje normativo. Explorando la bibliografía en derredor del concepto de competitividad referido al comportamiento de empresas latinoamericanas, puede hallarse una reflexión aleccionadora en un interesante documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 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 o mejorar su posición respecto de otras con relación a alguna variable de desempeño”.⁴³ Este nivel de generalidad, que a mi modo de ver remite a la caja de Pandora donde se amontonan múltiples y heterogéneas “variables de desempeño”, pone de manifiesto el reconocimiento de los autores sobre un grado de segmentación en los mercados que descalificaría por inoperante cualquier elección de “una” determinada variable de desempeño como auténticamente válida. 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?⁴⁴

Esta propuesta para vincular el concepto de competitividad con la capacidad para negociar y luego aprovechar las concesiones negociadas en los TLC, tiene como antecedente un reconocimiento a lo que genéricamente los economistas llaman la “apertura comercial”.⁴⁵ Desde dicha perspectiva pierden asidero las elaboraciones

⁴³ Barbero, R, Lucángeli, J. y Porto L. (2008). *Metodología de Promoción de Encadenamientos Productivos entre Empresas Latinoamericanas*. R. Cornejo Azzarri (Coord.) Banco Interamericano de Desarrollo p. 20, nota al pie.

⁴⁴ 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” (Fajnzylber, F. (1988). *Competitividad internacional: evolución y lecciones*. *Revista de la CEPAL*, (36), pp. 7-26.

⁴⁵ Las economías de escala generadas por los grandes mercados nacionales y de exportación son factores importantes para que los países logren mejores resultados en términos de competitividad. Este resultado evidencia los análisis teóricos realizados por autores como Grossman y Helpman (1991) que indican la importancia de la apertura comercial para el proceso de crecimiento a través de una mayor competitividad” (Medeiros, V., Goncalvez Godoi, L. y Camargos Teixeira, E. (2019). *La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo*. *Revista CEPAL*, (129), 7-27., p. 22. La referencia a Grossman y Helpman corresponde al

tradicionales acerca de la competitividad o eficiencia puramente empresarial, pasando a jugar un papel protagónico los factores “sistémicos”, esto es, “aquellos sobre los cuales el control de la empresa es muy escaso o nulo”.⁴⁶

El desafío teórico está pendiente: ¿cómo son afectadas las condiciones de competitividad de los PED que optan por conectar su economía con otros Estados siguiendo la modalidad de los TLC, prevaleciente desde fines de la segunda década del siglo XXI? Agrupando bajo la sigla TLC a los acuerdos que adoptan esta modalidad para encuadrar los compromisos internacionales, la pregunta merece ser atendida dada la proliferación de negociaciones y renegociaciones de dichos acuerdos, así como las actividades involucradas en la gestión, una vez puestos en vigor.

El volumen de la materia negociada a través de TLC es de tal envergadura que hoy día las corrientes comerciales ya están mayormente reguladas, directa o indirectamente, por esas normativas. Por ello no parece adecuado 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 multilateralismo 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.

VII. La emergencia sanitaria y los intentos para reactivar el orden multilateral

La pandemia del Covid-19 irrumpió en un momento signado por el descrédito de la OMC frente a la reaparición de prácticas de reciprocidad condicional y al debate sobre la posibilidad de reabsorber dichas prácticas dentro de TLC o formatos afines.

En esta instancia la emergencia sanitaria indujo el explosivo recrudescimiento de aquellas prácticas hasta el punto que las miradas volvieron a converger sobre el alicaído sistema

documento “Quality Ladders and Product Cycles” publicado en Quarterly Journal of Economics, vol. 106 número 2, Oxford, Oxford University Press 1991).

⁴⁶ Medeiros, V., Goncalvez Godoi, L. y Camargos Teixeira, E. (2019) obra citada, p. 11. Entre los referidos “factores sistémicos” los autores contemplan la “política arancelaria” y otras materias que son precisamente objeto de regulación a través de los TLC.

multilateral para explorar cuáles serían los recursos normativos a los que podría recurrirse con el objeto de minimizar los daños. Una primera revisión parece confirmar, en materia de restricción a las exportaciones, la dificultad para encuadrar las regulaciones preexistentes al escenario de la pandemia. Y en materia de deslealtad comercial la conclusión debería ser más categórica por carencia de reglas que al menos desalienten posibles maniobras destinadas a fijar sobrepuestos o plantear exigencias abusivas y aun extorsivas para la provisión de bienes y servicios esenciales.

VII.1 Restricciones a las exportaciones con motivo de la emergencia sanitaria

Apenas desatada la pandemia se multiplicaron las medidas unilaterales destinadas a prohibir o restringir sustancialmente las exportaciones de bienes considerados esenciales para combatirla. Estas disposiciones pusieron en evidencia la endeblez de las estructuras y procedimientos de prevención y protección de la salud humana ya no sólo en PED sino prácticamente en todo el planeta. El autor ha vinculado esta carencia con la incapacidad del sistema económico y social prevaleciente para procesar la incertidumbre, que deriva del alocado ritmo de acumulación y reproducción del capital y las consecuencias políticas, erráticas y siempre insuficientes, mediante las cuales los Estados nacionales procuran apenas mitigar los efectos adversos de dicha vorágine.⁴⁷

Más arriba se hizo referencia a los datos preocupantes recogidos por la iniciativa *Global Trade Alert* al llevar a cabo los primeros relevamientos sobre las medidas restrictivas que se iban adoptando, y casi inmediatamente fue difundido en la web un documento con valiosas contribuciones doctrinarias acerca de su inconveniencia desde el punto de vista de la racionalidad económica y comercial.⁴⁸ El asombro por tanta imprevisión motivó la búsqueda de aportes anticipatorios de ese infortunio, detectándose una premonitoria – aunque infructuosa- alocución del Presidente Obama en 2014 con respecto a la

⁴⁷ Halperin, Marcelo. (2020b, 13 de abril). COVID-19: ¿Por qué tamaño indefensión? *El Economista*.

⁴⁸ Baldwin, R. y Evenett, S. J. (Eds.), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*. CEPR Press; VoxEl.org. <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>

necesidad de dotar a su país de infraestructura y llevar a cabo investigaciones con el fin de elaborar vacunas que permitieran adelantarse a una presumible pandemia.⁴⁹

Ante los hechos consumados y en un documento que intentó ser aleccionador, la Secretaría de la OMC examinó las cláusulas que deberían aplicarse, incluyendo las reglas de transparencia, esto es, las notificaciones exigidas.⁵⁰

Sustancialmente la posición “técnica” de la Secretaría consistió en reconocer a los Estados Miembros la facultad de aplicar de manera unilateral restricciones temporarias a las exportaciones con el solo requisito de realizar las notificaciones prescriptas. En efecto, basándose en una jurisprudencia establecida por el Órgano de Apelación al expedirse en el emblemático caso de las restricciones chinas a las exportaciones de “tierras raras”⁵¹, la Secretaría sostuvo la pertinencia, en el caso de la emergencia sanitaria, del artículo XI párrafo 2 inciso a) del GATT.

El mencionado párrafo 2 hace referencia al párrafo 1, que asienta una prohibición genérica:

Ningún Miembro impondrá ni mantendrá –aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otro Miembro o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otro Miembro, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas”.

Aunque –como se verá más abajo- la jurisprudencia y la Secretaría de la OMC se resistieron a catalogar al párrafo 2 a) estrictamente como una “excepción” a dicha prohibición genérica, este párrafo e inciso parece fijarla cuando establece que:

⁴⁹ La disertación fue pronunciada en Bethesda, Maryland, el 2 de diciembre de 2014 en “National Institutes of Health y difundida por la Casa Blanca (Office of the Press Secretary) bajo el título “Remarks by the President on Research on Potential Ebola Vaccines”.

⁵⁰ WTO, (2020, 23 abril). *Export Prohibitions and Restrictions*, *Information Note*.

⁵¹ WTO: “CHINA-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials”, 30 January 2012 (WT/DS3, 94/AB/R; WT/DS395/AB/R; WT/DS398/AB/R). En los tres litigios, el Órgano de Apelación se expidió el 7 de agosto de 2014. Los casos fueron formalizados a través de los expedientes WT/DS 431 (a instancias de EUA); WT/DS432 (a instancias de la UE); y WT/DS433 (a instancias de Japón).

Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes: a) Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para el Miembro exportador”.

Las medidas adoptadas en ese marco del párrafo 2 inciso a) deberían ser comunicadas conforme la Decisión de 2012 sobre los Procedimientos de Notificación de Restricciones Cuantitativas⁵², y al Comité de Agricultura según la disposición del artículo XII del Acuerdo sobre la Agricultura en el caso que las prohibiciones o restricciones a las exportaciones afecten productos alimenticios.

Salvadas dichas notificaciones, parecería entonces que los Estados Miembros de la OMC tendrían un aval de alcance multilateral para sostener sus restricciones. El argumento de la Secretaría consistió en contrastar la supuesta flexibilidad asignada al artículo XI.2 a) con la disposición del artículo XX b) del mismo GATT.⁵³ Para ello distinguió el concepto “excepción” (*exception*) aplicable al artículo XX. b) del concepto más laxo de “exención” (*exemption, carve-out*) aplicable al artículo XI.2 a).

La “excepción” supondría la existencia de una obligación que puede ser justificadamente incumplida por un Estado Miembro sólo si asume la carga de la prueba con el objeto de demostrar que se cumplen los extremos contemplados para que dicha “excepción” tenga lugar. Éste sería el caso del artículo XX. b) ¿Qué se debe probar aquí? En primer lugar, la importancia de los intereses o valores en juego que justificarían la excepción (“*interests or values at stake*”), luego la contribución de la medida (excepción) adoptada para el logro del objetivo perseguido en aras de aquellos intereses o valores. En tales circunstancias los Estados Miembros afectados por la medida tendrían derecho a proponer medidas

⁵² Dicha Decisión impone a los Estados Miembros la notificación cada dos años de las restricciones cuantitativas en vigor, ya sean sobre las importaciones o las exportaciones.

⁵³ Como todos los incisos del artículo XX han de leerse a partir del encabezamiento común a todos ellos, la redacción a tener en cuenta es la siguiente: “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 todo Estado Miembro 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”.

alternativas, viables técnica y financieramente si ofrecieran el mismo nivel de protección pero causaran menor daño.⁵⁴

En cambio –según el documento de la Secretaría de la OMC- el artículo XI.2 a) se refiere a medidas de aplicación temporaria en tanto tienden a resolver una necesidad pasajera (“...taken to bridge a passing need”) y en este sentido tales acciones no deberían justificarse con el mismo nivel de exigencia impuesto a los Estados Miembros cuando adoptan decisiones fundadas en el artículo XX. b). En otras palabras, siguiendo el razonamiento implícito en el documento de la OMC, habría que asociar la emergencia sanitaria con un valor que podría describirse como “necesidad de supervivencia” y que no debería ser probado ni daría lugar a los reclamos de otros Estados Miembros para señalar la posibilidad de aplicar medidas alternativas menos dañinas.

En este punto la Secretaría de la OMC constató que los Estados Miembros suelen hacer referencia a las dos disposiciones, o indistintamente a una u otra. Asimismo, se observó que la mayoría de las prohibiciones o restricciones a las exportaciones no son notificadas según las disposiciones preestablecidas.

Ante las interpretaciones y verificaciones de la Secretaría de la OMC, habría que abordar al menos los siguientes interrogantes: ¿cómo justificar, frente a una emergencia sanitaria, la pertinencia del artículo XI.2 a) y no así la del artículo XX.b)?⁵⁵ Y ¿por qué los Estados Miembros son tan remisos en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia?

Para reafirmar la diferencia entre las medidas comprendidas por el artículo XI.2 a) y las del artículo XX. b) del GATT, la Secretaría rescató un párrafo del pronunciamiento del Órgano de Apelación en el caso de CHINA-*Raw materials*⁵⁶. Allí se introduce la distinción

⁵⁴ WTO, (2020, 23 abril). *Export Prohibitions and Restrictions*, *Information Note*.

⁵⁵ An exemption or a carve out such as Article XI.2 excludes certain measures from the scope of a GATT obligation, thereby removing certain measures from its coverage. Accordingly, where the requirements of Article XI.2 are met, there would be no scope for the application of Article XX, because no obligation exists...” Si bien no se presentaron las circunstancias que justificaran su invocación por los Miembros ni su consideración por la Secretaría, habría que tener presente, para una indeseada eventualidad, al artículo XXI del GATT: “No debería interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que (...) b) impida a un Miembro la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas: (...) iii) a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional”

⁵⁶ Fallo citado, párrafo 334.

entre “excepción” (*exception*) aplicable al artículo XX.b) y “exención” (*exemption, carve-out*) aplicable al artículo XI.2 a).

En síntesis, siguiendo el razonamiento implícito en el documento de la OMC, habría que asociar la emergencia sanitaria con un valor o bien jurídico que podría describirse como “necesidad de supervivencia” y que no debería ser probado. Sin embargo, los valores o bienes jurídicos expuestos por el artículo XX.b) no parecen menos relevantes. En consecuencia no habría motivos para imputar la carga de la prueba en un caso y no en otro, considerando que en una emergencia sanitaria de alcance planetario la necesidad de supervivencia no es privativa del Estado que adopta la medida restrictiva sino que involucra a todos los Miembros. Si algo parece distinguir claramente a una disposición de la otra, no parecería ser tanto la entidad de los valores o bienes jurídicos (en rigor, el artículo XI.2 a) no hace mención a valor alguno), sino, en este último caso, al carácter temporario de la medida. Y la transitoriedad no es siempre atribuible a una situación de “gravedad” o “criticidad” como la que define a una emergencia sanitaria. Por añadidura, en la emergencia sanitaria difícilmente pueda invocarse el carácter temporario de las medidas cuando resulta imposible anticipar plazos resolutorios. De manera que ante la multiplicación de medidas unilaterales e inconsultas de los Estados Miembros, la voz de alerta de la Secretaría de la OMC parece circunscribirse al problema de su escasa transparencia, esto es, a la escasa predisposición para notificarlas.

VII.2 Deslealtad comercial con motivo de la emergencia sanitaria

Las depredaciones internacionales se encuadran como deslealtad comercial cuando consisten en manipulaciones de precios de bienes destinados a la exportación, al reducir dichos precios en comparación con los aplicados, en condiciones equiparables, para el consumo interno de bienes similares. Esta definición es válida con respecto a las acciones promovidas por los Estados (subvenciones) y por las empresas privadas (dumping). Dichas acciones son susceptibles de cuestionamiento en la medida que resulten seriamente lesionados intereses legítimos de empresas radicadas en el territorio del Estado de la importación. Estos intereses legítimos pueden ser invocados en caso de daño grave a la producción de bienes similares de los que son objeto de subvención o dumping. En otros términos, las medidas antidumping y los derechos compensatorios se

justifican sólo en caso de un desplazamiento actual o inminente de los bienes de producción local en el mercado interno a expensas de los bienes importados. Ello implica una carga probatoria para las empresas locales afectadas: demostrar que se cumplen los extremos de la figura respectiva (dumping o subvención, según el caso); demostrar el daño grave ocasionado; y demostrar la relación de causalidad, esto es, imputar el daño padecido a la operación comercial catalogada como dumping o subvención que se cuestiona. La carga probatoria no es exigida por el ordenamiento multilateral en un caso típico: el de las subvenciones otorgadas por los Miembros con el objeto directo de promover la exportación de los bienes subvencionados. En tal caso la subvención se considera prohibida –ya no “recurrible”- y por lo tanto los Miembros pueden aplicar medidas compensatorias sin necesidad de requerir demostración del daño padecido a los productores locales de bienes similares a los importados. Hasta aquí, en apretada síntesis, una descripción del régimen multilateral vigente. Como puede apreciarse, lo que se procura limitar es la competencia comercial animada por un fin predatorio cuando se presenta una reducción de precios internacionales artificiosa, en el sentido que dichos precios no se alinean con los precios aplicados en los mercados internos. Para que la deslealtad comercial quede configurada no es requerida entonces una demostración sobre los costos internos en el país de la exportación y que den lugar a dichos desajustes. Tampoco se considera necesario acreditar una eventual posición dominante en el mercado internacional de la empresa o asociación de empresas (en el caso del dumping) o del Estado (en el caso de la subvención) sobre los que pesa la sospecha predatoria. En otros términos: hasta el momento la OMC no ha incorporado regulaciones destinadas a fortalecer la defensa de la competencia frente a las cartelizaciones que configuran posiciones dominantes. Por otro lado, las disposiciones multilaterales sobre lealtad comercial no responden a un criterio de eficiencia mundial asociado al principio de no discriminación. En efecto, la ilicitud de dichas prácticas se debe ya no a la afectación de un criterio de eficiencia mundial sino, contrariamente, a que contrarían condiciones de competencia comercial preexistentes y que no son valoradas por su eficiencia. 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 como legítimas. Son las “salvaguardias” que un Miembro de la OMC en tanto receptor de determinadas importaciones puede adoptar cuando no se presenten

condiciones consideradas aceptables para que su aparato productivo pueda competir con bienes importados, similares o sustitutivos de los producidos localmente.

Toda esta normativa ha sido extensamente interpretada en ocasión de numerosos litigios desenvueltos en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Pero hasta ahora se demuestra inaplicable frente a la emergencia sanitaria, debido a que ante la imposibilidad de generar localmente bienes requeridos para encarar la pandemia, los Miembros que recurren a proveedores extranjeros lo hacen debido a la insuficiencia de oferta local y, en tales casos, la eventual amenaza que han de sortear es del signo contrario a la de una disminución artificial de precios. En efecto, se supone que si los proveedores extranjeros procuran llevar a cabo un objetivo predatorio, no tendrán necesidad de abaratar los precios ofertados y en cambio ante la vulnerabilidad del Miembro demandante podrán aumentarlos o bien imponer condiciones leoninas de manera discrecional. En ausencia de un sector productivo local susceptible de ser afectado como consecuencia de la importación y frente a la premura del suministro, la eventual deslealtad por incremento injustificado de los precios o imposición de condiciones inequitativas no podrá dar lugar a objeciones sustentadas por ninguno de los dos acuerdos que regulan la lealtad comercial en la OMC.

Quedaría por resolverse la hipótesis del desplazamiento de mercados en ocasión de la pandemia. Podría ocurrir que terceros Estados -distintos de los Miembros oferentes de bienes o servicios con sobrepuestos o cláusulas leoninas- estuvieran en condiciones de suministrar los mismos bienes o servicios pero a un precio y en condiciones razonables, por sí o a través de empresas o asociaciones de empresas asentadas en sus respectivos territorios. Pero en todo caso, para garantizar desde un ordenamiento multilateral la intervención efectiva de estos terceros Estados en calidad de proveedores potenciales o alternativos para casos de emergencia, se necesitaría disponer de un mecanismo de transparencia diseñado al efecto. Podría entonces diseñarse un procedimiento de notificaciones anticipadas a la OMC por los Miembros demandantes de bienes o servicios para responder a necesidades apremiantes como las de una pandemia. Mediante la inmediata circulación informativa de dichas demandas, se facilitaría el conocimiento en tiempo oportuno de las necesidades y luego la posibilidad de ingresar en un

procedimiento acelerado de concurso de precios y condiciones destinadas a satisfacer el abastecimiento solicitado.

VIII. Conclusiones y conjeturas

Después de los primeros meses de haberse propagado el COVID-19 a escala mundial, quedó en evidencia la endeblez de los compromisos internacionales preexistentes, incluyendo los contraídos en la esfera multilateral de la OMC. En este último aspecto se agudizó el descrédito de disciplinas que ya estaban sobrepasadas por la dinámica de la economía global. Simultáneamente, al afrontar los desafíos inherentes a una emergencia sanitaria imprevista y arrasadora, los gobiernos –empezando por los de países desarrollados- recurrieron intempestivamente a medidas unilaterales que, con motivo de su ejecución, pusieron en evidencia una vez más el papel decisivo que bajo distintas formas cumplen las corporaciones transnacionales y cuáles son las características de su interdependencia con los estados nacionales.

Al momento de desatarse la pandemia y con mayor o menor apego a las reglas multilaterales, las relaciones internacionales ya estaban claramente orientadas por un criterio de reciprocidad. En este sentido la tendencia más ostensible indicaba la predilección por encuadrar los vínculos económicos y comerciales a través de acuerdos intergubernamentales aptos para encauzar los flujos de bienes, servicios y capitales y de ese modo articular las políticas nacionales con el desempeño de las corporaciones transnacionales. Estos acuerdos suelen individualizarse como “tratados de libre comercio de última generación” (TLC) y, pese a su designación, su función regulatoria no es asimilable a los tradicionales esquemas de integración económica concebidos por el GATT 1947.

Habiendo aquilatado duras experiencias en ocasión de la pandemia, cabe suponer que bajo el mismo formato preexistente los TLC habrán de ser enriquecidos con distintas previsiones destinadas a obtener mayor estabilidad y certeza en la gestión pública de cuestiones estratégicas. En tal sentido, tendrían que negociarse cláusulas anticipatorias

de resguardo ante posibles emergencias y, en el caso del sector de la salud, disposiciones adecuadas para cubrir demandas sanitarias actuales y potenciales.⁵⁷

Del sector energético quizás se traspase al sector de la salud una restricción básica: el comercio internacional de flujos eléctricos y de gas tiende a circunscribirse a los volúmenes excedentarios. De manera similar, podría incorporarse dicha reserva por la cual determinadas exportaciones y prestaciones transfronterizas en el sector de la salud, aun siendo materia de negociación, quedarían supeditadas a la disponibilidad de excedentes. En consecuencia muchos países en desarrollo se verían compelidos a fijar políticas de promoción interna para garantizarse cierta autosuficiencia en la producción de bienes y servicios dentro del sector de la salud.

Asimismo y de modo semejante a cómo se regulan los servicios ofrecidos por empresas en el sector de la información y las comunicaciones, cabe esperar que en determinados segmentos en el sector de la salud los TLC contemplen concesiones a empresas proveedoras con el reconocimiento de un status de “posiciones dominantes”. En particular, países en desarrollo con dificultades para sostener industrias que por otro lado pasarían a ser consideradas como estratégicas, tendrían aquí una posibilidad de promover la radicación de capitales extranjeros asignándoles posiciones dominantes en determinadas áreas o rubros. A cambio de estos privilegios, resultaría útil adaptar a las necesidades del sector de la salud algunos requisitos e incentivos de desempeño que suelen incluirse genéricamente dentro de los tratados internacionales de protección y promoción de inversiones. Entre dichos requisitos e incentivos de desempeño podrían contemplarse: la edificación de instalaciones adecuadas al objeto de la inversión; la capacitación de profesionales y técnicos; y determinadas actividades de investigación y desarrollo.

Por otra parte e independientemente del tenor que pudiera darse al debate sobre la reformulación de los compromisos multilaterales, convendría tomar nota sobre la necesidad de reformular algunas de sus disciplinas con el objeto de afrontar emergencias futuras. En este aspecto, los preceptos multilaterales, aun siendo supletorios de las

⁵⁷Las premoniciones que siguen fueron expuestas por el autor en: (2020a, 30 de marzo). Las reglas de juego del comercio internacional durante y después de la pandemia. *TradeneWS*. <https://tradeneWS.com.ar/las-reglas-de-juego-en-el-comercio-internacional-durante-y-despues-de-la-pandemia>

disposiciones negociadas en los TLC, adquieren gran relevancia para el fortalecimiento de las relaciones económicas internacionales. En especial, con motivo de la pandemia del COVID-19 ha quedado en evidencia la inaplicabilidad de disposiciones sobre restricciones temporarias que sin duda no fueron concebidas para sortear dificultades por eventos de ocurrencia excepcional y a escala planetaria. Tampoco las disposiciones vigentes sobre lealtad comercial se ajustan a las distorsiones de precios y mercados que pueden aflorar en estas penosas circunstancias.

Bibliografía

Ablin, E. (2006). ¿La OMC sucesora del GATT?: coincidencias y divergencias. *Guía Práctica de Comercio Exterior*, (43).

Ablin, E. (2020, 23 de enero). Estados Unidos y China: la legitimidad de la normativa invocada en la guerra comercial. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.ar/2020-01-estados-unidos-y-china-la-legitimidad-de-la-normativa-invocada-en-la-guerra-comercial/>

Baldwin, R. y Evenett, S. J. (Eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*. CEPR Press; VoxEI.org. <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>

Barbero, R., Lucángeli, J. y Porto L. (2008). *Metodología de Promoción de Encadenamientos Productivos entre Empresas Latinoamericanas*. R. Cornejo Azzarri (Coord.) Banco Interamericano de Desarrollo

Blyde, J. (Coord.) (2014). *Fábricas Sincronizadas. América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor*. BID.

Bonturi, M. y Fukasaku, K. (1993). Globalization and Intra-Firm Trade: An Empirical Note. *OECD Economic Studies*, (20), pp. 145-159.

Bown, C. P. (2020). Covid-19: Demand Spikes, Export Restrictions, and Quality Concerns Imperil Poor Country Access to Medical Supplies. En R. Baldwin y S. J. Evenett, (Eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work* (pp. 31-49). CEPR Press; VoxEl.org. <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>

Comisión Económica Para América Latina. (2001). *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico* (LC/MEX/L.507). Naciones Unidas; CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25533-la-asimetria-relaciones-comerciales-sus-efectos-desempeno-economico>

Fajnzylber, F. (1988). Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, (36), pp. 7-26. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11714>

Fiorini, M., Hoekman, B. y Yildirim, A. (2020). COVID-19: Expanding Access to Essential Supplies in a Value Chain World. En R. Baldwin y S. J. Evenett, (Eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work* (pp. 63-76). CEPR Press; VoxEl.org. <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>

Fondo Monetario Internacional. (1994). La Ronda Uruguay exige grandes cambios. *Boletín*, 23(1).

General Agreement on Tariffs and Trade. (1979, 12 de abril). THE TOKYO ROUND Statement by GATT Director-General, and Publication of Agreements. *GATT Press Release/1234*. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATT/1234.PDF>

Global Trade Alert. (2020). iniciativa del Instituto Universitario Europeo y el Banco Mundial. Los datos de referencia fueron publicados en: www.globaltradealert.org/reports

Halperin, M. (2020a, 30 de marzo). Las reglas de juego del comercio internacional durante y después de la pandemia. *Tradenews*. <https://tradenews.com.ar/las-reglas-de-juego-en-el-comercio-internacional-durante-y-despues-de-la-pandemia/>

Halperin. (2020b, 13 de abril). COVID-19: ¿Por qué tamaña indefensión? *El Economista*. <https://www.economista.com.ar/2020-04-covid-19-por-que-tamana-indefension/>

Halperin, M. (2020c, 29 de enero). 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. *TARIFAR-Comercio Exterior*.
<http://marcelohalperin.com.ar/2020/01/15/los-paises-de-america-latina-y-sus-focos-de-conectividad-comercial-en-el-trienio-2017-2019-a-traves-de-acuerdos-de-libre-comercio-de-ultima-generacion-tlc/>

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, (Coed), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano* (pp. 59- 110) Ediciones Lerner.

Halperin, M. (2017). Las empresas transnacionales en el escenario latinoamericano del capitalismo tardío. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (36), 001.
<https://doi.org/10.24215/24689912e001>

Horn, H., Mavroidis, P. C. y Sapir, A. (2009). *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*. Bruegel Blueprint Series. https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf

Jackson, J. (1989). *World Trade and the Law of GATT*. Bobbs-Merrill.

Jackson, J. (1992). Reflections on the Implications of NAFTA for the World Trading System. *Columbia Journal of Transnational Law*, 30(3).

Medeiros, V., Goncalvez Godoi, L. y Camargos Teixeira, E. (2019). La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo. *Revista CEPAL*, (129), 7-27.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45005/1/RVE129_Medeiros.pdf

Miroudot, S. (2020). Resilience versus Robustness in Global Value Chains: Some Policy Implications. En R. Baldwin y S. J. Evenett, (Eds.), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work* (pp. 117-130). CEPR Press; VoxEl.org.
<https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>

Obama, B. H. (2014, 02 de diciembre) *Remarks by the President on Research for Potential Ebola Vaccines* [disertación pronunciada en National Institutes of Health]. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/02/remarks-president-research-potential-ebola-vaccines>

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos; reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*, 3(2), 1-38. <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>

Rhodes, C. (1989). Reciprocity in Trade: the utility of a bargaining strategy. *International Organization*, 43(2), 273-299. <https://www.jstor.org/stable/2706703?seq=1>

Sabanogullari, L. (2015). Los méritos y limitaciones de las cláusulas de excepción en la práctica contemporánea de los tratados de inversión. *Investment Treaty News*, 6(2), 3-6. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-itn-may-2015-sp.pdf>

Vidigal, G. (2019). The return of voluntary export restraints?: how WTO law regulates (and doesn't regulate) bilateral trade.restrictive agreements. *Journal of World Trade*, 53(2), 187-210. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3254196

World Trade Organization. (2020, 23 de abril). Export Prohibitions and Restrictions. *Information Note*. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barcena, Alicia –Coordinadora-. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el nuevo contexto mundial y regional. Escenarios y proyecciones en la presente crisis. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe –CEPAL-, abril de 2020, 97 páginas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, adopto en el mes de septiembre del año 2015, la *Nueva Agenda Mundial de Desarrollo Sostenible 2030*, fijando 17 objetivos y 169 metas que deberán cumplirse al año 2030.

Resulta claro que ante la pandemia desatada por el COVID-19, la agenda mencionada *supra* mantiene su vigencia y relevancia, debiendo adaptarse en consecuencia las políticas públicas de los Estados, el fortalecimiento de las instituciones, la cooperación internacional y fundamentalmente el aporte de fondos a la ciencia y la tecnología al nuevo escenario que la misma ha establecido, a fin de evitar que la transmisión exponencial de la enfermedad cause estragos en los estratos más pobres del planeta en el corto plazo.

El documento bajo análisis revisa los avances registrados en materia de la ODS 2030 desarrollando una visión de conjunto en base a las tendencias económicas, sociales y ambientales, tomando en cuenta además los efectos del COVID-19 que pueden considerarse y analizarse hasta el momento dada la reciente aparición del mismo.

El Capítulo 1 titulado “*La economía política mundial: de los modelos ideales a la realpolitik*” analiza las transformaciones que se han dado en la economía política, no solo a nivel internacional sino también en las naciones en particular haciendo hincapié en las modificaciones que ha sufrido el multilateralismo mundial, dando paso a un nuevo protagonismo de los Estados; asignando un papel relevante a la inversión en tecnología como elemento determinante de la competitividad internacional y marcando a la globalización como un componente importante en lo que a la distribución de ingresos respecta.

En “*Un contexto económico global cada vez más negativo e incierto*” –Capítulo 2- se analiza como primera medida la caída de la economía mundial registrada en el último decenio y toma en consideración la irrupción de la pandemia causada por el COVID 19 a partir de la cual se considera a la presente como una etapa de profunda recesión a nivel mundial con estimaciones de crecimiento económico a la baja.

El Capítulo 3 cuyo título es “*¿Otra década perdida para América Latina y El Caribe?*” comienza mostrando como ha sido el crecimiento económico de la región en los últimos siete años, concluyendo que se ha registrado una desaceleración del mismo para luego analizar que por los efectos de la pandemia, la caída del PBI a nivel regional será aun mas brusca que la prevista en términos globales, sumando además la tendencia decreciente registrada a nivel de exportaciones e importaciones y de las inversiones. Se

analiza finalmente en este título la situación de precarización laboral y la potencial caída del nivel de empleo.

En el Capítulo 4 cuyo título es “*El estancamiento de la productividad y la inercia de la estructura productiva*” se destaca la presencia de una baja productividad laboral a causa de la alta precarización del trabajo como asimismo la existencia de una estructura productiva vulnerable como consecuencia de la disminución de inversión en el comercio y en el empleo. Las causas obedecen fundamentalmente a una industrialización precaria y a una heterogeneidad estructural del sistema productivo.

Bajo el título “*No disminuyen las brechas sociales: la ineficiencia de la desigualdad*” el análisis de factores como la pobreza y de un sistema de salud insuficiente y precario frente a la pandemia, demuestran que la región puede tener efectos que podrían resultar catastróficos sobre todo en materia de pobreza, planteándose el interrogante de si resultara posible eliminar la pobreza extrema para el año 2030.

Finalmente, y previo a las *Conclusiones*, en los dos últimos Capítulos-“*Emergencia ambiental: ¿hacia la catástrofe ambiental?* y *Dispar avance de los ODS: riesgo para la integralidad de la Agenda 2030*” se señalan aspectos vinculados con el efecto del calentamiento global sobre las economías a nivel global por un lado y por el otro como se ha avanzado de manera desigual en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible en los países de América Latina y El Caribe. ■**R-M**

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la **escritura y recepción de artículos para la Revista N° 43 Aportes para la Integración Latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene dos árbitros externos. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/>

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

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

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

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP	INFORME INTEGRAR
DIRECTORA NOEMÍ MELLADO	DIRECTORA – EDITORA NOEMÍ MELLADO
SECRETARIO ROBERTO MIRABELLI	CORRECTORA DE ESTILO MARÍA CORBETTA
SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN	