

PROGRAMA DE INVESTIGADORES

# POLÍTICA COMERCIAL, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO

**EJE TEMÁTICO 1.** ACUERDOS MULTILATERALES Y COMERCIO INTERNACIONAL. ARGENTINA EN EL G20 Y EN LA OMC



# ARGENTINA EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

ESPACIO PARA POLÍTICAS Y ALTERNATIVAS PARA FORTALECER EL  
DESARROLLO PRODUCTIVO Y LA INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA

Juan Santarcángelo

Juan Manuel Padín

## RESUMEN

El objetivo general del trabajo es *analizar el margen de acción actual y potencial de Argentina en la OMC, haciendo foco en las principales características de disposiciones generales y específicas que pueden invocarse con vistas a fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial del país*. Se busca asimismo identificar potencialidades y limitantes de las regulaciones de la OMC, ofreciendo lineamientos propositivos que permitan robustecer las capacidades del Estado nacional respecto a la política comercial externa.

**Cita de la fuente**—Se sugiere citar estos documentos como: Santarcángelo, Padín, 2018, *Argentina en la Organización Mundial del Comercio. Espacio para políticas y alternativas para fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial externa*, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°8

# CONTENIDO

<b>1. EL ROL DE LA OMC Y EL ESPACIO PARA POLÍTICAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO</b>	6
1.1 Antecedentes	6
1.2 La Organización Mundial de Comercio	7
1.3 Inserción comercial internacional y desarrollo	9
1.4 El Espacio para políticas en la OMC	13
1.4.1 Antecedentes históricos	13
1.4.2 Un debate múltiple, actual y pluridimensional	14
1.4.3 El impacto de la reducción del espacio para políticas	16
<b>2. EL MARGEN DE ACCIÓN EN LOS PRINCIPALES ARTÍCULOS Y ACUERDOS DE LA OMC</b>	17
2.1 El acceso a los mercados y su entramado normativo	18
2.1.1 Aranceles Aduaneros	18
2.1.2 Nación Más Favorecida y Trato Nacional	21
2.1.3 Contingentes	25
2.1.4 Excepciones Generales	26
2.2 El Sistema de Solución de Diferencias	29
2.2.1 Introducción	29
2.2.2 El impacto del SSD en el espacio para políticas y la participación de los PED	30
2.3 La reducción de espacios en los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías	32
2.3.1 El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio	33
2.3.2 El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación	35
2.3.3 El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias	38
2.3.4 El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio	40
2.3.5 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	41
2.4 Los Espacios disponibles desde la perspectiva normativa	43
2.5 Construir capacidades endógenas	45

<b>3. POTENCIAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO</b>	47
3.1 La re-discusión de los acuerdos abarcados: nuevos basamentos y propuestas de cambio	47
3.1.1 Nuevos Principios en el Sistema Multilateral	47
3.1.2 Alternativas para impulsar el desarrollo	48
3.2 La construcción de capacidades. Experiencias internacionales	50
3.2.1 El caso Indio. Apertura y reestructuración institucional	50
3.2.2 Australia. Solución de diferencias y responsabilidades institucionales compartidas	51
3.2.3 Brasil. Fortalecimiento de las relaciones sector público-privado y reforzamiento del andamiaje institucional	51
3.2.4 México. La Secretaria de Economía y el impulso comercial	53
3.2.5 Argentina. Los desafíos de construir un entramado institucional en contextos cambiantes	54
<b>4. CONCLUSIONES Y POSIBLES LINEAMIENTOS DE ACCIÓN</b>	56
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	60
<b>ANEXO I. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA OMC</b>	65
<b>ANEXO II. INTERCAMBIO COMERCIAL Y COMPROMISOS ARANCELARIOS POR PRINCIPALES MIEMBROS</b>	66

# LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>Acuerdo LIC</b>	Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
<b>Acuerdo MIC</b>	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
<b>Acuerdo OTC</b>	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
<b>Acuerdo SG</b>	Acuerdo sobre Salvaguardias
<b>Acuerdo SMC</b>	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
<b>Acuerdo sobre la OMC</b>	Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio
<b>Acuerdo sobre los ADPIC</b>	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
<b>Acuerdos OMC</b>	Acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos del Acuerdo sobre la OMC
<b>AFC</b>	Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio
<b>AGCS</b>	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
<b>CBC</b>	Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas
<b>DPN</b>	Derecho de Primer Negociador
<b>ESD</b>	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
<b>GATT de 1947</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947
<b>GATT de 1994</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>MEPC</b>	Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>OIC</b>	Organización Internacional de Comercio
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>PD</b>	País/es Desarrollado/s
<b>PED</b>	País/es en Desarrollo/s
<b>PMA</b>	País/es Menos Adelantado/s
<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias
<b>SSD</b>	Sistema de Solución de Diferencias
<b>TED</b>	Trato Especial y Diferenciado
<b>Trato NMF</b>	Trato General de la Nación Más Favorecida

# INTRODUCCIÓN GENERAL

El objetivo general del presente trabajo es analizar el margen de acción actual y potencial de Argentina en la Organización Mundial del Comercio (OMC), haciendo foco en las principales disposiciones que pueden invocarse con vistas a fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial externa del país.

En este marco los objetivos específicos son:

1. Examinar críticamente el papel que ha desempeñado y desempeña la OMC en términos de favorecer o limitar los instrumentos de política para impulsar el desarrollo;
2. Estudiar el margen de acción que permiten los principales artículos, acuerdos e instrumentos jurídicos conexos;
3. Analizar las características de las disposiciones que pueden invocarse con vistas a fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial;
4. Proponer lineamientos de acción que permitan robustecer las capacidades del estado nacional.

Con estos objetivos, el trabajo se estructura del siguiente modo. En la primera sección se examinan los antecedentes históricos que dieron lugar a la OMC, y se destaca el rol e incidencia de la Organización respecto al espacio para políticas ("policy space") de desarrollo productivo. Con este fin, se describen ciertos hitos históricos y se repasan las principales características de la OMC (estructura institucional, funciones, miembros, toma de decisiones, entramado normativo, etc.); luego, se subraya la importancia de la inserción comercial internacional con vistas a potenciar el desarrollo; y finalmente, se presenta el debate sobre "policy space".

En la segunda sección, se examinan las implicancias y el margen de acción disponible en los principales artículos y determinados acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías del Acuerdo sobre la OMC. En particular, haciendo foco en las disposiciones vinculadas al acceso a mercado, el sistema de solución de diferencias, y los requisitos que se establecen en ciertos acuerdos, pretendemos dar cuenta de los grados de libertad y acción que posee el país en función de los compromisos comerciales asumidos a nivel multilateral.

En la tercera sección, se enumeran principios fundantes

para la re-discusión de los acuerdos abarcados, y se detallan propuestas específicas con el objeto de ampliar el espacio para políticas disponible. Además, se brindan ejemplos sobre medidas para el fortalecimiento de las capacidades endógenas a partir de la experiencia de otros países. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo y se proponen lineamientos de acción a efectos de robustecer las capacidades del Estado nacional respecto a la política comercial externa.

## 1. EL ROL DE LA OMC Y EL ESPACIO PARA POLÍTICAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

### 1.1 ANTECEDENTES

Antes de la finalización de la segunda guerra mundial, Estados Unidos consideraba que la reducción de los obstáculos al comercio y la libre circulación de mercancías constituían dos elementos significativos sobre los que debía reposar el nuevo orden internacional. A tal fin, en 1946 -luego de la Conferencia de Bretton Woods- presentó una propuesta denominada "Carta de la Organización Internacional de Comercio", que fue la base sobre la que se erigió la Carta de la Habana (1948)<sup>1</sup>.

La Carta preveía en su séptimo capítulo la creación de una Organización Internacional de Comercio (en adelante, OIC). Entre sus propósitos se destacaban: asegurar un volumen cada vez mayor de ingreso y demanda efectiva; incrementar la producción, el consumo y el intercambio de bienes a efectos de contribuir a la expansión de la economía mundial; fomentar el desarrollo industrial y económico; y ampliar el acceso a los mercados.

La OIC debía formar una tríada junto a las dos instituciones fundadas en Bretton Woods: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (luego, Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, esto no fue posible dada la renuencia de muchos congresos nacionales a ratificar la Carta, y la negativa a tratar este asunto por parte del congreso estadounidense en 1950, lo cual marcó el fin del proyecto.

Sin embargo, lejos de desanimarse, los esfuerzos de los países centrales en su afán de regular las relaciones co-

<sup>1</sup> La Carta de la Habana fue el principal resultado de la convocatoria efectuada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a una Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo, que se desarrolló en la Habana (Cuba) entre el 21 de noviembre de 1947 y el 24 de marzo de 1948.

merciales dieron lugar a un nuevo marco normativo del comercio internacional: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1947 (GATT de 1947), suscripto el 30 de Octubre de dicho año por 23 países que también participaban del grupo más amplio de naciones que negociaba el texto de la Carta de la Habana.

El GATT de 1947, elaborado en New York por una Comisión Redactora<sup>2</sup> que tomó como base el capítulo IV de la Carta de la Habana ("Política Comercial"), fue el resultado de las negociaciones comerciales que se produjeron en el periodo transcurrido entre el final de la segunda guerra mundial y el rechazo a la fallida Carta. Durante esos años, Estados Unidos había decidido entablar negociaciones con el objeto de reducir y consolidar los aranceles aduaneros; y como resultado, se acordaron un conjunto de normas comerciales y de concesiones arancelarias que afectaban a una quinta parte del comercio mundial (OMC, 2015).

Dada la simultaneidad temporal de las negociaciones de la Carta y del GATT de 1947, se estipuló que las Partes Contratantes de este último debían aceptar algunas de las normas comerciales previstas en la Carta. En efecto, la idea era que el GATT se integre a la Carta como parte operativa de un conjunto más amplio. Ante esta situación, y a fin de proteger el valor de las concesiones arancelarias, los negociadores decidieron especificar cómo concebían la relación entre ambos acuerdos, y dejaron abierta la posibilidad de que no se creara la OIC<sup>3</sup>.

La previsión, sin dudas, fue acertada. Así, como consecuencia de la caída de la OIC, el GATT de 1947 se convirtió *de facto* en el marco jurídico que rigió el comercio internacional por casi medio siglo (1948-1994). En este periodo, se extendió significativamente la cantidad de Partes Contratantes, y se lograron nuevos compromisos a partir de sucesivas rondas de negociaciones<sup>4</sup>.

Las primeras cinco rondas de negociaciones (Ginebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951; Ginebra, 1956; Ronda Dillon, 1960/1961) tuvieron como eje central la reducción de aranceles. Posteriormente, se extendieron los temas abarcados: la Ronda Kennedy (1964-1967) se focalizó en aranceles y medidas antidumping, y la Ronda de Tokio (1973-1979) abordó además de la cuestión arancelaria, medidas no arancelarias y otros temas jurídico-institucionales.

<sup>2</sup> Creada en Londres en 1946 a instancias de la Comisión Preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> Al respecto, ver artículo XXIX del GATT de 1947 (Relación del Presente Acuerdo con la Carta de la Habana).

<sup>4</sup> El Acuerdo no estipula procedimientos para el lanzamiento de negociaciones comerciales. No obstante, en virtud del artículo XXV las Partes están facultadas para emprender una acción colectiva a efectos de alcanzar los objetivos del Acuerdo General. El artículo XXVIII bis, asimismo, prevé que las Partes Contratantes pueden organizar periódicamente negociaciones.

En esta última ronda, la aprobación de la Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (conocida como "Cláusula de Habilitación") revistió una importancia central. Esta decisión posibilitó que las Partes Contratantes puedan ofrecer un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo (en adelante, PED) sin conceder este trato a las otras Partes Contratantes. De este modo, era posible aplicar un trato diferencial y más favorable a los PED -o podía producirse entre éstos- sin que otra Parte invocara la aplicación de la cláusula Nación Más Favorecida (en adelante, NMF)<sup>5</sup>.

No obstante, la mayor reforma en lo que respecta a las regulaciones del comercio internacional desde la posguerra fue ocasionada por la Ronda Uruguay (1986-1994). Los acuerdos alcanzados en su seno ampliaron el alcance original del GATT de 1947 más allá del comercio de mercancías, incluyendo entre otras cuestiones, el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual, y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. El resultado de esta ronda se cristalizó en la firma del Acuerdo de Marrakech (en adelante, Acuerdo sobre la OMC) por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 1º de enero de 1995.

## 1.2 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

La OMC es un organismo internacional de naturaleza intergubernamental conformado por 164 países Miembros que dan cuenta del 98% del comercio mundial. Sus funciones no se agotan en la administración de los acuerdos comerciales suscriptos en su ámbito por los países Miembros; la Organización también constituye un foro de negociación, ofrece asistencia técnica a los PED, supervisa las políticas comerciales nacionales de sus integrantes, y coopera con otros organismos (como el FMI o la Organización Mundial de Aduanas). Adicionalmente, cuenta con un Sistema de Solución de Diferencias (en adelante, SSD) que busca resolver disputas comerciales.

Las decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en los acuerdos abarcados se definen en el órgano máximo de decisión, la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años y cuenta con la participación de todos los Miembros. En los periodos que transcurren entre las sesiones de la Conferencia, la principal autoridad en representación de ésta es el Consejo General, conformado

<sup>5</sup> El trato Nación Más Favorecida y la Cláusula de Habilitación se analizan con cierto detenimiento en la sección 2 del presente trabajo.

por representantes de los países Miembros, y del cual dependen otros órganos subsidiarios (el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios, el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, Comités, Grupos de Trabajo, etc.)<sup>6</sup>.

La gran mayoría de los integrantes de la OMC son PED. No obstante, la Organización no cuenta con una definición precisa respecto a lo que significa ser un “país en desarrollo” o un “país desarrollado”: son los Miembros los que se definen a sí mismos. Esta cuestión no está exenta de disputas<sup>7</sup>. Otros países pueden no aceptar que un Miembro se acoja a las disposiciones de trato especial y diferenciado previstas para los PED. De todas formas, se debe señalar que su utilidad es variable. Las disposiciones, más allá de ofrecer la posibilidad de contar con asistencia técnica, generalmente estipulan periodos de transición a partir de los cuales los países en desarrollo terminan asumiendo el mismo tipo de compromisos que los países desarrollados<sup>8</sup>.

De acuerdo a Makuc (1997), el grupo de los PED “...siempre constituyó un grupo heterogéneo, y difícil de unificar como una categoría de análisis. En efecto, salvo para determinadas posiciones políticas, desde la aparición del llamado ‘Tercer Mundo’ en los años ‘60 por aplicación o consecuencia de la oposición este-oeste definida por la ‘Guerra Fría’, el Grupo de PED nunca pudo constituirse ni objetivamente ni por decisión política en una unidad de acción”. Esto es claro al observar el conjunto de alianzas entre Miembros –denominadas Grupos– que se conformaron en la OMC, donde si bien se destacan conjuntos donde el corte o clivaje es definido por el grado de desarrollo, también existen agrupamientos heterogéneos, movilizados por intereses comunes en diversas disciplinas<sup>9</sup>.

A diferencia de otros organismos internacionales como el FMI, donde existe un sistema de cuotas que, básicamente, determina el número de votos que le corresponde a un miembro en las decisiones del Organismo, en la OMC cada miembro tiene un voto. Por este motivo, suele celebrarse su funcionamiento democrático. Como veremos más adelante, el supuesto es discutible y descansa en una sobrevaloración de aspectos procedimentales

<sup>6</sup> Se incluye el Organigrama de la OMC en el Anexo I.

<sup>7</sup> Este punto fue particularmente señalado por la delegación estadounidense en la 11 Conferencia Ministerial, haciendo referencia de modo implícito a China, y dejando en evidencia, a su vez, la visión divergente entre las mayores potencias comerciales respecto a la orientación que debe guiar la reformulación del sistema multilateral de comercio en los próximos años.

<sup>8</sup> Los “Países Menos Adelantados” (en adelante, PMA), agrupamiento integrado por aquellos Miembros que así designa Naciones Unidas en función de su ingreso per cápita, capital humano y grado de vulnerabilidad, también cuentan con un trato especial y diferenciado, más flexible que el otorgado a los PED.

<sup>9</sup> Se ofrecen ejemplos de la conformación de estos grupos en el apartado 3.2.5.

por sobre cuestiones sustantivas, como las diferencias de poder relativo subyacentes entre los Miembros<sup>10</sup>.

Las determinaciones de mayor relevancia se adoptan, generalmente, por consenso<sup>11</sup> y sin recurrir a una votación. En caso de no alcanzarse un acuerdo, se prevé que las decisiones de la Conferencia Ministerial o del Consejo General se tomen por mayoría simple de los votos. No obstante, en determinadas situaciones se precisan mayorías calificadas: ingreso de nuevos Miembros y exenciones de compromisos<sup>12</sup>, interpretación de acuerdos, enmiendas o adhesiones. En caso de efectuarse una enmienda respecto al sistema de adopción de decisiones -art. IX del Acuerdo sobre la OMC-, o modificaciones en el artículo I y II del GATT de 1994 -Trato General de la Nación Más Favorecida y Listas de concesiones-, del artículo II.1 del AGCS, o del artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC, está surtir efecto únicamente tras la aceptación por todos los Miembros.

La estructura básica del Acuerdo sobre la OMC, piedra angular que fija las bases jurídicas e institucionales de la Organización, comprende tres conjuntos de disciplinas:

- Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías (Anexo 1A); compuesto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994). Aquí se incluye al GATT de 1947 y a un conjunto de decisiones y exenciones dispuestas en su periodo de vigencia. Este Anexo incluye varios Entendimientos –aclaramientos a las disposiciones del GATT–; Acuerdos específicos (agricultura, valoración en aduana, licencias, obstáculos técnicos, reglas de origen, salvaguardias, facilitación del comercio, etc.); y los compromisos de acceso a mercado de los Miembros (Listas de concesiones).
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios -AGCS- (Anexo 1B); que contiene la Lista de concesiones de los Miembros; y exenciones al Trato NMF.
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

<sup>10</sup> Una crítica radical al funcionamiento del sistema se encuentra en Kwa (2003). El autor sostiene que detrás del principio de toma de decisiones por consenso se esconde en realidad un proceso anti-democrático, mediante el cual se imponen decisiones a partir del lobby de los países más poderosos, que mediante prácticas de diverso tipo, y asistidos adicionalmente por un supuestamente “neutral” equipo de la Secretaría Técnica de la Organización, empujan diversas iniciativas con la finalidad de proveer a sus capitales acceso a los mercados de los países en desarrollo, desmantelando las regulaciones nacionales sobre el capital extranjero y las políticas arancelarias.

<sup>11</sup> La nota 1 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC establece que: “Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella”.

<sup>12</sup> Ambos casos están cubiertos por el “Procedimiento de adopción de decisiones de conformidad con los artículos IX y XII del Acuerdo sobre la OMC” (WT/L/93) por el cual se acordó que en estos casos se adopten decisiones por Consenso, y sólo en caso de que esto no sea posible o bajo ciertas excepciones, se recurra a votación.



-Acuerdo sobre los ADPIC- (Anexo 1C).

En el Anexo 2 del Acuerdo se fijan las reglas y procedimientos para la SSD, detalladas en el “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias”; en tanto que el Anexo 3 provee un Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales, cuya finalidad es lograr una mayor transparencia<sup>13</sup> y comprensión de las políticas que aplican los Miembros, contribuyendo a una mayor adhesión de éstos a las normas y disciplinas de los acuerdos abarcados. Finalmente, el Anexo 4 abarca Acuerdos Comerciales Plurilaterales (Aeronaves Civiles y Contratación Pública), de carácter vinculante únicamente para aquellos Miembros que decidieron asumir estos compromisos.

Los asuntos administrativos están a cargo de una Secretaría, encabezada por un Director General. En la actualidad el cargo lo ocupa Roberto Azevedo (de nacionalidad brasileña), nombrado en 2013 por un mandato de 4 años, y ratificado nuevamente por el Consejo General para un segundo mandato por igual término, a partir del 1º de septiembre de 2017.

Dado que las decisiones son tomadas por los Miembros, la labor de la Secretaría se enfoca en brindar apoyo técnico y profesional a los distintos Consejos y Comités, prestar asistencia técnica a los PED, vigilar y analizar la evolución del comercio mundial, facilitar información al público y a los medios de comunicación, y organizar las Conferencias Ministeriales<sup>14</sup>. Actualmente, este órgano cuenta con una plantilla de 628 funcionarios y tiene un presupuesto anual superior a los 200 millones de dólares, solventado a partir de las contribuciones de sus Miembros, directamente relacionadas con su participación en el comercio internacional. En el caso de Argentina, su contribución para el presupuesto 2017 fue de 780.045 francos suizos (equivalentes al 0.399% del presupuesto total de la Organización)<sup>15</sup>.

Finalmente, se debe señalar que los países Miembros de la OMC no tienen la opción de hacer una reserva en los acuerdos multilaterales; antes bien, deben asumir el compromiso de aplicar el conjunto de acuerdos<sup>16</sup> e instrumentos jurídicos multilaterales<sup>17</sup>. Por ese motivo, se afirma que el Acuerdo sobre la OMC es un “todo único”. En igual sentido, está previsto que cuando se lleve a

<sup>13</sup> La transparencia es un pilar central de la OMC, además de ser una obligación prescripta en el artículo X del GATT de 1994 y en el artículo III del GATS.

<sup>14</sup> Sobre su propósito, ver [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/secre\\_s/intro\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/intro_s.htm)

<sup>15</sup> Al respecto, ver Informe Anual 2017 de la OMC, Capítulo 9.

<sup>16</sup> El párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC (Disposiciones Varias) prevé que “Cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos.”

<sup>17</sup> Se hace referencia a protocolos, certificaciones relativas a concesiones arancelarias, decisiones sobre exenciones, protocolos de adhesión, etc.

cabo una enmienda que por su naturaleza pueda alterar los derechos y obligaciones de los Miembros en los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A y 1C, o en las Partes I, II y III del AGCS y de los correspondientes Anexos<sup>18</sup>, la Conferencia Ministerial puede decidir -por mayoría de tres cuartos- el retiro o permanencia de un Miembro en caso de que éste último no la haya aceptado dentro del plazo fijado<sup>19</sup>.

## 1.3 INSERCIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL Y DESARROLLO

La literatura sobre comercio internacional se ha enriquecido enormemente desde mediados de los años setenta a la actualidad, de la mano de las enormes transformaciones económicas en el capitalismo mundial en donde se destacan fenómenos como la internacionalización de los procesos productivos y la articulación de la producción en lo que se conoce como Cadenas Globales de Valor.

La relación entre el desarrollo económico y el comercio internacional ha sido una fuente de controversia durante muchos años. Un gran número de cuestiones han preocupado a los investigadores tanto académicos como profesionales tales como la supuesta inestabilidad de los precios de los productos primarios, la existencia o no de una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio de los países periféricos, y los méritos relativos de la promoción de exportaciones y los programas de sustitución de importaciones.

Más allá de los debates, lo cierto es que el mundo experimentó una extraordinaria expansión del comercio internacional desde el período de posguerra a la actualidad. Entre 1950 y 2010, las exportaciones mundiales se multiplicaron más de treinta veces en tanto que el crecimiento del producto a nivel mundial aumentó unas diez veces. Esta dinámica se registró sistemáticamente a lo largo de todo el período, y significa que, en promedio, los países se han vuelto más abiertos e integrados en términos comerciales y los ingresos derivados de su balanza comercial han representado una proporción creciente de su ingreso nacional.

<sup>18</sup> Existen provisiones cuando no se alteran derechos y obligaciones de los Miembros. En igual sentido, hay tratos específicos para cuestiones atinentes al Acuerdo sobre los ADPIC, y ciertos artículos en particular: el artículo IX del Acuerdo sobre la OMC; los artículos I y II del GATT de 1994; el artículo II, párrafo 1 del AGCS; y el artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC.

<sup>19</sup> En un caso extremo, también es posible denunciar el Acuerdo sobre la OMC. En tal caso, su expiración se efectiviza en un plazo de 6 meses a partir de la notificación al Director General. Al respecto, ver el art. XV del Acuerdo de Marrakech.

Este enorme crecimiento del comercio internacional, fomentado y promovido por la OMC, ha incrementado la interdependencia que existe entre los países y ha implicado que cada país se vuelva más dependiente del comercio internacional y del desempeño económico de sus principales socios. Como resultado, hoy es imposible diagramar y planificar procesos de desarrollo económico capaces de sostenerse en el largo plazo, sin tomar en consideración los posibles impactos a los que los países están sujetos a través de los canales comerciales.

A pesar de este crecimiento exponencial del comercio internacional y su importancia relativa para las principales economías del mundo, el papel que el comercio internacional puede desempeñar en el proceso de desarrollo sigue siendo motivo de fuertes controversias en ámbitos académicos y políticos.

El primero en analizar el rol del comercio internacional y su impacto en la riqueza de las naciones, fue el economista escocés Adam Smith, que sostenía que el comercio entre naciones se basaba en la ventaja absoluta (VA). De acuerdo al padre de la economía, cuando una nación es más eficiente que otra en la producción de un bien, tiene una ventaja absoluta en la producción de una mercancía, es decir puede producir a menor costo. De modo contrario, el país que es menos eficiente tiene una desventaja absoluta con respecto a la otra nación en la producción de ese bien. Smith sostenía que el comercio internacional basado en la ventaja absoluta conduciría a que cada país se especialice en el bien en el que tiene VA, lo que generará que todos los países terminen ganando con el comercio internacional. De hecho, los países en desarrollo (los países menos eficientes) obtendrán mayores beneficios del comercio internacional.

El principal crítico de este enfoque fue el economista clásico David Ricardo, cuyo marco teórico se encuentra en la base de la moderna economía del comercio internacional. Ricardo analizó críticamente la idea de VA elaborada por Smith y, sobretudo, criticó su incapacidad para explicar el comercio entre países en los que uno tiene ventaja absoluta en la producción de todos los bienes comerciados. De acuerdo al economista británico, cuando esto ocurre siguen existiendo incentivos para el comercio internacional ya que el mismo otorgará beneficios mutuos a ambos participantes. Tomando un ejemplo de dos países que producen dos bienes, Ricardo muestra que los beneficios derivados del comercio surgirán cuando la nación que tiene desventaja absoluta en la producción de ambos productos se especialice en la producción y exportación de la mercancía en la que tiene ventaja comparativa e importe los productos básicos en los que su desventaja absoluta es mayor.

De este modo, Ricardo propone el concepto de ventaja comparativa que se encuentra sustentada crucialmente en su teoría de los precios y del dinero. Por una parte,

para Ricardo, como para la mayoría de los economistas políticos clásicos, existen dos tipos de precio: los precios de mercado, que son los determinados por los movimientos de oferta y demanda; y los precios naturales, que son los precios de largo plazo, una suerte de centros de gravedad y promedio histórico de los precios de mercado. Ricardo sostenía que los precios de mercado eran regulados en lo inmediato por los movimientos de la oferta y la demanda, pero al igual que Adam Smith, sostenía que estos eran regulados por un principio más fundamental presente en el capitalismo y que refiere a la tendencia a la igualación en la tasa de ganancia (TITG).

Esta tendencia sostiene que si un sector tiene una tasa de ganancia por encima de la media, el flujo de capitales de otros sectores de la economía se verá atraído por este sector, lo que provocará: por un lado, una mayor oferta y volumen de competencia en el sector que tiene mayor ganancia; y por el otro, una caída en la oferta de productos desde el sector que tiene menor nivel de ganancia. Esto generará en el sector de mayor ganancia una eventual presión a la baja en los precios que derivará en una caída en la tasa de ganancia; en tanto que lo opuesto se generará en los sectores desde donde provienen los capitales. Ambas tendencias irán generando una tendencia a la igualación de la tasa de ganancia (TITG) entre sectores.

Sin embargo, Ricardo, no se conformó con este desarrollo e intentó explicar qué factores determinan los precios naturales (lo que Marx denominó como precios de producción), llegando a la conclusión de que los mismos son regulados por la cantidad total de trabajo requerida para su producción; entendida ésta como la cantidad de tiempo de trabajo directo necesario para producir una mercancía más el tiempo de trabajo indirecto requerido para producir los medios de producción.

Del mismo modo, Ricardo desarrolla su teoría del dinero sosteniendo que el oro, la mercancía dineraria en ese momento, funcionaba como cualquier otra mercancía, donde el precio de cualquier bien refleja su tasa de intercambio con el oro. De este modo, si la oferta de un bien es mayor a su demanda, hay exceso de oferta, el producto no se vende, y por lo tanto el precio de mercado cae. Es decir, que se cambiará por menos mercancías. Si aplicamos esto al dinero, ocurre lo mismo: es decir, el oro ahora compra menos mercancías. Pero dado que este bien es el equivalente general, esto equivale a decir que todos los precios monetarios de las demás mercancías han aumentado, ya que ahora se necesita más dinero para comprar cada una de las mercancías.

Este resultado es central en la teoría del comercio internacional de Ricardo y establece una suerte de relación directa entre la oferta de dinero y el precio de todos los bienes. Si se incrementa (disminuye) la oferta de dinero, cae (aumenta) el precio del oro, y por ende, aumen-

ta (disminuye) el precio de todos los bienes. ¿Cómo se explica el comercio entonces? Supongamos que hay dos países (PD y PED) y que producen dos bienes en los cuales el PD tiene ventaja absoluta en ambos. Para Ricardo, en un primer momento el PD exportará ambos productos al PED generando un déficit en la balanza comercial en el PED y un superávit en el PD. La salida de oro del PED provoca que se reduzca la cantidad de oro de la economía en dicho país y por ende presiona a la baja de los precios de todos los bienes (dada la caída en la oferta de oro).

Lo opuesto ocurre en el PD donde la entrada de oro genera una presión al alza de todos los bienes. De este modo, el PD va a ir paulatinamente erosionando su ventaja competitiva (por el movimiento de los precios en ambos países) hasta que eventualmente el bien en el que el PED tiene menos desventaja absoluta, va a ser tan competitivo como en el PD y comenzará a producirlo. Como resultado, el PED importará el bien donde tiene mayor desventaja y exportará el bien donde la desventaja relativa es menor generando una tendencia en el largo plazo al equilibrio en el balance comercial entre países.

Como resultado, Ricardo sostiene que ningún país debe temer al comercio internacional ya que independientemente de su nivel productivo, todos terminan ganando con él. Por tanto, los países del mundo se especializan en la producción de bienes en los que tienen ventajas comparativas, y la entrada y salida de dinero en los países modifica los precios y afecta las rentabilidades tendiendo a igualarlas. Gracias al comercio, todos obtienen más bienes de los que podrían tener si se negaran a comerciar.

La teoría de ventajas comparativas de Ricardo es una de las piedras fundamentales sobre las que se basa la moderna teoría del comercio internacional y dicho trabajo que fue continuado dentro del marco dominante por los trabajos de Eli Heckscher y Bertil Ohlin, economistas suecos de la Stockholm School of Economics. Ambos autores desarrollaron un modelo sobre el comercio internacional con el objetivo de predecir el patrón del mismo y determinar las ganancias asociadas. El modelo que elaboraron se lo conoce como el modelo Heckscher-Ohlin (HO) o como la Teoría de la dotación de los factores.

El modelo asume la existencia de nueve supuestos: a) hay 2 países; b) hay 2 factores de producción homogéneos: trabajo y capital; c) se producen 2 bienes; d) la única diferencia entre los países es la dotación de factores (diferencias en la cantidades de trabajo y capital); e) se asumen rendimientos constantes a escala; f) la tecnología es igual en ambos países; g) uno de los bienes es intensivo en trabajo y el otro en capital; h) los países tienen gustos iguales; y i) todos los recursos están plenamente utilizados. A partir de los mismos, los autores suecos comprueban que los países tienden a exportar los bie-

nes cuya producción es intensiva en los factores en los que están dotados de forma más abundante. Como resultado de esta dinámica, cada país se especializa en la producción y exportación del bien abundante y barato, e importa el bien escaso y caro (en términos relativos).

Si bien a primera vista, podría parecer que el modelo de HO es similar al de Ricardo, existen diferencias importantes a la hora de comparar dichos trabajos. Por un lado, el autor británico sostiene la existencia de una teoría del valor trabajo, en tanto que HO se basan en una teoría subjetiva del valor. Por otra parte, Ricardo basa la especialización comercial en los costos relativos de ambos países, en tanto que para Heckscher-Ohlin, esto se determina por la dotación de factores. Finalmente, parte de supuestos que sirven de sustento al modelo planteado por los economistas suecos, son bastante más restrictivos que los que asume David Ricardo.

Si bien este modelo se utiliza comúnmente como fundamento para justificar las bondades que pueden obtener los países al avocarse al comercio internacional, numerosas críticas se han realizado al mismo entre las que pueden destacarse la falta de aplicabilidad de varios de sus supuestos al mundo real (ejemplo: la existencia de pleno empleo, el igual acceso a la tecnología, etc.); así como la existencia de cierta evidencia empírica que contradice varios de sus postulados.

Como alternativa a este enfoque, han surgido diversos trabajos que desarrollan otras perspectivas que critican estas miradas optimistas sobre los impactos del comercio internacional sobre el desarrollo económico. Si bien no es objeto de este estudio plantear en profundidad cada uno de estos abordajes, resulta pertinente destacar cuatro casos que han ganado cierto nivel de aceptación en América Latina. El primero de ellos corresponde a los trabajos de Raúl Prebisch asociados a la creación de la CEPAL y el desarrollo del estructuralismo latinoamericano elaborados en 1949 y 1950. El Estructuralismo latinoamericano considera que las características estructurales de una sociedad determinan de modo fundamental su comportamiento. De esta manera, factores estructurales como la distribución del ingreso y la riqueza; los regímenes de tenencia de la tierra; el tipo y grado de especialización del comercio exterior; la densidad de las cadenas productivas; el grado de concentración de los mercados y el tipo de control sobre los medios de producción; el funcionamiento de los mecanismos financieros; el nivel de penetración de la innovación tecnológica, etc.; inciden decididamente en las capacidades que tienen los países para desarrollarse.

En estas publicaciones, Prebisch muestra por primera vez su idea de que el mundo se componía de dos grupos de países: el centro (economías donde penetran primero las técnicas capitalistas de producción) y la periferia

(donde la producción permanece inicialmente rezagada desde el punto de vista técnico y organizativo). La periferia asimismo posee dos rasgos fundamentales: a) es especializada, ya que su desarrollo se presenta casi exclusivamente en el sector exportador de bienes primarios; b) la estructura es heterogénea, ya que coexisten sectores donde se utilizan las técnicas avanzadas provenientes de los centros y la productividad es comparable, y otros sectores absolutamente obsoletos.

De acuerdo al estructuralismo latinoamericano, el comercio exterior es clave para determinar el lugar de los países en estos grupos, donde típicamente el centro exporta a la periferia bienes industriales con alto valor agregado; en tanto que la periferia exporta bienes agropecuarios con bajo nivel de valor agregado incorporado. Lo interesante de este enfoque es que no sólo plantea una mirada sistémica del desarrollo en el cual desarrollo y subdesarrollo no pueden entenderse separadamente, sino que también asevera que a medida que el capitalismo se desarrolla, estas características de la estructura productiva se intensifican y tienden a perpetuar los lugares de los países en el centro y en la periferia.

Este abordaje sostiene además que el camino al desarrollo se relaciona estrechamente con el desarrollo industrial en la periferia, tarea por demás compleja si se tiene en consideración las dinámicas sistémicas antes mencionadas así como la existencia de una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio por parte de los PED. Esta tendencia, también conocida como Tesis Prebisch-Singer, se produce cuando el precio de los productos exportados tiende a disminuir en relación con los precios de los bienes importados<sup>20</sup>.

El segundo abordaje corresponde a la teoría de la dependencia, una corriente de pensamiento económico-política, surgida centralmente en el ámbito de la CEPAL, a partir de una crítica de la teoría económica del desarrollo y el subdesarrollo, que sostiene que ambas situaciones no son estadios sucesivos de un proceso continuo, sino que el subdesarrollo es una situación estructural causada por una organización injusta y desigual del sistema económico mundial, en beneficio de los países poderosos ubicados en el centro, y en perjuicio de las naciones dependientes ubicadas en la periferia.

Para este enfoque, el atraso y el subdesarrollo no eran producto de estructuras atrasadas sino el resultado de la

expansión del capitalismo mundial, donde los capitales nacionales eran un derivado del capitalismo mundial y solo podían sobrevivir a partir de establecer alianzas con los capitales extranjeros. Como resultado, los propios proyectos de desarrollo autónomos eran inviables y debían subordinarse a los designios del capital extranjero.

En tercer lugar, el enfoque de intercambio desigual desarrollado por el economista griego Arghiri Emmanuel. Emmanuel critica lo que consideraba fundamental de la teoría de ventajas comparativas de Ricardo en el mundo actual: la inmovilidad del capital. De este modo, el autor griego analiza el impacto que la libre movilidad internacional de capitales tiene en la teoría de ventajas comparativas. Emmanuel sostiene que los capitales van de un país a otro centralmente por las diferencias en la rentabilidad y estas diferencias entre PD y PED se explican principalmente por diferencias en los salarios reales. Esto genera que las empresas transnacionales inviertan en los PED con el fin de aprovechar estos menores costos, pero genera asimismo un drenaje constante de recursos hacia afuera de los PED, lo cual impacta sobre su inversión y ritmo de crecimiento. De este modo, Emmanuel sostiene que el comercio internacional genera un intercambio desigual en tanto que los PED tienden a transferir ganancia a través del comercio, dado que la tasa es mayor a la media mundial (por la diferencia de salarios).

Por último, resulta pertinente referirnos al enfoque más novedoso que permite analizar los intercambios comerciales entre países y refiere al abordaje de Cadenas Globales de Valor (CGV). Una CGV puede definirse como una red de trabajos y procesos productivos que se llevan adelante en diversos lados del mundo y tienen como objetivo final la elaboración de un bien o servicio. De este modo, este enfoque busca explicar la organización y estructura social de la economía global y sus dinámicas a partir de estudiar una cadena global de algún producto o servicio. Este, a su vez, permite comprender el lugar que ocupan las empresas líderes en general, los PD, los PED, los nodos en los que ambos participan, el modo concreto en el que se articula la producción, y cómo el excedente generado se distribuye entre todos los actores participantes.

El enfoque permite analizar el surgimiento de nuevos centros de poder político y económico y el incremento de la transnacionalización productiva dado por los avances en materia de comunicación y transporte; lo que ha redefinido regionalmente las dinámicas globales de inversión y comercio. La tesis central de este abordaje es que el desarrollo debe pensarse globalmente, y en el marco de apertura de los países al comercio internacional los desafíos del desarrollo se encuentran asociados a encontrar mecanismos efectivos para incorporarse a nuevas CGV, y/o a mejorar el lugar que se tiene en aquellas CGV en las que ya se participa.

<sup>20</sup> El estructuralismo fue transformándose a lo largo de los años, incorporando nuevos elementos a su análisis y modificando el énfasis en diversas temáticas. En particular, en los años '90, los llamados neo-estructuralistas resaltaron que era preciso promover una mayor apertura comercial para aprovechar el avance tecnológico en curso, al tiempo que se tornaba imprescindible generar un núcleo endógeno de progreso técnico. El eje de la discusión se corrió de la concentración de los frutos del progreso técnico (postura estructuralista) a los determinantes del mismo. Consecuentemente, el análisis se focalizó en los desafíos de la periferia con vistas a impulsar un aprovechamiento de los beneficios de la globalización, a través de la creación de múltiples capacidades (de innovación, aprendizaje, institucionales, etc.).

Como se desprende de esta breve revisión teórica sobre los abordajes existentes que analizan la relación entre comercio internacional y desarrollo, existen visiones que sostienen que los efectos de la integración internacional sólo traen beneficios tanto para los PD como para los PED; en tanto que otros enfoques cuestionan las verdaderas posibilidades de alcanzar el desarrollo basándose únicamente en la apertura total de sus economías y en el poder del mercado internacional, y enfatizan la importancia de otras dimensiones (económicas y extra-económicas) como factores explicativos relevantes para abordar la compleja relación entre comercio y desarrollo.

## 1.4 EL ESPACIO PARA POLÍTICAS EN LA OMC

Cuando un Gobierno firma un acuerdo comercial obtiene una serie de beneficios (acceso preferencial a mercados, un sistema basado en normas que brinde previsibilidad y transparencia, etc.) a cambio de comprometerse voluntariamente a tomar ciertas medidas tendientes a estimular el comercio, reduciendo las barreras que pudieran existir. En este sentido, los países se comprometen a limitar su espacio para la política –entendido, en esta instancia, simplemente como la “habilidad de actuar”<sup>21</sup>– a cambio de recibir determinados beneficios.

Esto no es algo nuevo; la limitación del margen de acción siempre es un punto presente (y en tensión) en cualquier negociación<sup>22</sup>. Lo relevante, en todo caso, es evaluar la naturaleza y el alcance de tales restricciones, y cómo éstas pueden afectar el espacio para las políticas de desarrollo a nivel nacional en un país como Argentina.

Para esto, resulta indispensable justipreciar la dimensión normativa (incluyendo la arquitectura, el alcance, y el contenido específico de las disposiciones de cada acuerdo, en sí y con relación al resto de los compromisos) a la luz de los beneficios esperados, e indagar si lo acordado permite, y de qué modo, alcanzar los objetivos que determina cada sociedad, a través de la representación institucional y los mecanismos vigentes, según el caso.

Esto es esencial dado que los acuerdos comerciales no

<sup>21</sup> Bosch (2009) define al espacio para políticas como “el universo de opciones de acción gubernamental para lograr un determinado objetivo de política pública”.

<sup>22</sup> Aunque el término de “espacio para la política” puede ser relativamente nuevo, la reducción no lo es. La relación de los imperios con sus colonias o semi-colonias, y o entre países soberanos pero con relaciones claramente asimétricas ofrece varios ejemplos concretos. También existen casos de ampliación del espacio, como lo evidenciaron muchos PED entre finales de la segunda guerra y la crisis del petróleo de los años '70, momento a partir del cual se redujo en términos generales dicha tendencia, especialmente al finalizar la guerra fría.

son un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar otros objetivos, como se advierte claramente al leer el Considerando del Acuerdo sobre la OMC:

*“Las Partes en el presente Acuerdo,*

*Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.*

### 1.4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A lo largo de los años, los países desarrollados (en adelante, PD) y los países de industrialización reciente utilizaron un conjunto de herramientas para impulsar el desarrollo que desde mediados de los años 1990 y como consecuencia de la firma del Acuerdo sobre la OMC se encuentran vedadas o seriamente limitadas (Amsden, 2000; Rodrik, 2001b; Wade, 2003; Chang, 2002 y 2005a; Shadlen, 2005a y 2005b; Kumar y Gallagher, 2007; Akyuz, 2008a; Bosch, 2009; CEI, 2015; Fossati et al, 2015).

Durante la vigencia del GATT de 1947, el incumplimiento de la normativa multilateral era comúnmente pasado por alto. De acuerdo a Di Caprio y Gallagher (2006), el Acuerdo funcionaba básicamente como un foro para que los países industriales negociaran concesiones arancelarias. En consecuencia, no era usual la inclusión de las preocupaciones de los PED. Pero tampoco existía una vigilancia activa sobre las políticas nacionales que aplicaban éstos últimos, ni un análisis de consistencia entre sus conductas y lo dispuesto en la normativa multilateral.

Como mencionan Lavagna et al (1985), el GATT podía pensarse como un sistema solar donde los países centrales cumplían el papel del sol, y el resto de los países, de menor peso específico, eran cuerpos que orbitaban alrededor de este centro-sol. Este último grupo podía actuar



con cierta libertad dentro de los límites normativos en los que se hallaba inserto; no obstante, sus grados de libertad estaban delimitados en base al eventual efecto de las medidas que adopten en el sistema multilateral, y sobre el comercio de los países centrales.

Aunque la fase de reducción del espacio para la política, de acuerdo a Chang (2005a), puede situarse en la década del '80 a partir de los programas de ajuste estructural impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional luego de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982, el vuelco en la esfera comercial se produjo a partir del establecimiento de la OMC.

Este avance regulatorio (multilateral) dio lugar a un nuevo régimen de política<sup>23</sup> que expandió su alcance y fortaleció los mecanismos de cumplimiento de las regulaciones, como prontamente lo evidenciaron aquellos Miembros que continuaron aplicando políticas de carácter selectivo y no horizontales, como el control de importaciones, los requerimientos de contenido local, los tratamientos impositivos cuya finalidad subyacente era proteger la industria nacional, una débil vigilancia sobre los derechos de propiedad intelectual, etc.

La preocupación de los PED respecto al impacto de los acuerdos abarcados sobre su margen de acción salió a la luz a pocos años del inicio de las actividades de la OMC. Dentro de este grupo de países, se destacaban las principales economías de América Latina, cuyos gobiernos aplicaron -con mayor o menor intensidad- las medidas aludidas durante el periodo de la industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1970).

A pesar del cambio de orientación de la política económica que se produjo entre los años '80 y '90 tanto en América Latina como en otras latitudes, la pérdida de instrumentos de política despertaba temores en los PED, especialmente en contextos de inestabilidad como los que se desataron desde mediados de los años 1990 ante el estallido de diversas crisis financieras.

En el marco del proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de Seattle (Estados Unidos, 1999), la delegación de Venezuela<sup>24</sup> realizó un planteo que constituyó un hito en el debate sobre el "espacio para políticas" (o "policy space"). El país sudamericano subrayaba la necesidad de darle un contenido sustantivo a la "dimensión del desarrollo" que vaya más allá de la concesión de pe-

riodos de transición y la provisión de asistencia técnica a los PED, con la finalidad de que éstos puedan ajustarse a lo dispuesto en los acuerdos abarcados.

En ese entendimiento, consideraba que el trato especial y diferenciado (TED) contemplado en múltiples disposiciones abarcaba sólo una parte -instrumental- de la dimensión del desarrollo en los acuerdos multilaterales. La otra parte debía estar conformada por la preservación (o creación) de espacios para políticas en el Sistema Multilateral de Comercio que permitan promover la competitividad y el dinamismo de sectores productores de bienes y servicios transables. Esto no era realizable apelando únicamente a políticas de liberalización, el incremento de las exportaciones, y la promoción de un contexto macroeconómico estable<sup>25</sup>.

La propuesta de Venezuela fue el punto de partida para que un conjunto de países e intelectuales le dieran vida a una rica discusión acerca de las consecuencias que podía acarrear la normativa OMC en el caso de los PED<sup>26</sup>.

## 1.4.2 UN DEBATE MÚLTIPLE, ACTUAL Y PLURIDIMENSIONAL

El debate sobre el espacio para políticas puede ser definido como un debate múltiple, actual y pluridimensional. Múltiple, en tanto la discusión reconoce diversos enfoques que hacen hincapié en aspectos tales como la necesidad de flexibilidades para las políticas del desarrollo por el lado de la oferta (creación de capacidades, diversificación productiva, etc.) sin renunciar a los compromisos de liberalización comercial; el recurso al proteccionismo como límite a las políticas de liberalización; o la importancia de fortalecer la "dimensión del desarrollo" en el sistema multilateral del comercio (Corrales, 2007).

El carácter actual está dado por las presiones existentes a efectos de reducir aún más el espacio disponible im-

<sup>23</sup> De acuerdo a Arceo et al (2011:18) la consolidación de la Ronda Uruguay, con la creación de la OMC, marcó el éxito de la estrategia del capital transnacional, generando un cambio cualitativo respecto al marco normativo del GATT de 1947, cuyo objeto principal era la reducción de las tarifas aduaneras en relación al comercio de manufacturas.

<sup>24</sup> Un antecedente previo se remonta a la negociación de un Acuerdo bilateral sobre Inversiones entre Venezuela y Estados Unidos en 1998, donde éste último se negaba a permitir la utilización de requisitos de desempeño de cualquier clase.

<sup>25</sup> Al respecto, ver Documento OMC -WT/GC/W/279

<sup>26</sup> El tema también fue tratado en otros Organismos internacionales. Por caso, en la Conferencia de la UNCTAD de 2004 se firmó el "Consenso de Sao Pablo". En el párrafo 8 de la Declaración se afirma que: "The increasing interdependence of national economies in a globalizing world and the emergence of rule-based regimes for international economic relations have meant that the space for national economic policy, i.e. the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations. It is for each Government to evaluate the trade-off between the benefits of accepting international rules and commitments and the constraints posed by the loss of policy space. It is particularly important for developing countries, bearing in mind development goals and objectives, that all countries take into account the need for appropriate balance between national policy space and international disciplines and commitments (UNCTAD, 2004).

pulsando disposiciones OMC Plus<sup>27</sup> en las negociaciones bilaterales, regionales e inter-regionales, y/o ampliando los compromisos asumidos en el ámbito multilateral. La aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización, celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013, es un claro ejemplo de lo antedicho.

Shadlen (2005a y 2005b) advierte sobre este fenómeno, señalando la necesidad de evaluar detenidamente las consecuencias que estos acuerdos o tratados pueden ocasionar a la política industrial a mediano plazo, y sugiere examinar la potencial mejora en el acceso a mercados *vis a vis* los efectos sobre la reducción de los espacios para aplicar políticas industriales. Otros autores como Lall (2004), Chang (2005a), y Rodrik (2001b), observan que los ajustes estructurales, los acuerdos bilaterales de comercio e inversiones, y las presiones de los países desarrollados constituyen restricciones adicionales que limitan la capacidad de los gobiernos de implementar políticas de desarrollo (industrial).

La faceta pluridimensional del debate es explicada a partir de la existencia de otros elementos que exceden el análisis de las disposiciones de la normativa OMC y son esenciales para tener una noción más precisa acerca del “espacio realmente existente”.

En esta línea, Hamwey (2005) subraya la importancia de distinguir entre dos tipos de limitantes: las restricciones nacionales “endógenas” y las restricciones “exógenas”. Entre las primeras, menciona a los inadecuados recursos institucionales, financieros, humanos, de infraestructura, y a la aceptabilidad (o no) de políticas por parte de ciertos actores relevantes a nivel nacional. Entre las segundas, destaca determinados acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre la OMC, cuyos acuerdos comerciales multilaterales específicos (por caso, el Acuerdo MIC o el Acuerdo SMC) pueden afectar de modo diferenciado a los Miembros, en función de su nivel de desarrollo.

Tal como se desprende de este análisis, el “espacio existente” efectivo está determinado por un amplio conjunto de elementos. Consecuentemente, la posibilidad de expansión reside no sólo en resguardar el margen disponible en las negociaciones multilaterales (o intentar ampliarlo) sino también en fortalecer aquellos aspectos internos relevantes para su efectiva utilización.

A modo de ejemplo, el enfoque resalta que en función de las diferencias que pueden tener en términos de

capacidades endógenas los PD con relación a los PED, el espacio de política nacional efectivo de los primeros puede ser significativamente más extenso que aquel del que gozan éstos últimos, bajo el mismo conjunto de restricciones exógenas impuestas a partir de un acuerdo multilateral.

Abugattas y Paus (2006), siguiendo a Hamwey pero incluyendo nuevos elementos, hacen una distinción entre las “restricciones externas” y “endógenas”. Las primeras incluyen los acuerdos internacionales<sup>28</sup> y los efectos que tienen la globalización –el mercado capitalista global y el comportamiento de sus principales actores– sobre la soberanía nacional y las opciones de política. Respecto a las restricciones endógenas, destacan la relevancia de la disponibilidad de recursos que pueden utilizarse para llevar a cabo una política de desarrollo; las capacidades institucionales; y el tamaño del país. A estos elementos debe adicionarse la voluntad política para implementar una estrategia de desarrollo centrada en las capacidades. Esta depende, a su vez, de los intereses económicos que dominan la agenda de las políticas estatales.

Un razonamiento complementario se encuentra en Mayer (2009), quien llama la atención respecto a la sugerencia implícita de otros enfoques, que parecerían dar a entender que el modo de ampliar el espacio para políticas sería denunciar ciertos acuerdos internacionales. El autor considera que existe la posibilidad de hacer un uso más efectivo del espacio existente (y ampliarlo) recurriendo a otros instrumentos, como un mejor manejo de la política macroeconómica y/o del tipo de cambio. Además, es preciso tener en cuenta que el margen de acción difiere de país en país y según el tipo de integración predominante; y se vincula con la normativa internacional pero también con las condiciones de los mercados internacionales y las decisiones de política que toman otros países, en relación a la efectividad de los instrumentos de política a nivel nacional que despliega cada país.

De igual forma, diferentes autores enfatizan el rol que pueden tener otras dimensiones en la reducción del espacio efectivo. Por caso, Chang (2005a) menciona que además del papel de los acuerdos internacionales, se deben incluir las amenazas de salidas de capital, el rol de las agencias calificadoras, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación. Akyuz (2008b) se refiere a las políticas de apertura, liberalización y desregulación, y el papel de las instituciones de Bretton Woods, y Lall (2004) resalta que las políticas ajuste es-

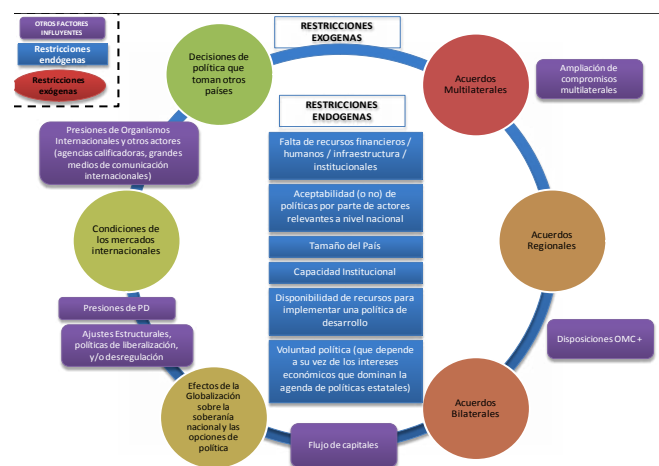
<sup>27</sup> Se denomina de este modo a las disposiciones que extienden los compromisos comerciales más allá de lo acordado en la Organización Mundial del Comercio. Aquí se destacan requisitos vinculados con el movimiento de capitales, protección de propiedad intelectual, ampliación de los servicios comprometidos bajo regulaciones internacionales –listas negativas–, reglas para el pre-establecimiento de inversiones, renuncia de jurisdicción, etc.

<sup>28</sup> En el caso de los países de América Latina, los autores afirman que el análisis sobre las restricciones que conllevan los acuerdos internacionales debe ir más allá del impacto específico que tiene la OMC, atento a que este grupo de países enfrentan una estructura de capas múltiples conformadas por acuerdos internacionales de diferente alcance, cuyo impacto debe ser analizado específicamente en cada caso particular.

tructural y las presiones de los países ricos, junto a los acuerdos bilaterales de inversión y comercio y la normativa OMC, restringen la habilidad de los gobiernos de ejecutar políticas industriales.

En suma, el debate sobre el espacio para políticas tiene diversas aristas -resumidas en la Figura 1- que deben ser evaluadas críticamente con el objeto de repensar los lineamientos que guían la política comercial externa de Argentina. Para esto, es preciso tener en cuenta que los diferentes enfoques además de iluminar aspectos particulares de este fenómeno, también incluyen disímiles- y a veces contrapuestas- recomendaciones de política.

FIGURA 1. RESTRICCIONES ENDÓGENAS, EXÓGENAS Y OTROS FACTORES INFLUYENTES MENCIONADOS EN LA LITERATURA



Fuente: Elaboración propia

### 1.4.3 EL IMPACTO DE LA REDUCCIÓN DEL ESPACIO PARA POLÍTICAS

La tarea de interpretar la reducción del espacio para política ha contado con el aporte de numerosos autores desde distintas vertientes teóricas. Es posible distinguir dos posiciones claramente diferenciadas. Por un lado, aquellos que consideran que el impacto no es tan gravoso en términos de desarrollo y que los acuerdos abarcados permiten la utilización de una amplia gama de instrumentos. Por otro lado, quienes entienden que la reducción del espacio sí es sustancial y limita seriamente el universo de posibilidades disponibles para los PED.

Un aporte fundamental dentro de la primera posición

lo realiza Amsden (2001), quien sostiene que en un contexto más liberal los países pasaron de implementar “mecanismos de control” a “mecanismos de resistencia”, cumpliendo la letra del Acuerdo sobre la OMC pero no necesariamente con su espíritu. Amsden (2000) destaca que las nuevas normas de la OMC ofrecen alternativas para promover la industria, permiten apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, no son inflexibles respecto a los aranceles, y prevén instrumentos para afrontar un incremento desmedido de las importaciones en industrias concretas, y limitarlas si la balanza de pagos de un Miembro se encuentra en una situación crítica. En tal entendimiento, considera que el ladrillo liberal de la OMC es peor que su mordida.

Adicionalmente, la autora estadounidense subraya que las restricciones que enfrentan los países no están asociadas al plano legal; lo determinante, en realidad, son las presiones que ejercen las principales economías desarrolladas a favor de una apertura radical (Amsden e Hinko, 2000).

Rodrik (2004) sostiene que lo central para aplicar una política industrial coherente anida más en la voluntad de los gobiernos antes que en su habilidad para hacerlo, en tanto varias disposiciones son voluntarias o vinculantes (pero no de manera concluyente (con la excepción del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre los ADPIC). Bora et al (2000) y Pangestu (2002) siguen un razonamiento similar, enfatizando que las nuevas disposiciones permiten impulsar el desarrollo del sector industrial, el desarrollo regional y la protección ambiental, al tiempo que regulan la utilización de varias medidas de protección (salvaguardias, derechos antidumping o compensatorios, etc.) destinadas a industrias específicas.

Akyuz (2008b), por su parte, afirma que aunque se produjo una clara reducción del espacio disponible, todavía queda un margen relevante para estrategias de desarrollo. Por caso, es posible implementar ciertas políticas macroeconómicas (tipos de cambio y régimen de cuenta capital), y hay un espacio considerable para fijar políticas respecto a la IED, la competencia, y los estándares laborales y ambientales. El grado de autonomía en estas áreas, de todas formas, es mayor para los países de ingreso medio que para aquellos PED que están fuertemente condicionados debido a su situación económica y/o a la dependencia de fondos de Organismos Internacionales y/o de los PD.

En una línea afín, aunque partiendo desde la perspectiva de los PD, Weiss (2006) considera que las medidas que están prohibidas bajo el marco OMC son aquellas que tienen una importancia menor para países con un grado avanzado de desarrollo, los cuales dependen de tecnologías intensivas en conocimiento. El nuevo marco normativo refleja, entonces, un cambio de enfoque donde se reorienta la intervención estatal hacia otros



campos, como la inversión en I+D y en infraestructura, la construcción de capacidades, etc.

Evans (2005) considera que las restricciones endógenas que impone el neoliberalismo (y el Acuerdo sobre la OMC como dispositivo creado bajo esa lógica) no solo protege a los estados de los excesos cometidos en su intento de industrialización y los conduce hacia una política industrial “inteligente”, sino que las restricciones exógenas impuestas por el neoliberalismo, si son estratégicamente utilizadas por los líderes políticos nacionales, pueden permitirle a los estados ganar mayor autonomía respecto a las elites locales.

Desde una postura crítica, varios autores alegan que el Acuerdo OMC tuvo un rol central al limitar el espacio de la política comercial externa y recortar las modalidades y el alcance de la intervención estatal hasta entonces vigente en este campo (Abugattas y Paus, 2006; Chang, 2005a, 2005b y 2007; Cimoli et al, 2008; Cuello, 2004; Kumar, 2003; Lall, 2004; Wade, 2003)<sup>29</sup>.

Lo antedicho se refleja en diversos planos:

- una sensible reducción de los aranceles aduaneros y la expansión de las obligaciones abarcando esferas como los subsidios, las inversiones, los derechos de propiedad intelectual, los servicios, etc. (Abugattas y Paus, 2006; Kumar y Gallagher, 2007);
- la constricción del margen disponible para aplicar políticas de protección de industrias nacientes, requisitos de desempeño a los inversores extranjeros, metas de exportación e incentivos o subsidios vinculados al comercio, normas de contenido local, copia-do y reingeniería inversa de productos (Lall, 2004);
- la restricción adicional del espacio disponible ante el solapamiento con otros acuerdos regionales o bilaterales (Shadlen, 2005a, 2005b).

Ante esta situación, Chang (2005a) aboga por poner en discusión el entendimiento respecto a varios de los principios que dominan las negociaciones en la política internacional, como la idea de propiciar un “campo de juego nivelado” (a pesar de las disparidades entre las partes), el “trato especial y diferenciado”, la “reciprocidad menos que plena”, la “flexibilidad”, y la “autonomía nacional”<sup>30</sup>; Rodrik (2001a) señala, asimismo, que se debe dejar de

asociar libre comercio y desarrollo, y fijar la atención en la necesidad de generar un nuevo equilibrio que les permita a los PED modificar su condición de tales<sup>31</sup>.

La multiplicidad de factores que operan sobre el espacio para políticas y la heterogénea interpretación sobre las consecuencias del Acuerdo sobre la OMC, presentados sintéticamente en este apartado, deben alertarnos respecto de la necesidad de complementar estos enfoques con un examen más “micro” que permita discernir el impacto de cada elemento con relación a la particular situación que enfrentan los diferentes Miembros PED en la OMC.

## 2. EL MARGEN DE ACCIÓN EN LOS PRINCIPALES ARTÍCULOS Y ACUERDOS DE LA OMC<sup>32</sup>

En este capítulo se presentan los principales artículos y ciertos acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías del Acuerdo sobre la OMC, y se analizan sus implicancias y el margen de acción disponible en cada uno de ellos.

En primer lugar, se abordan algunas de las normas fundamentales del GATT relativas al acceso a los mercados (aranceles, trato de nación más favorecida, trato nacional, contingentes); luego, se describen las características principales del “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias” y su impacto sobre el “policy space”; por último, se examinan un conjunto de acuerdos específicos (Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio; Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; Subvenciones y Medidas Compensatorias; Facilitación del Comercio; Obstáculos Técnicos al Comercio).

<sup>29</sup> Un enfoque más radical se encuentra en Wade (2003), quien asevera que el Acuerdo sobre los ADPIC, el Acuerdo MIC y el AGCS constituyen, en realidad, una versión moderna de lo que el economista Frederick List denominaba “patear la escalera”. En síntesis, su verdadera finalidad es impedir que los PED puedan alcanzar el nivel de desarrollo que detentan los PD.

<sup>30</sup> Autores como Brown y Stern (2004) advierten acerca del riesgo que enfrenta la propia Organización al expandir su alcance buscando integrar los mercados nacionales en un gran mercado global, dado que este accionar podría terminar debilitando su efectividad e influencia.

<sup>31</sup> Según Rodrik (2001b), ciertos acuerdos de la OMC (como Propiedad Intelectual, Subsidios y Medidas Compensatorias, y el Acuerdo Anti-Dumping) no tienen racionalidad económica más allá del interés mercantilista de un conjunto de grupos de interés en los países desarrollados. A su vez, remarca que esto es aún peor en el caso de los acuerdos regionales o bilaterales, que imponen prerequisites aún más ajustados a cambio de un supuesto “acceso a mercado”.

<sup>32</sup> Para la elaboración de este capítulo se utilizaron como referencia informes, módulos y materiales que se encuentran a disposición del público en la página web oficial de la OMC, y en el sitio oficial destinado a la formación (E-campus). A los fines de facilitar la lectura, se omiten esas referencias.

## 2.1 EL ACCESO A LOS MERCADOS Y SU ENTRAMADO NORMATIVO

### 2.1.1 ARANCELES ADUANEROS

Por décadas los aranceles aduaneros tuvieron además de una finalidad fiscal<sup>33</sup>, un papel de primer orden como herramienta de protección a ciertas industrias nacionales, constituyéndose en la principal restricción en frontera. El manejo de los derechos aduaneros era una práctica generalizada que se traducía en cambios en las alícuotas a pagar; en general, en función de los países de origen de las mercancías. Es por ello que durante las negociaciones del GATT de 1947 los países acordaron niveles arancelarios “máximos” y decidieron “consolidarlos”.

La consolidación hace referencia al compromiso jurídico de no modificar los aranceles por encima de un valor determinado (arancel consolidado). Esto, más allá de otorgar previsibilidad a los operadores comerciales al limitar el margen de arbitrariedad de los Gobiernos a la hora de fijar los aranceles, también dejaba un resquicio de flexibilidad: permitía la aplicación de aranceles (tipo aplicado) por debajo del derecho consolidado<sup>34</sup>.

Las negociaciones comerciales consagraron a los derechos aduaneros como el único instrumento admitido para regular el comercio exterior. Por eso, junto a la consolidación arancelaria, las Partes se comprometieron a no utilizar restricciones directas a la importación (de naturaleza económica)<sup>35</sup>. La razón era lógica: si no se inhibía expresamente la posibilidad de determinar qué cantidad de productos podrían ingresar al territorio de cada Miembro, negociar aranceles “máximos” perdía todo sentido.

Los resultados de las sucesivas rondas de negociaciones comerciales que se llevaron a cabo desde la creación del GATT de 1947 -descriptas sucintamente en la Sección I- quedaron reflejados en las “Listas de concesiones” nacionales, que son parte integrante del GATT de 1994.

Las Listas detallan las concesiones arancelarias y no arancelarias otorgadas por cada Miembro -con excepción de las Uniones Aduaneras- en régimen NMF<sup>36</sup>, los compromisos en materia de ayuda interna y las subvenciones a la exportación para los productos agrícolas. Se organizan en 4 secciones:

aranceles NMF (de productos agropecuarios -incluyendo aranceles, los demás derechos y cargas, y los contingentes-; y otros productos no agropecuarios);

- aranceles preferenciales;
- concesiones no arancelarias; y
- productos agropecuarios (ayuda interna y subvenciones).

A modo de ejemplo, la Lista de concesiones denominada “Lista LXIV”, refleja los compromisos asumidos por la República Argentina ante la OMC. Tal como allí se detalla, el país consolidó la totalidad de las posiciones del arancel aduanero de importación a una tasa uniforme del 35% ad valorem -con contadas excepciones-. Asimismo, consolidó “otros derechos y cargas” en un 3%<sup>37</sup>.

Teniendo en cuenta los compromisos de Argentina y su comercio en 2016, es interesante remarcar algunos puntos sobresalientes al evaluar la estructura arancelaria vigente:

- El promedio simple de los aranceles (consolidados) es del 31,8%, mientras el arancel NMF aplicado es de 13,7%;
- Los aranceles mayores a 15% representan el 97,8% de las posiciones consolidadas, y sólo el 36,6% de los aranceles NMF aplicados;
- Si se examina el promedio ponderado de los derechos aplicados por comercio, el arancel es del 12,9% en el caso de los bienes agrícolas, y del 12,8% en el caso de los bienes no agrícolas;
- Los productos textiles y las prendas de vestir se arrojan los mayores niveles aranceles, 23,3% y 35%, respectivamente. (OMC et al, 2017).

<sup>33</sup> La relevancia de los derechos aduaneros en términos de generación de ingresos fiscales aún es significativa en el caso de PED. A modo de ejemplo, en Argentina explicaron más del 10% de la recaudación tributaria en el último decenio.

<sup>34</sup> El margen entre el derecho consolidado y el aplicado se denomina, en la jerga OMC, “excedente de consolidación” o “agua”. Al decir de Bosch (2009), “Mantener ‘agua’ entre los aranceles aplicados y consolidados es importante para que un país pueda, ante la aparición de iniciativas productivas que busquen descubrir nuevas ventajas comparativas, aumentar temporalmente los aranceles para dar tiempo a que la nueva actividad alcance el grado de competitividad necesario para competir internacionalmente.”

<sup>35</sup> Existen excepciones a este principio. El tema es abordado en el apartado sobre Contingentes (art. XI).

<sup>36</sup> El régimen NMF se describe en el siguiente apartado.

<sup>37</sup> Como antecedente, se debe recordar que Argentina elevó en los años noventa la tasa de estadística que grava las importaciones al 3%. A partir de un reclamo presentado por Estados Unidos, tal guarismo fue considerado incompatible con el GATT de 1994, por lo cual se modificó la tasa aplicada (0,5%) y se determinaron montos máximos a percibir por tal concepto en función de la base imponible del monto de las operaciones de importación. En particular, el grupo especial de la OMC que evaluó el caso entendió que la tasa estadística de Argentina era incompatible con las prescripciones del artículo VIII, y concluyó que la percepción “excedía los costos aproximados de los servicios prestados” y era una “medida de carácter fiscal”. El caso fue denominado “Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos.” Cabe señalar que el “Entendimiento Relativo a la Interpretación del Párrafo 1 (b) del Artículo II” del GATT de 1994, dispone que el registro en una Lista “...no prejuzgará la cuestión de su compatibilidad con los derechos y obligaciones dimanantes del GATT de 1994”.

## CUADRO 1. ARANCELES CONSOLIDADOS Y APLICADOS POR ARGENTINA. 2016.

Promedio Simple		Aranceles < 15%	
Consolidado	NMF Aplicado	Consolidado	NMF Aplicado
31.8	13.7	97.8	36.6

Prom. Ponderado por Comercio	
Bienes Agrícolas	No Agrícolas
12.9 (1.700 millones importados en 2015)	12.8 (57.500 millones importados en 2015)

Fuente: Elaboración propia en base a OMC et al (2017)

De lo antedicho, resulta evidente que Argentina cuenta con un “excedente de consolidación” (margen entre el arancel aplicado y consolidado) considerable. Empero, esta situación no habilita una modificación relevante de los derechos vigentes, en tanto la potestad de fijar libremente el tratamiento arancelario se encuentra substancialmente limitada dada la pertenencia del país al MERCOSUR: el bloque aplica un arancel externo común (AEC) junto al resto de los socios que, más allá de algunas posiciones puntuales<sup>38</sup>, conlleva la fijación en conjunto del tratamiento arancelario que se le dispensa a las mercaderías originarias de países “extra-zona” (siempre y cuando, como parte de la política de relacionamiento externo del MERCOSUR no hayan firmado un acuerdo que prevea algún tipo de trato preferencial).

Las Listas de concesiones nacionales, vale aclarar, guardan diferencias relevantes entre sí en múltiples aspectos, ya sea en términos de cobertura arancelaria; tipos de derechos consolidados; aranceles máximos; diferencias entre aranceles consolidados y aplicados; etc. Esto puede observarse con cierto nivel de detalle en el Anexo II del presente trabajo, que incluye información al respecto de los principales Miembros de la OMC en términos de su participación en el comercio mundial.

Con vistas a hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos asumidos, se determinó en el artículo II del GATT (“Listas de concesiones”) que las Partes Contratantes debían conceder al comercio de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto en sus Listas, y que los productos no estarían sujetos a derechos de aduana que excedan los niveles allí consignados.

Adicionalmente, a los fines de resguardar el valor de las concesiones negociadas, se incluyeron otras disposicio-

nes que regulan, por ejemplo, la aplicación de derechos y cargas<sup>39</sup>; prohíben modificar los métodos de determinación del valor imponible; contienen previsiones para evitar que una reclasificación arancelaria impacte sobre otro Miembro; o describen qué pautas seguir para efectuar conversiones de divisas.

De todos modos, el principio de consolidación no era (ni es) absoluto. Como veremos más adelante, es posible retirar o modificar concesiones arancelarias, y/o dictar medidas de excepción que justifiquen un incremento temporal de los derechos aduaneros consolidados. Por caso, a efectos de establecer derechos antidumping o compensatorios (art. II, párrafo 2.b) aplicados de conformidad con lo previsto en el artículo VI; o con la intención de hacer frente a variados inconvenientes (problemas de abastecimiento, fragilidad en la balanza de pagos, anulación o menoscabo de derechos ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de otro Miembro, etc.)<sup>40</sup>.

### Modificación o retiro de concesiones arancelarias y otras concesiones

Existen varias disposiciones que permiten modificar o retirar concesiones arancelarias y otras concesiones incluidas en las Listas. La principal disposición, que analizaremos a continuación, es el artículo XXVIII del GATT de 1994 que habilita a un miembro a entablar negociaciones con otro/s Miembro/s a fin de modificar o retirar concesiones en forma permanente, siguiendo determinadas normas y requerimientos; entre ellas, la compensación.

Otras disposiciones también son pertinentes. El párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1994 hace referencia a la renegociación de concesiones arancelarias en el contexto del establecimiento de una unión aduanera<sup>41</sup>. El párrafo 7 del artículo XVIII, abarca la renegociación de concesiones de parte de los PED “con el fin de favorecer la creación de una determinada rama de producción”<sup>42</sup>. El artículo XXVII permite la suspensión o retiro de una concesión producto de una ronda de negociación si el Gobierno que la negoció dejó de ser Miembro de la OMC, o no llegó a serlo. Finalmente, también es posible suspender una concesión solicitando un *waiver* al amparo del párrafo 3 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC.

<sup>38</sup> Por caso, los miembros del bloque pueden cambiar las alícuotas del Derecho de Importación Extrazona (D.I.E.) en un universo limitado de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Argentina modificó por última vez su Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común (100 posiciones arancelarias) mediante el Decreto 673/2017. También aplican otras excepciones que permiten modificar los aranceles; entre ellas, la aplicación de medidas de defensa comercial, un incremento ante una crisis de balanza de pago, etc.

<sup>39</sup> No pueden exceder el nivel consolidado en la Lista de concesiones. Aquí se destacan los recargos a la importación, los depósitos de garantías sobre la importación, y/o las tasas estadísticas.

<sup>40</sup> Sobre el particular, ver artículos XI, XII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV.6, XXV y XVIII.

<sup>41</sup> La Unión Europea ha invocado este artículo en sus sucesivas ampliaciones.

<sup>42</sup> Invocado 9 veces durante la vigencia del GATT de 1947 por Indonesia, Grecia, Corea, Benelux y Sri Lanka. Ver Guía Analítica de la OMC, página 501. Disponible en [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/art18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art18_e.pdf).

## El artículo XXVIII

El artículo XXVIII debe ser invocado por aquellos Miembros que desean modificar o retirar concesiones, para lo cual deben entablar negociaciones y compensar a quienes resulten afectados<sup>43</sup>. Los procedimientos establecidos fijan, entre otras cuestiones, los plazos de renegociación, y qué Miembros deben intervenir en este asunto. A continuación, describimos estos ejes.

### Los plazos de renegociación

En virtud del artículo XXVIII, un Miembro puede entablar renegociaciones en tres momentos:

Antes del comienzo de un período trienal -determinado por primera vez el 1° de enero de 1958-, informando su intención de realizar modificaciones o retirar concesiones entre tres y seis meses antes del inicio de un nuevo período<sup>44</sup>;

- En “circunstancias especiales”, para la cual es preciso contar con la autorización de las demás Partes Contratantes, a quienes se debe notificar con antelación;
- Antes de la expiración de cualquier período -referidos en el inciso a)-, haciendo reserva del derecho a efectuar una modificación de la Lista en el transcurso del período subsiguiente, y notificando debidamente al resto de los Miembros<sup>45</sup>.

Las notificaciones deben incluir información respecto a la lista de concesiones objeto de renegociación, las líneas arancelarias del sistema armonizado de designación y codificación de mercaderías abarcadas, los miembros con derechos de primer negociador, estadísticas, determinación del propósito (incremento o retiro, o transformación de un derecho en un contingente), etc.

### Los Miembros con derecho a ser compensados

Tal como dijimos anteriormente, con arreglo al artículo XXVIII la renegociación de concesiones conlleva como requerimiento entablar negociaciones y compensar a determinadas Partes. Este grupo está conformado por:

a) aquellos Miembros que tengan negociado un “Derecho de Primer Negociador” (en adelante, DPN);

b) quienes sean reconocidos como “Abastecedor Principal”; o

c) los Miembros que invoquen un “Interés Sustancial” en una determinada posición arancelaria.

Respecto al primer grupo, se debe recordar que cuando dos países negocian a nivel bilateral una concesión por primera vez y uno de ellos consigue una concesión, en virtud del trato NMF, ésta es aplicable a todos los Miembros de la OMC. De igual modo, aquel país que fue el negociador original queda registrado en tal partida arancelaria de la Lista de concesiones del Miembro otorgante con los correspondientes DPN. Esto le otorga, entonces, el derecho a entablar negociaciones con el país importador en caso de que éste último decida modificar sus compromisos<sup>46</sup>.

En el caso de los Abastecedores principales, éstos adquieren tal carácter en cuanto:

hayan registrado la mayor participación en el mercado del Miembro importador durante un período anterior -generalmente, 3 años- a las negociaciones (criterio basado en la proporción de importaciones);

- tengan la proporción más alta de exportaciones afectadas por la concesión con relación al total de sus exportaciones (criterio basado en la proporción de las exportaciones).

El “interés sustancial”, más allá de que no cuenta con una definición precisa, se reconoce a los Miembros que hayan tenido una participación del 10% -como mínimo- en las importaciones del Miembro que desea renegociar una concesión, durante los últimos 3 años.

### Las modalidades de compensación

No hay criterios predefinidos para fijar el nivel de compensaciones, que pueden llevarse a cabo sobre cualquier producto. En cambio sí está previsto que como resultado de las compensaciones se determine “...un nivel general de concesiones recíprocas y mutuamente ventajosas no menos favorable para el comercio que el que resultaba del presente Acuerdo antes de las negociaciones”.

<sup>43</sup> Entre los instrumentos jurídicos aplicables en estos casos, se debe incluir al “Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII” del GATT de 1994; a las Notas Interpretativas al Artículo XXVIII; a los “Procedimientos para la modificación o rectificación de las listas de concesiones arancelarias” (Marzo, 1980); y a los “Procedimientos para las negociaciones en virtud del artículo XXVIII” (Directrices adoptadas el 10 de noviembre de 1980).

<sup>44</sup> El próximo período abarca se inicia el 01/01/2018 y finaliza el 31/12/2020.

<sup>45</sup> En rigor, este párrafo -párrafo 5 del art. XXVIII- es invocado en la mayoría de los casos (se referenció en más del 60% de los 43 casos tratados).

<sup>46</sup> No abordamos aquí los “derechos de primer negociador flotantes”. Vale aclarar que en el caso de las concesiones arancelarias alcanzadas mediante negociaciones basadas en formulas no se reconocían DPN. No obstante, sí se otorgaron “DPN Flotantes” en la Ronda Kennedy y durante la Ronda de Tokio a aquellos Miembros que habían sido los mayores proveedores de importaciones durante un período representativo previo, o que podrían haberlo sido de no haber mediado una restricción cuantitativa.

Las modalidades comúnmente acordadas son la apertura o ampliación de un contingente arancelario; o la disminución o eliminación de derechos. En la gran mayoría de los casos, las compensaciones se efectuaron con productos agrícolas. En el caso de compensaciones en productos industriales, generalmente se redujo el derecho aplicado por cierto plazo.

Las modalidades de compensación y el tratamiento dado a los Miembros no están exentos de polémicas. Al respecto, es interesante el caso Unión Europea - Medidas que afectan a concesiones arancelarias relativas a determinados productos de carne de aves de corral en el cual China solicitó el establecimiento de un grupo especial en relación con medidas adoptadas para modificar las concesiones arancelarias de la Unión Europea con respecto a determinados productos de carne de aves de corral alegando que las medidas son incompatibles con los artículos I, II, XIII y XXVIII del GATT de 1994. El grupo especial que examinó el caso constató, finalmente, que “la Unión Europea ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 2 d) del artículo XIII y la parte introductoria del párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994.”

### Otras consideraciones

En el marco de las negociaciones podría no alcanzarse un acuerdo. En tal caso, el Miembro que tiene el propósito de modificar o retirar la concesión puede hacerlo, pero quien resulte afectado podrá, a su vez, retirar “concesiones substancialmente equivalentes que hayan sido negociadas originalmente con la parte contratante demandante”. El retiro de concesiones equivalentes, de todos modos, se realiza en régimen NMF, lo cual supone una diferencia relevante con relación al tratamiento que se le da en el ESD al mecanismo de retorsión. Esto, innegablemente, eleva el riesgo de reacción de otros Miembros, que podrían accionar en consecuencia. No es casualidad, atendiendo estas particularidades, que no se registren antecedentes.

Finalmente, es dable señalar que alcanzar un resultado final satisfactorio insume un tiempo considerable, atento a los múltiples pasos procedimentales que deben seguirse: la notificación de intención de celebrar negociaciones para modificar o retirar concesiones; la reivindicación de derechos de los miembros interesados; la celebración de negociaciones y su concreción; la entrada en vigor de los cambios en la Lista de concesiones; y la distribución de las modificaciones (y su certificación). No obstante, desde la creación de la OMC se llevaron a cabo más de 43 negociaciones bajo el artículo XXVIII, varias de las cuales concluyeron exitosamente (21 casos -49%- están concluidos y certificados).

Argentina no participó nunca como Miembro negociador, pero sí como parte afectada en 11 oportunidades (ante modificaciones de Armenia, Brasil, Chile, India, Ucrania, y la UE -6 veces-). El 23% de los casos (10) se encuentran en curso<sup>47</sup>.

En función de lo antedicho, podría argumentarse que teniendo en cuenta los años transcurridos y la cantidad de Miembros que invocaron el artículo XXVIII desde 1995, su utilización parece ser exigua. Sin embargo, esto no invalida el valor intrínseco de la herramienta, en especial a efectos de atender necesidades sectoriales específicas.

## 2.1.2 NACIÓN MÁS FAVORECIDA Y TRATO NACIONAL

La cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) y la cláusula de Trato Nacional integran lo que se define como el pilar de “No discriminación en el comercio entre los Miembros”. Este pilar, como veremos a continuación, tiene un carácter fundamental en el derecho OMC.

### Nación Más Favorecida

La cláusula NMF, considerada la norma medular del GATT<sup>48</sup> y de la organización del sistema multilateral del comercio, prescribe que las mejores condiciones (arancelarias y no arancelarias) concedidas a cualquier parte contratante han de concederse automática e incondicionalmente a todas las demás (OMC, 2004). O sea, si se otorga una ventaja especial a algún país, la misma debe hacerse extensiva -inmediata e incondicionalmente- a todos los demás Miembros de la OMC. La finalidad de esta cláusula es impedir que un país Miembro instituya prácticas discriminatorias entre productos similares originarios de otros países Miembros.

El principio NMF no nació con el GATT y tiene un largo recorrido, como lo atestiguan diversos tratados históricos (Portugal e Inglaterra, 1642; España y Francia, 1659); empero, su mayor desarrollo se produjo entre mediados del siglo XIX y la primera guerra mundial (Curzon, 1969).

Hay dos aspectos importantes que diferencian las disposiciones NMF del GATT de aquellas que figuraban en tra-

<sup>47</sup> La información se encuentra disponible en el documento OMC G/MA/W/123/Rev.1.

<sup>48</sup> Como afirma el Órgano de Apelación en la Diferencia CE- Condiciones para la Concesión de Preferencias arancelarias a los Países en Desarrollo “Está firmemente establecido que el principio NMF consagrado en el párrafo 1 del artículo I es “la piedra angular del GATT y es uno de los pilares del sistema de comercio de la OMC” que ha servido siempre de fundamento básico y motor de concesiones en las negociaciones comerciales.” Párrafo 101, Documento WT/DS246/AB/R.



tados bilaterales. En primer orden, la inclusión del trato NMF en el GATT tiene un alcance multilateral y no bilateral. Mientras anteriormente se producían negociaciones entre dos países y se establecía el trato NMF como reaseguro ante eventuales compromisos futuros que asumiesen éstos con terceras partes, a partir del GATT las Partes Contratantes obtenían automáticamente los beneficios del trato NMF del resto de las Partes Contratantes, sin mediar negociaciones entre cada uno de los miembros. Lo negociado en el GATT se hacía extensivo a todas las Partes (se “multilateralizaba”) mediante el trato NMF. En segundo orden, este trato era “concedido inmediata e incondicionalmente”, lo cual suponía un quiebre respecto a la concesión condicional -a cambio de algún beneficio recíproco- que supo ser la regla años atrás (McRae, 2012)<sup>49</sup>.

La principal disposición que aborda el trato NMF para las mercancías se incluye en el primer párrafo del artículo I (Trato general de la nación más favorecida)<sup>50</sup> del GATT de 1994:

*“Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por un Miembro a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todos los demás Miembros o a ellos destinado.”*

Como se desprende del artículo precitado, los Miembros de la OMC deben conceder recíprocamente a los productos similares de otros Miembros las mejores oportunidades de acceso a los mercados existentes. El tratamiento igualitario aludido comprende los siguientes elementos:

#### 1. derechos aduaneros;

2. cargas de cualquier clase de impuesto a las importaciones o a las exportaciones, o en relación a ellas;
3. cargas de cualquier clase que graven las transferencias internacionales efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones;
4. métodos de exacción de tales derechos y cargas;
5. reglamentos y formalidades relativas a las importaciones; y
6. aquellas cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III” [los impuestos interiores u otras cargas interiores, y las leyes, los reglamentos o las prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de los productos en el mercado interior].

En este punto, es preciso realizar tres aclaraciones que podrían parecer menores, o de mero carácter interpretativo, pero que tienen un peso trascendente. En primer lugar, hay que señalar que la expresión “originario” del artículo I fue incluida en forma deliberada, tanto para excluir el concepto de procedencia, así como para remarcar que a fines de que un producto pueda beneficiarse del trato previsto en el Acuerdo General resulta necesario acreditar su origen<sup>51</sup>.

En igual sentido, la referencia a todo “producto similar” se previó con el objeto de evitar prácticas discriminatorias, por ejemplo, a través de ejercicios de reclasificación arancelaria. De todas maneras, la noción de “producto similar” es relativa; o sea, debe ser evaluada atendiendo el caso específico y las circunstancias particulares. Este asunto, de suma relevancia, se aborda en la sección sobre Trato Nacional

Por último, la concesión “inmediata e incondicional” señala que al otorgarse una ventaja a las importaciones de cualquier Miembro, quien la brinde deberá concederla al resto de los Miembros de la Organización, sin condicionar esta concesión a ningún tipo de compensación. Esta obligación también comprende las exportaciones; por ende, si se otorgan ventajas a las exportaciones a determinado país, éstas deben extenderse al resto de los Miembros de la OMC.

Los países Miembros pueden evaluar internamente la compatibilidad (o no) de ciertas medidas nacionales (o aquellas aplicadas por otros Miembros) con el principio NMF utilizando un triple criterio:

<sup>49</sup> A partir de la expansión del liberalismo desde mediados del siglo XIX se empezó a diseminar la forma incondicional del principio NMF; en el caso particular de los Estados Unidos, su adopción recién se alcanzó en los años '20 del siglo pasado (OMC, 2007).

<sup>50</sup> Otras referencias a este principio -directas e indirectas- se encuentran en los artículos II; III (7); IV; V (2, 5, 6); XI (1); XIII (1); XVII (1); XX (j).

<sup>51</sup> Las normas de origen le otorgan el carácter “originario” a los bienes. Generalmente, se definen como las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general utilizadas por un Miembro para determinar el país de origen de las mercancías.

1. que existen ventajas, favores, privilegios o inmunidades, comprendidas en el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994;
2. que se trata de productos similares; y
3. que tal ventaja no fue concedida inmediata e incondicionalmente a los productos similares.

Finalmente, se debe subrayar que el trato NMF aborda tanto la discriminación “de derecho” como “de facto”, tal como lo señala el Informe del Órgano de Apelación que se expidió en el caso Canadá - Determinadas medidas que afectan la industria del automóvil:

*“Al analizar esta cuestión, observamos, en primer lugar, que el alcance de los términos del párrafo 1 del artículo I no se limita exclusivamente a los supuestos en los que la medida establezca expresamente que no se concederá una “ventaja” a los productos similares de todos los demás Miembros, o ese hecho pueda demostrarse a partir de los términos de la medida. En el párrafo 1 del artículo I no se utilizan los términos “de jure” o “de facto”. No obstante, observamos que el párrafo 1 del artículo I no abarca únicamente la discriminación “de derecho” o de “de jure”. Como han confirmado varios informes de grupos especiales del GATT, el párrafo 1 del artículo I abarca también la discriminación “fáctica” o “de facto”<sup>52</sup>*

### Excepciones específicas al Trato NMF

En la normativa OMC hay varias excepciones generales y específicas al trato NMF<sup>53</sup>. Aquellas excepciones de carácter general que aplican tanto a este principio como al principio de Trato Nacional se detallan en el punto 2.1.4 de este trabajo. Entre las excepciones específicas, se destaca el artículo XXIV sobre integración regional, que permite un descenso de aranceles ante el establecimiento de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras sin que los Miembros integrantes de éstas se vean obligados a hacer extensivo ese tratamiento al resto de los países Miembros de la Organización.

Lo antedicho, de todas formas, conlleva el cumplimiento de ciertos requisitos. En el caso de las uniones aduaneras, que los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezcan no sean en conjunto,

con respecto al comercio con las Partes Contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes antes de su establecimiento. Asimismo, sus integrantes deberán aplicar en el comercio con países no Miembros derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos.

También se establece que los derechos de aduana -y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas- sean eliminados con respecto a lo “esencial de los intercambios comerciales” entre las partes (de una unión aduanera o una zona de libre comercio) o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios<sup>54</sup>.

También existe otro conjunto de excepciones de carácter específico, incluidas en el párrafo 3 del artículo I (tráfico fronterizo), y en los párrafos 2 a 4 (preferencias históricas) del mismo artículo, que con el paso del tiempo han perdido relevancia, y son prácticamente insignificantes en la actualidad.

Adicionalmente, ciertas disposiciones fijan un “trato especial y diferenciado” a los PED. Por caso, la Decisión de 1979 sobre Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (“Cláusula de Habilitación”) permite a los PD Miembros dejar a un lado el principio NMF a efectos de brindar un tratamiento arancelario preferencial a las importaciones de los PED (y PMA), bajo ciertas condiciones (trato no recíproco). Además, bajo este paraguas jurídico los PED pueden apartarse del principio NMF al negociar acuerdos entre países en desarrollo (trato recíproco). Aquí también se resguarda jurídicamente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)<sup>55</sup> adoptado en 1971, que luego quedó subsumido bajo la Cláusula de 1979 (OMC, 2004)<sup>56</sup>.

Por último, es dable advertir que la multiplicación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados co-

<sup>54</sup> En la OMC no hay una definición común respecto al significado de “lo esencial de los intercambios comerciales” ni tampoco una interpretación compartida acerca de la frase “las demás reglamentaciones comerciales restrictivas”.

<sup>55</sup> Este sistema, cuya finalidad sería la de garantizar el acceso (preferencial) de los productos originarios de los PED a los mercados de los PD, terminó subvirtiendo su espíritu original. En efecto, el carácter voluntario y temporario del SGP no sólo conlleva una falta de previsibilidad que atenta contra los beneficios que tal tratamiento otorga, sino que lo convierte en una moneda de cambio que pueden utilizar los países centrales (otorgantes) para alcanzar otros objetivos. Un análisis del caso argentino se encuentra en Dalle y Lavopa (2012).

<sup>56</sup> También podemos nombrar como excepción a los waivers. Por caso, en 1999 se determinó que los PED podían darle un trato preferencial a los PMA –no recíproco- (WT/L/304) por diez años. Se decidió posteriormente extender este trato hasta 2019 (WT/L/759). También hay waivers específicos, como el Africa Growth and Opportunity Act (AGOA), un programa de comercial preferencial que garantiza el acceso de bienes (5.240 líneas arancelarias) a Estados Unidos originarios de 39 países del África Subsahariana.

<sup>52</sup> Párrafo 78, Documentos WT/DS139/AB/R; WT/DS142/AB/R.

<sup>53</sup> Aquí se citan expresamente las excepciones relativas al comercio de bienes (GATT de 1994). Se recuerda que el Acuerdo General de Servicios y el Acuerdo sobre los ADPIC también incluyen el principio NMF y sus correspondientes excepciones.

munes, preferencias, y una mirada de acuerdos comerciales han erosionado el principio NMF. Esto reduce de manera considerable el valor original que supo tener el principio NMF como norma medular del GATT y de la organización del sistema multilateral del comercio. De todos modos, en los casos en los cuales el Órgano de Apelación de la OMC ha tenido que interpretar el alcance de las excepciones a la luz de lo dispuesto en el artículo I: 1, su interpretación ha sido restrictiva, afirmando la primacía del Trato NMF sobre las excepciones, y dando la impresión de que este principio tiene un amplio alcance en los acuerdos abarcados (McRae, 2012).

### Trato Nacional

El principio de Trato Nacional tiene por objeto evitar la discriminación entre productos nacionales y extranjeros al interior del mercado de cada país Miembro. Asimismo, busca inhibir la utilización de medidas proteccionistas, mantener la igualdad de las condiciones de competencia, y proteger las consolidaciones arancelarias. Al igual que el principio NMF, también comprende la discriminación de *jure* y de *facto*<sup>57</sup>.

Para examinar la eventual incompatibilidad de una medida interna con este principio es preciso analizar con cierto detalle la redacción del artículo III del GATT de 1994 (Trato Nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores), que establece que los productos importados no deben recibir en el territorio del Miembro importador un trato menos favorable que los productos originarios de este territorio con respecto a los impuestos interiores u otras cargas interiores y a las reglamentaciones interiores.

El párrafo 1 del artículo III, en particular, instituye el fin y alcance de esta obligación a efectos de evitar que se apliquen a los productos nacionales e importados medidas internas cuyo objeto sea "proteger la producción nacional". Esta obligación abarca medidas internas. O sea, no alcanza a las medidas en frontera, como el caso del artículo II (Listas de concesiones) y el artículo XI (Eliminación general de las restricciones cuantitativas)<sup>58</sup>.

El párrafo 2 del Artículo III, por su parte, determina que:

*"Los productos del territorio de todo Miem-*

<sup>57</sup> Esto se hace extensivo asimismo a las medidas consolidadas y no consolidadas en virtud del artículo II. Sobre el particular, ver Japón - Bebidas alcohólicas II, informe del Órgano de Apelación, página 21.

<sup>58</sup> La nota al artículo III es aclaratoria a los fines de distinguir entre medidas internas y de frontera: "Todo impuesto interior u otra carga interior, o toda ley, reglamento o prescripción de la clase a que se refiere el párrafo 1, que se aplique al producto importado y al producto nacional similar y que haya de ser percibido o impuesto, en el caso del producto importado, en el momento o en el lugar de la importación, será, sin embargo, considerado como un impuesto interior u otra carga interior, o como una ley, reglamento o prescripción de la clase mencionada en el párrafo 1, y estará, por consiguiente, sujeto a las disposiciones del artículo III."

*bro importados en el de cualquier otro Miembro no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ningún Miembro aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1"*

El incumplimiento de la primera parte de este párrafo está asociado a dos condiciones:

1. que los productos nacionales e importados sea similares; y
2. que éstos últimos enfrenten impuestos más gravosos.

En el caso del literal 2) esto sucedería si se cumplen tres condiciones:

- que ambos productos sean directamente competidores o sustituibles entre sí;
- que enfrenten impuestos disímiles;
- y que su aplicación tenga por objeto proteger a la producción nacional.

El párrafo 4 del artículo III también es relevante, en tanto prevé que:

*"Los productos del territorio de todo Miembro importados en el territorio de cualquier otro Miembro no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de este párrafo no impedirán la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen del producto."*

En este punto, el incumplimiento estaría asociado a la concurrencia de tres condiciones:

1. que la medida aludida sea una ley, reglamento o prescripción abarcada en tal párrafo;
2. que ambos productos -nacional y extranjero- sean similares; y



3. que las mercancías importadas reciban un trato menos favorable.

La expresión “productos similares” tiene una importancia cardinal dado que la obligación de “trato nacional” (y de trato NMF) se aplica a los productos extranjeros que sean “similares” a los de origen nacional. Bajo este entendimiento, cuando se plantea una diferencia entre Miembros, el grupo especial a cargo del examen debe, en primera instancia, comprobar si las mercaderías importadas y las producidas en determinado país son “similares”. Para esto, precisa definir si los productos (nacionales e importados) pertenecen al mismo mercado y compiten entre sí. Esto último es esencial a efectos de evaluar (o desechar) la posibilidad de que existan prácticas proteccionistas.

Del mismo modo, es posible que se valoren las preferencias de los consumidores para analizar si los productos en cuestión son (o no) sustitutos. Con ese fin, se utilizan 4 parámetros:

- las características físicas del producto;
- su uso final;
- la percepción de los consumidores y la posibilidad de sustitución; y
- la clasificación arancelaria.

Luego de realizar este examen, y habiendo determinado que las mercancías sí son similares, el grupo especial podrá estudiar si se respetó la obligación de trato nacional.

Actualmente, la cuestión del trato nacional y la similitud sigue siendo objeto de acaloradas discusiones en áreas como comercio y medio ambiente, comercio y derechos humanos, o comercio y empleo. Diversos actores plantean que no es posible juzgar como similar a un producto que es elaborado infringiendo normas ambientales, laborales o los derechos humanos, respecto a otro que sí cumple tales regulaciones. El debate, aún irresuelto, podría tener vastas consecuencias jurídicas así como repercusiones de consideración en el plano económico-comercial.

### Exenciones específicas al Trato Nacional

El artículo III cuenta con exenciones específicas al Trato Nacional. Por ejemplo, a efectos de otorgar ventajas a los productos de origen nacional respecto a los extranjeros si los organismos gubernamentales adquirientes<sup>59</sup> los

<sup>59</sup> El Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública de la OMC contiene normas específicas previendo la apertura a la competencia internacional. Argentina no forma parte de este Acuerdo, ni ha solicitado adherirse. Solo tiene carácter de “Observador” desde el 24/02/1997.

destinan a cubrir las necesidades de los poderes públicos (artículo III.8 a)<sup>60</sup>; a las subvenciones (párrafo 8.b del artículo III)-; al control de precios interiores para la fijación de precios máximos (párrafo 9 del artículo III); y a las películas cinematográficas (párrafo 10 del artículo III, y artículo IV del GATT).

## 2.1.3 CONTINGENTES

Entre las medidas no arancelarias más frecuentemente mencionadas se destacan las restricciones cuantitativas, que fijan límites al volumen o valor de las mercaderías pasibles de ser importadas (o exportadas) a través de contingentes, licencias, u otras medidas (como la limitación “voluntaria” de exportaciones). Como afirmamos previamente, los Miembros de la OMC no pueden imponer estas restricciones; únicamente pueden recurrir a los “derechos de aduana, impuestos u otras cargas” compatibles con las normas del GATT.

En el transcurso de las últimas rondas de negociaciones comerciales las Partes Contratantes del GATT intentaron abordar este tipo de medidas con un doble propósito: evitar prácticas proteccionistas, y reducir sus efectos distorsivos sobre el comercio en aquellos casos donde su utilización se vincula con un objetivo legítimo de política (como la protección de la salud animal o vegetal, el medio ambiente, etc.).

Durante la Ronda Kennedy (1964-1967) se identificaron varias medidas no arancelarias, y se elaboró un inventario de restricciones cuantitativas y otros obstáculos (subvenciones, reglamentaciones administrativas, valoración en aduana, medidas antidumping, etc.). En la Ronda de Tokio (1973-1979) se lograron avances más sustanciales; entre éstos, se modificó el código antidumping y se concluyeron nuevos códigos<sup>61</sup>, vinculantes sólo para quienes lo adoptasen. El cambio más radical, de todas formas, se produjo en la Ronda Uruguay (1986-1994). En esta oportunidad, se modificaron nuevamente los códigos de Tokio y se firmaron (nuevos) acuerdos, bajo el principio de “todo único”.

En el GATT de 1994 no existe una enunciación que detalle el significado de una “restricción cuantitativa”, aunque sí es posible arribar a una definición –al menos, de

<sup>60</sup> Artículo III.8 a): “Las disposiciones de este artículo no se aplicarán a las leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición, por organismos gubernamentales, de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para su reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial.”

<sup>61</sup> Código de Valoración en Aduana; Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; Compras del Sector Público; Subvenciones y Medidas Compensatorias; y Obstáculos Técnicos al Comercio.

modo implícito- a partir del párrafo 1 del artículo XI (Eliminación general de las restricciones cuantitativas)<sup>62</sup>:

*“Ninguna parte contratante 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 otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas”<sup>63</sup>.*

El artículo citado abarca tanto las restricciones *de jure* como *de facto*, y se aplica a las “medidas en frontera”, en contraposición a las “medidas internas”. No obstante, puede haber casos donde una medida se superponga entre el ámbito de aplicación del artículo III y el ámbito respectivo al artículo XI<sup>64</sup>.

Aunque los contingentes están prohibidos, no lo están los contingentes arancelarios que permiten la importación de determinada cantidad de bienes a un arancel determinado (“preferencial”), luego de lo cual es posible seguir importando dichos bienes afrontando un arancel más elevado. Los contingentes arancelarios, por ende, no fijan un límite absoluto a las importaciones, sino aranceles diferenciales.

La prohibición de contingentes también tiene excepciones, como veremos en el próximo apartado. Pese a esto, tanto las restricciones cuantitativas -avaladas normativamente- como los contingentes arancelarios deben aplicarse sobre una base no discriminatoria. Este asunto es regulado por el artículo XIII del GATT (Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas), que fija el principio básico de no discriminación en la aplicación de restricciones cuantitativas y contingentes arancelarios; y conmina a los Miembros a distribuir el comercio del producto sobre el cual se aplican restricciones en función de lo que distintos Miembros podrían esperar si

<sup>62</sup> El Consejo del Comercio de Mercancías, en la Decisión sobre el Procedimiento de Notificación de Restricciones Cuantitativas de 1996 (G/L/59), incluyó en el Anexo una lista ilustrativa de tipos de restricción, enumerando como tales a las prohibiciones, contingentes -globales, bilaterales o asignados por país-; los regímenes -de licencias automáticas o no automáticas-; las reglamentaciones; las limitaciones “voluntarias” a las exportaciones; etc.)

<sup>63</sup> El ámbito de aplicación de este párrafo es amplio. Al respecto, en el caso Japón - Comercio de semiconductores (Informe del Grupo Especial del GATT, párrafo 104), el grupo especial “...Observó que ese texto era de vasto alcance: se aplicaba a todas las medidas impuestas o mantenidas por una parte contratante que prohibieran o restringieran la importación, la exportación o la venta para la exportación de un producto, exceptuadas las que revistieran la forma de derechos de aduana, impuestos u otras cargas”. La lista no es exhaustiva. Por ende, si una medida tiene un efecto similar a los señalados en la disposición citada, podría estar incumpliendo lo dispuesto, y consecuentemente, estar prohibida.

<sup>64</sup> Al respecto, se sugiere ver el Informe del Grupo Especial en el caso India - Automóviles.

no existieran las restricciones.

### Excepciones Específicas

En el párrafo 2 del artículo XI se fijan un conjunto de excepciones que raramente son invocadas:

- Inciso 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 la parte contratante exportadora;
- Inciso b) Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional;
- Inciso c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la producción nacional de ciertos productos o eliminar un sobrante temporal de ciertos productos nacionales<sup>65</sup>.

## 2.1.4 EXCEPCIONES GENERALES

Tal como vimos al analizar el principio NMF, el Trato Nacional y las restricciones cuantitativas, existen distintas excepciones específicas que pueden ser invocadas. Pero también hay un conjunto de excepciones generales que, en ciertas circunstancias y bajo determinados requisitos, pueden ser invocadas por los Miembros.

Las excepciones pueden agruparse en 6 categorías:

1. Excepciones generales;
2. Excepciones relativas a la seguridad;
3. Excepciones por balanza de pagos;
4. Pedidos de exención de obligaciones;
5. Mecanismos de defensa comercial; y

<sup>65</sup> Esta excepción dispuso un tratamiento especial para la Agricultura en los años del GATT. Luego, Acuerdo sobre la OMC mediante, la excepción expiró con la puesta en vigencia del Acuerdo sobre la Agricultura, que sustituyó el párrafo por el artículo 4, que dispone la arancelización de contingentes. En consecuencia, sólo es posible fijar contingentes en el caso de los productos de la pesca, que son tratados como productos no agrícolas.

## 6. Excepciones por trato especial y diferenciado (TED).

### 1. Excepciones generales

Las excepciones generales, previstas en el artículo XX del GATT, otorgan el derecho a adoptar medidas a efectos de proteger la moral pública, la vida y salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; lograr la observancia de leyes y reglamentos; proteger tesoros nacionales; conservar recursos naturales agotables, etc. Estas medidas no pueden constituir, obviamente, un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional.

Siguiendo la lógica del articulado, y con vistas a que una medida adoptada en virtud del artículo XX pueda ser justificada a la luz de esta disposición, se debe atravesar un doble filtro:

- la medida debe encuadrarse dentro de los apartados previstos en el artículo<sup>66</sup>, y
- debe aplicarse en forma que cumpla las prescripciones de las cláusulas introductorias del artículo XX. Esto es, que la medida no constituya “un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional”.

El orden de análisis presentado no puede invertirse dado que refleja la estructura y lógica del artículo XX. El tema fue tratado en el caso Estados Unidos – Camarones (Informe del Órgano de Apelación, párrafo 119). Los apartados b), c) y g) del artículo también han sido objeto de interpretación en diferentes casos.

<sup>66</sup> Se refiere a los siguientes apartados: a) necesarias para proteger la moral pública; b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; c) relativas a la importación o a la exportación de oro o plata; d) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras, al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII, a la protección de patentes, marcas de fábrica y derechos de autor y de reproducción, y a la prevención de prácticas que puedan inducir a error; e) relativas a los artículos fabricados en las prisiones; f) irrelativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales; h) adoptadas en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo intergubernamental sobre un producto básico que se ajuste a los criterios sometidos a las PARTES CONTRATANTES y no desaprobados por ellas o de un acuerdo sometido a las PARTES CONTRATANTES y no desaprobado por éstas; i) que impliquen restricciones impuestas a la exportación de materias primas nacionales, que sean necesarias para asegurar a una industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de dichas materias primas durante los períodos en que el precio nacional sea mantenido a un nivel inferior al del precio mundial en ejecución de un plan gubernamental de estabilización, a reserva de que dichas restricciones no tengan como consecuencia aumentar las exportaciones de esa industria nacional o reforzar la protección concedida a la misma y de que no vayan en contra de las disposiciones del presente Acuerdo relativas a la no discriminación; j) esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local.

## 2. Excepciones relativas a la seguridad

Las excepciones relativas a la seguridad son detalladas en el artículo XXI del GATT, y garantizan el derecho de los Miembros a no suministrar información sensible a los intereses esenciales de su seguridad; a adoptar medidas a fin de proteger estos intereses; y a cumplir las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Aunque las medidas amparadas en este artículo no debían ser notificadas, una Decisión adoptada en 1982 (L/5426) estableció que “... a reserva de la excepción prevista en el apartado a) del artículo XXI<sup>67</sup>, se deberá informar en la medida más completa posible a las partes contratantes sobre las medidas comerciales adoptadas al amparo del artículo XXI”.

### 3. Excepciones por balanza de pagos

Se incluye la posibilidad de que un Miembro adopte medidas para salvaguardar la posición financiera exterior y su balanza de pagos. En particular, prevé la aplicación temporal de restricciones cuantitativas de modo discriminatorio. En esta materia, se destacan los artículos XII y XVIII: B del GATT de 1994; y el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de Balanza de Pagos (que aclara las disposiciones de los artículos XII, XVIII: B y de la Declaración sobre las Medidas Comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979).

El artículo XII del GATT de 1994 (“Restricciones para proteger la balanza de pagos”) invocado por los PD prevé que toda parte contratante, con el fin de “salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos”, podrá reducir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice. El artículo XVIII: B (“Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico”), que pueden invocar los PED, prescribe igual acción con la finalidad de “salvaguardar la situación financiera exterior y obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico”.

El Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de Balanza de Pagos fija variadas condiciones: los Miembros deben anunciar públicamente los calendarios previstos para la eliminación de las medidas de restricción de las importaciones adoptadas por motivos de balanza de pagos; dar preferencia a las medidas que menos perturben el comercio; no aplicar más de un tipo de medidas de restricción a un mismo producto; etc.

La adopción de las medidas aludidas abarca, asimismo,

<sup>67</sup> Se refiere a medidas necesarias para proteger la moral pública.

la realización de consultas con el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la Organización. En esa instancia, se incluye la participación del FMI, estipulada en aquellos casos donde sea necesario examinar o resolver problemas relativos a las reservas monetarias, balanza de pagos o disposiciones en materia de cambio.

En el caso del comercio de servicios, el artículo XII del AGCS permite adoptar o mantener restricciones, con inclusión de los pagos o transferencias.

#### 4. Pedidos de Exención

Es posible apartarse de una obligación dimanante del Acuerdo sobre la OMC solicitando un waiver de acuerdo a lo dispuesto en el artículo IX: 3 del Acuerdo sobre la OMC. Esta exención, otorgada por la Conferencia Ministerial, es concedida en tanto sea acompañada por el voto mayoritario de tres cuartos de los Miembros. Adicionalmente, las exenciones deben cumplir los términos y condiciones que fije la Conferencia; tienen un carácter temporario; y si se extienden por más de un año conllevan una revisión anual a fin de determinar si siguen vigentes las circunstancias excepcionales que las justificaron y si se cumplieron los extremos previstos. Un ejemplo típico en este campo lo conforma la solicitud de la Unión Europea ante los obligaciones derivadas del Convenio de Lomé<sup>68</sup>.

#### 5. Mecanismos de defensa comercial

Los Miembros están autorizados a fijar aranceles por encima de los tipos consolidados y a utilizar restricciones cuantitativas (en función de la medida en cuestión), bajo determinados requisitos, ante casos de competencia desleal (artículo VI, derechos antidumping y compensatorios), o si media un incremento súbito de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores (artículo XIX -Salvaguardias- / Acuerdo SG).

#### 6. Excepciones por TED

Existen excepciones que responden al trato especial y diferenciado previsto en la normativa OMC, plasmadas en múltiples disposiciones, que pueden dividirse en 6 categorías:

- Disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportu-

tudes comerciales de los países en desarrollo;

- Disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los PED Miembros cuando adopten medidas comerciales de protección;
- Disposiciones que prevén flexibilidad en los compromisos y la utilización de instrumentos de política económica y comercial;
- Disposiciones que contemplan períodos de transición más extensos para el cumplimiento de compromisos dimanantes de los Acuerdos, que sólo pueden ser invocadas por los PED;
- Disposiciones sobre asistencia técnica a los países en desarrollo; y
- Disposiciones relativas a los PMA.

A modo de ejemplo, la Cláusula de Habilitación contempla un tratamiento especial y diferenciado, que se traduce en:

- Un trato arancelario preferencial concedido por los PD a productos originarios de los PED de conformidad con el SGP;
- Un trato diferenciado y más favorable con respecto a las disposiciones del Acuerdo General relativas a las medidas no arancelarias que se rijan por las disposiciones de instrumentos negociados multilateralmente bajo los auspicios del GATT;
- La conclusión de acuerdos regionales o generales entre Partes Contratantes Menos Adelantadas (esto es, de acuerdos entre Partes Contratantes en desarrollo) con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las Partes Contratantes, las medidas no arancelarias aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo<sup>69</sup>; y
- El trato especial a los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo.

Por último, es importante señalar que el artículo XVIII (Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económi-

<sup>68</sup> Suscrito en 1975 entre los países de África, el Caribe y el Pacífico, y las Comunidades Europeas, era un acuerdo de intercambio comercial y cooperación que contemplaba preferencias para ciertos productos de exportación con ex colonias y países asociados a ciertas potencias europeas. Fue reemplazado por el Convenio de Cotonou.

<sup>69</sup> Por ejemplo, el Sistema Global de Preferencias Comerciales. Un ejemplo concreto lo ofrece la Ley N° 27.386 (promulgada por el Decreto 777/2017), donde se aprueba el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda de Negociaciones de São Paulo, el Protocolo de la Ronda de São Paulo al Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo.

co)<sup>70</sup> tiene una relevancia cardinal en lo que respecta a la aplicación de restricciones a efectos favorecer la creación de una rama de producción –Sección A–; ayudas del estado para facilitar la creación de una determinada de producción –sección C y D–; o enfrentar una crisis de balance de pagos –Sección B del artículo–.

Este artículo brinda facilidades supletorias a tales fines para los países cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo<sup>71</sup>, o aquellos que cuya economía se halle en vías de desarrollo no comprendidos en la definición anterior. No obstante, tanto en la práctica del GATT de 1947 como en la OMC no ha sido invocado en forma recurrente. Este obedece, entre otras cuestiones, a los conflictos interpretativos respecto al alcance de su articulado, las exigencias de compensación previstas (a menudo onerosas), procedimientos poco claros<sup>72</sup>, etc. (CEI, 2015).

## 2.2 EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

### 2.2.1 INTRODUCCIÓN

El GATT de 1947 contaba con un SSD que fue objeto de diversas críticas. Entre éstas, se destacaban su lentitud; la posibilidad de que el Miembro (demandado) bloquee las recomendaciones de las Partes Contratantes; y la falta de ejecutividad de lo dispuesto por los grupos de trabajos o expertos que examinaban las controversias (Balsalúa, 2013).

De acuerdo a Hudec (2002), independientemente de los

<sup>70</sup> Complementado por la Decisión del 28 de noviembre de 1979, "Medidas de Salvaguardia adoptadas por Motivos de Desarrollo".

<sup>71</sup> En las Notas y Disposiciones Suplementarias del GATT se aclara, respecto al artículo XVIII, entre otras cuestiones, que la expresión toda parte contratante cuya economía "sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo", tomará en consideración la situación normal de esta economía, y no fundará su determinación en circunstancias excepcionales, y que no se aplica únicamente a las partes contratantes cuyo desarrollo económico se halle en sus principios, sino también a aquellas cuyas economías estén en vías de industrialización con el fin de reducir un estado de dependencia excesiva con respecto a la producción de productos primarios. Asimismo, se sostiene que la mención a la creación de determinadas ramas de producción no se refiere solamente a la creación de una nueva rama de producción sino también a la iniciación de una nueva actividad en la esfera de una rama de producción existente, a la transformación substancial de una rama de producción existente y al desarrollo substancial de una rama de producción existente que no satisfice la demanda interior sino en una proporción relativamente pequeña. Comprende también la reconstrucción de una industria destruida o que haya sufrido daños substanciales como consecuencia de un conflicto bélico o de catástrofes debidas a causas naturales.

<sup>72</sup> Como lo atestiguan los casos de Bangladesh respecto a huevos, polluelos, cartónes y sal corriente, o Colombia sobre sales.

aspectos señalados, la mayor parte de las resoluciones adoptadas en el transcurso de su vigencia -incluyendo las que no se adoptaron- produjeron una corrección satisfactoria de la medida en cuestión.

No obstante, y más allá de sus fallas, este sistema fue la base del nuevo SSD<sup>73</sup> consensuado en la Ronda Uruguay, que cuenta con procedimientos estructurados y detallados, y una estricta delimitación de plazos que garantizan el avance de los asuntos bajo examen.

Los procedimientos del SSD se inician a solicitud de un Miembro, en caso de que éste considere que una ventaja resultante directa o indirectamente de los acuerdos abarcados se halle anulada o menoscabada, o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se encuentre comprometido ante el incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de otro Miembro, o la aplicación de medida contrarias (o no) a las disposiciones vigentes.

La etapa inicial del procedimiento se inicia inexorablemente con las "consultas", donde las Partes deben discutir la cuestión bajo examen tratando de encontrar una solución satisfactoria. Para dar comienzo a esta etapa, el Miembro demandante debe presentar una solicitud escrita de celebración de consultas detallando los motivos que justifican el pedido, las medidas cuestionadas y los fundamentos jurídicos en los que se basa. Si en este marco no es posible alcanzar una solución negociada, el Miembro reclamante puede solicitar el establecimiento de un grupo especial.

El Consejo General de la OMC tiene la facultad de reunirse en calidad de Órgano de Solución de Diferencias (en adelante, OSD), y es quien está facultado a establecer grupos especiales, que serán los encargados de examinar la diferencia a la luz de las disposiciones pertinentes y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones correspondientes. El mandato del OSD abarca, a su vez, la adopción de los informes de los grupos especiales, la vigilancia sobre la aplicación de las resoluciones y recomendaciones, y la autorización de suspensión de concesiones y otras obligaciones dimanantes de los acuerdos abarcados.

Los grupos especiales están integrados por 3 especialistas propuestos por la Secretaría<sup>74</sup> de la OMC, que deben ser designados de común acuerdo entre las Partes (o

<sup>73</sup> Comprendido en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la OMC, bajo la denominación de "Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias" (ESD).

<sup>74</sup> La Secretaría administra una lista indicativa de expertos (funcionarios gubernamentales o no), que incluye a profesionales propuestos por los Miembros. Cuando en una diferencia se enfrenta un PD y un PED, al menos un Miembro del grupo debe ser nacional de un país en desarrollo. La última lista refundida, fechada el 22 de agosto de 2017, se encuentra disponible bajo la signatura WT/DSB/44/Rev.39.



por el Director General de la OMC si no hay acuerdo). Los grupos no pueden estar integrados por nacionales de las Partes y/o Terceros en la diferencia, a menos que haya un acuerdo en tal sentido. Sus integrantes deben actuar a título personal y no en calidad de representantes de un gobierno o de una organización.

La conformación de un grupo especial da inicio a la etapa contenciosa formal, donde éste examinará la cuestión, al cabo de lo cual trasladará su informe definitivo a las Partes y al OSD. Este último deberá adoptar el informe y vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones. También puede autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones cuando un Miembro demandado hace caso omiso a lo dispuesto por el OSD.

Los Miembros puede apelar el informe del grupo especial, ante lo cual el Órgano Permanente de Apelación (en adelante, OA), integrado por 7 especialistas en derecho y comercio internacional, debe examinar la cuestión y elevar su informe al OSD. La adopción de las recomendaciones por parte del OSD es cuasi-automática, a menos que haya un consenso de todos los miembros para rechazarla. Esto marca una gran diferencia con lo dispuesto en el SSD del GATT de 1947, donde las resoluciones debían adoptarse por consenso, y una objeción aislada, aún del Miembro demandado, podía bloquear el proceso.

De acuerdo a lo estipulado en el ESD las compensaciones (y la suspensión de concesiones u otras obligaciones) que puede autorizar el OSD son medidas temporales a las que se puede recurrir siempre y cuando no se apliquen las recomendaciones y resoluciones en un plazo prudencial. Estas medidas no tienen por objeto reparar el daño producido, y sólo pueden aplicarse hasta que el Miembro demandado haya suprimido la medida declarada incompatible, ofrezca una solución a la anulación o menoscabo de ventajas, o llegue a una solución mutuamente satisfactoria con la Parte demandante.

Por otra parte, el nivel de la suspensión debe ser equivalente al nivel de la anulación o menoscabo. Pese a esto, si un Miembro afectado impugna el nivel de la suspensión propuesta, o sostiene que no se han seguido los principios y procedimientos establecidos, se recurre a un mecanismo de arbitraje.

La resolución de un caso no debería durar, normalmente, más de 15 meses, aunque los plazos *de facto* suelen diferir de los plazos *de jure*. A esto se debe adicionar el plazo prudencial de cumplimiento, que suele extender la duración total del procedimiento hasta la puesta en conformidad de las medidas.

## CUADRO 2. PLAZOS APROXIMADOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL SSD

Plazo Estipulado	Procedimiento
60 días	Consultas, mediación, etc.
45 días	Establecimiento del grupo especial y designación de sus miembros
6 meses	El grupo especial da traslado de su informe definitivo a las partes
3 semanas	El grupo especial da traslado de su informe definitivo a los Miembros de la OMC
60 días	El Órgano de Solución de Diferencias adopta el informe (de no haber apelación)
<b>Total = 1 año</b>	<b>(sin apelación)</b>
60-90 días	Informe del examen en apelación
30 días	El Órgano de Solución de Diferencias adopta el informe del examen en apelación
<b>Total = 1 año y 3 meses</b>	<b>(con apelación)</b>

Fuente: Elaboración propia en base a OMC

Además del Miembro reclamante y el Miembro demandado, otros países pueden participar del proceso ya sea como asociados (en la etapa Consultas), y/o como Terceros (durante las instancias ante el grupo especial y el OA). Las disputas pueden resolverse en todo momento por vía diplomática, al margen de la actuación del OSD. En efecto, aún cuando el caso siga su curso, se prevé la posibilidad de que los Miembros involucrados puedan llegar a una solución por fuera de los mecanismos establecidos.

## 2.2.2 EL IMPACTO DEL SSD EN EL ESPACIO PARA POLÍTICAS Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS PED

Independientemente de que el nuevo SSD sea una pieza fundamental a efectos de brindar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio, también se debe tener en cuenta su impacto en la reducción del espacio para políticas de los PED (Gallagher, 2007). En efecto, el SSD fortaleció la posibilidad de judicialización y redujo la flexibilidad política existente (Thomas y Trachtman, 2009), al tiempo que ofició de catalizador del cumplimiento de las reglas y tuvo un rol relevante como factor disuasivo del establecimiento de nuevas medidas incompatibles con los acuerdos abarcados (Di Caprio y Gallagher, 2006).

El SSD fue invocado en múltiples oportunidades en los 22 años de existencia de la OMC. De acuerdo a la Metodología de la Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe de la CEPAL<sup>75</sup>,

<sup>75</sup> El documento metodológico se encuentra disponible en <http://badicc.cepal.org/metodologias/Template-OMC-metodologia.pdf>

en este periodo se registraron más de 500 controversias, incluyendo bajo tal concepto a los casos, consultas o demandas presentados mediante el sistema, independientemente de la evolución alcanzada en la fase procesal. Cabe subrayar que prácticamente el 60% de las controversias se encuentran cumplidas, en fase de cumplimiento o en curso.

### CUADRO 3. CONTROVERSIAS EN LA OMC 1995-2016<sup>76</sup>

Estado	Número de controversias	%
Cumplidas	94	18.3
En fase de cumplimiento	49	9.6
En curso	155	30.2
Inactivas	137	26.7
Sin recomendación	18	3.5
Solicitud retirada	51	9.9
Otros	9	1.8
Total	513	100

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe (CEPAL)

Entre los Miembros más activos, se encuentran Estados Unidos y la Unión Europea, principales reclamantes y demandados, seguidos por otro conjunto de países desarrollados (Canadá, Japón, Corea y Australia), y ciertos países en desarrollo (China, India, México, Brasil, Argentina). El nivel de concentración de las controversias da cuenta de la participación escasa o nula de gran parte de los Miembros PED<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Cumplida: la recomendación del OSD fue implementada; En fase de cumplimiento: la recomendación del OSD está en fase de implementación (procedimiento según el artículo 21 del ESD; En curso: la controversia sigue su trámite en el OSD; Inactivas: aquellas controversias (consultada iniciada) que 2 años después de su inicio (recepción de solicitud) no han evolucionado hacia el establecimiento de un grupo especial ni ha sido notificada una solución (incluye a las controversias en que las partes han alcanzado una solución si esta no fue notificada formalmente al OSD y las que eventualmente hayan sido resueltas en otra controversia análoga); Sin recomendación: ninguna recomendación fue emitida por el OSD; Solicitud retirada: incluye todas las controversias en que una solicitud de consulta, de constitución de un grupo especial o recurso de apelación, es retirada; Otros: esta categoría incluye aquellas controversias en que no se cuenta con información.

<sup>77</sup> En Fossati et al (2015) se analiza la participación de los Miembros en el SSD, dando cuenta del sesgo de los cuestionamientos de los PD contra ciertos países en desarrollo y determinadas temáticas (subsidijs, contenido local, restricciones cuantitativas o compensaciones comerciales).

### CUADRO 4. PRINCIPALES MIEMBROS RECLAMANTES Y DEMANDADOS

Miembro	Numero de controversias	Miembro	Numero de controversias
Estados Unidos	110	Estados Unidos	131
Unión Europea	96	Unión Europea	83
Canadá	35	China	35
Brasil	30	India	23
India	23	Argentina	22
México	23	Canadá	18
Japón	21	Brasil	16
Argentina	20	Corea	16
China	18	Japón	15
Corea	17	Australia	15

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe (CEPAL)

Resulta fundamental tener en cuenta que el SSD tiene un rol determinante al interpretar y hacer efectivas las reglas (Fernández Cruz, 2014). La participación en el mecanismo, por consiguiente, es vital: desde allí se generan antecedentes que van dando forma a la interpretación, aplicación y percepción de la normativa OMC<sup>78</sup>, cuya valor se vuelve aún más estratégico dada la dificultad intrínseca para efectuar modificaciones normativas -atadas a la construcción de consensos-, y el lenguaje vago de las disposiciones, reflejo de arduos compromisos políticos<sup>79</sup>.

Atento a estos motivos, es importante examinar las razones por las cuales ciertos países hacen un uso intensivo del SSD mientras otros no recurren al mismo, o lo hacen de manera ocasional<sup>80</sup>.

Es claro que la mera existencia del sistema no implica que todos los Miembros cumplan con lo dispuesto en los acuerdos. Tampoco es esperable que hagan igual uso del mecanismo, dada la disparidad de recursos existente entre ellos. Al respecto, Shaffer (2006) señala tres restricciones que enfrentan los PED que condicionan su capacidad de participación:

- i) de carácter jurídico, asociadas a la falta de experiencia legal y capacidad de organizar información vinculada a barreras comerciales, y oportunidades de disputarlas en el SSD;
- ii) de carácter monetario, vinculadas al hecho de contar

<sup>78</sup> En tal orden, Abugattas y Paus (2006) entienden que la interpretación de los compromisos en los acuerdos comerciales y de inversiones pueden minar la estabilidad del espacio para la política para perseguir objetivos de desarrollo nacional.

<sup>79</sup> Vale señalar que en el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo de la OMC se dispone que "La Conferencia Ministerial y el Consejo General tendrán la facultad exclusiva de adoptar interpretaciones del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales". Por tal motivo, es importante recordar que las interpretaciones que realicen los Grupos Especiales o el Órgano de Apelación no constituyen, necesariamente, interpretaciones definitivas (Condon et al, 2013).

<sup>80</sup> Un análisis detallado de los factores que inciden en la iniciación de demandas y las limitaciones existentes, incluyendo las que obedecen a la propia estructura del sistema se encuentra en Fernández Cruz (2014)

con recursos financieros limitados -incluyendo la contratación de estudios extranjeros para litigar-;

iii) y de carácter político, directamente relacionadas al temor a eventuales represalias que pueden ejercer, mediante su poder de mercado, determinados Miembros como la Unión Europea y los Estados Unidos.

La creación del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL, por sus siglas en inglés) en 2001 como una organización independiente de la OMC financiada por ciertos Miembros<sup>81</sup> buscó equilibrar el campo de juego entre los PD y los PED, asistiendo de manera gratuita a éstos últimos. Sin embargo, aunque el Centro puede funcionar como aliciente, sigue siendo una solución sub-óptima: entre otros limitantes, el ACWL no cubre la etapa previa a la litigación y consultas, vinculada a la recolección de información que es esencial para identificar la existencia de barreras comerciales (Hoekman y Kosteki, 2013); tampoco abarca la falta de profesionales capacitados en la temática o, en el caso de los PMA, la escasa capacidad de litigar vinculada a ciertos “privilegios comerciales” que les brindan los PD, como el SGP (Abbott, 2007).

El SSD, por otra parte, consume mucho tiempo, lo cual funciona como una discriminación a favor de los Miembros (y sectores) más fuertes; a su vez, su utilización tienen repercusiones políticas que deben evaluarse, especialmente si se aplica a un socio cercano (Tussie y Delich, 2004). Además, el hecho de que un Miembro dependa fuertemente de ciertos lazos bilaterales, sea parte de un acuerdo de comercio preferencial, o no tenga recursos suficientes ni capacidad real de retaliación puede desincentivar la presentación del reclamo (Bown, 2005). También pueden influir otros factores, como la concentración de las industrias, la capacidad gubernamental, etc.

La cuestión comercial y, en particular, el peso de las exportaciones, es un elemento central a la hora de explicar la utilización del SSD. De todas formas, aquellos Miembros que tienen exportaciones limitadas pueden considerar que el costo de litigar es tan alto que no vale la pena llevar a cabo el procedimiento (Nordström y Shaffer, 2008). La inexistencia de mecanismos que atiendan estas particularidades impacta directamente sobre los Miembros más débiles de la Organización.

Los PED tampoco tienen la capacidad real para presionar a un país desarrollado -o ésta es muy limitada- cuando éste se rehúsa a cumplir con las recomendaciones del OSD. Esto también supone una debilidad respecto

a la cual el sistema<sup>82</sup> no ofrece mayores alternativas, ni prevé otros recursos, como la compensación obligatoria (Horlick y Mizulin, 2005).

En síntesis, existen diversas razones que explican por qué los países deciden recurrir (o no) al SSD. Algunas pueden tener un cariz institucional, y obedecer a “fallas del sistema”, como los altos costos de participación, los plazos, el temor a presiones políticas y económicas (o su contracara institucional: la inexistencia de mecanismos para contrarrestar o compensar ese accionar), la falta de operatividad de las disposiciones TED, etc.

Otros motivos reconocen aspectos “endógenos”. A modo de ejemplo, tal como afirma Vásquez Arango (2014) al analizar los factores determinantes de la participación de Colombia en el SSD, puede pesar la falta de coordinación en la política comercial y exterior; una participación menor en el escenario comercial multilateral con relación a una activa participación en las relaciones comerciales a escala bilateral o regional; la falta de recursos humanos capacitados; el rol del sector privado; o la preferencia por soluciones negociadas.

Indudablemente, una mejor defensa de los intereses de los Miembros PED debe atender, además de los aspectos “exógenos”, los puntos débiles a nivel nacional. Existen variadas experiencias al respecto, focalizadas en la creación de capacidades humanas, institucionales, y de los actores del sector privado, como remarca Nedumpara (2014) respecto al caso indio; o en el fortalecimiento de las estructuras administrativas así como las relaciones entre éstas y el sector privado, como lo ejemplifica el caso de Brasil (Shaffer et al, 2008). Estas -y otras- iniciativas se retoman en el punto 3.4 del presente trabajo.

## 2.3 LA REDUCCIÓN DE ESPACIOS EN LOS ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE EL COMERCIO DE MERCANCÍAS

A continuación, y con la intención de analizar la reducción del espacio para políticas en ciertos Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, se presentan:

1. el Acuerdo sobre las Medidas en materia de inversio-

<sup>81</sup>Entre los Miembros Desarrollados que forman parte de la Organización (y aportan parte sustancial de los fondos) se destacan Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Reino Unido, Suiza y Australia. Ningún país desarrollado puede hacer uso de los servicios de asesoría legal del ACWL.

<sup>82</sup> Sobre las limitaciones que tiene el mecanismo de retaliación, ver Hudec (2000) y Lee (2011).



- nes relacionadas con el Comercio;
2. el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación;
  3. el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; y
  4. el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio; y
  5. el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

## 2.3.1 EL ACUERDO SOBRE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO

### Antecedentes

La relación entre comercio e inversiones, abordada con cierto detalle en la Carta de la Habana<sup>83</sup>, no corrió igual suerte en el articulado del GATT de 1947. Con el correr de los años, de todas formas, se produjeron algunos acercamientos exploratorios. Por caso, en 1955 las Partes Contratantes adoptaron una resolución en la que se instaba a la participación en negociaciones a los fines de concluir acuerdos bilaterales o multilaterales para la protección de las inversiones, evitar la doble imposición y facilitar el giro de utilidades<sup>84</sup>.

Luego, el mayor hito antes de la Ronda Uruguay lo constituyó la decisión del grupo especial que examinó la diferencia entre Estados Unidos y Canadá<sup>85</sup> respecto a ciertos compromisos que este último país fijaba a la inversión extranjera como requisito para aprobar una inversión, incluyendo la fabricación y compra de insumos locales (prescripción de contenido nacional), y el determinados resultados de exportación (prescripciones en materia de exportación).

El grupo especial concluyó que las prescripciones sobre contenido nacional eran incompatibles con la obligación de trato nacional (artículo III: 4 del GATT); y considero que las prescripciones en materia de resultados de exportación no eran incompatibles con las obligaciones del GATT. La importancia de esta decisión puede eva-

luarse en dos planos: por un lado, dejaba en claro que las obligaciones dimanantes del GATT eran aplicables a las prescripciones respecto a las inversiones extranjeras en tanto distorsionasen el comercio; por el otro, daba cuenta que las solicitudes de requerimientos de desempeño (en materia de exportación) no estaban cubiertas por el GATT, lo cual evidenciaba que las disciplinas existentes eran, cuanto menos, limitadas.

Vale señalar que en este caso las Partes en disputa eran PD. Este no era un detalle menor: ciertas disposiciones y argumentos podían no ser necesariamente aplicables si hubiese participado del diferendo un PED. Esta línea argumental fue esgrimida oportunamente por Argentina, e incluida en el informe del grupo especial<sup>86</sup>:

*“Argentina further said the dispute before the Panel involved two developed contracting parties. The provisions and arguments invoked against Canada were not necessarily those which could legitimately be invoked against developing countries, considering the protection which those countries had the right to grant under the General Agreement to their developing industries. Argentina asked the Panel to take this into account in its deliberations”*

Notoriamente, este asunto se constituyó en el principal antecedente de cara a las negociaciones en la Ronda Uruguay sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, que dispararon un fuerte debate entre los Miembros desarrollados<sup>87</sup> y los PED. A resultas de ello, el compromiso alcanzado se limitó a la interpretación y aclaración de la aplicación de tales medidas sobre el trato nacional (artículo III), y acerca de las restricciones cuantitativas (artículo XI). Consecuentemente, quedaron fuera de agenda cuestiones centrales, como las prescripciones de desempeño exportador, y/o la transferencia de tecnología.

### El Acuerdo

El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (en adelante, Acuerdo MIC) se aplica únicamente al comercio de mercancías, por lo que su alcance no comprende el comercio de servicios.

Se debe subrayar que las disciplinas del Acuerdo no reglamentan la inversión extranjera, su entrada o salida;

<sup>83</sup> En particular, en los artículos 11 y 12 del Capítulo III (Desarrollo Económico y Reconstrucción).

<sup>84</sup> Documento G/91, punto 14. Disponible en <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/G/91.PDF>

<sup>85</sup> Caso Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera.

<sup>86</sup> Párrafo 4.2 del Informe de Grupo Especial. Disponible en [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gatt\\_e/82fira.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/82fira.pdf)

<sup>87</sup> Ciertos países de la OCDE y, con particular énfasis, Estados Unidos, buscaban incluir en el Acuerdo una amplia lista de medidas, como el giro de utilidades, límites a la propiedad, e incentivos a la inversión.

antes bien, se focalizan en evitar el trato discriminatorio a los productos importados (y exportados). Por ese motivo, no tiene relevancia que una prescripción prohibida se imponga tanto a los inversores nacionales como a los extranjeros; lo significativo es si a través de una medida se produce un trato discriminatorio de los productos importados a favor de los productos nacionales.

Ningún artículo del Acuerdo incluye una definición que determine el significado de una “medida en materia de inversiones relacionada con el comercio”, aunque se enumeran en el Anexo una lista de medidas incompatibles con el artículo III: 4 (Trato Nacional) y con el artículo XI: 1 (Restricciones Cuantitativas) del GATT de 1994.

Entre las medidas incompatibles con la obligación de trato nacional se destacan aquellas que “...sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que prescriban”:

- la compra o utilización de productos de origen o fuente nacional (prescripciones de contenido local);
- el equilibrio comercial prescribiendo que las firmas compren productos importados por el volumen o valor de productos nacionales que exportan, mediante medidas internas.

La incompatibilidad con el trato nacional reconoce aquí como origen que mediante medidas internas se someta la compra o la utilización de productos importados por parte de una empresa a condiciones menos favorables que las aplicables a la compra o a la utilización de productos de origen nacional.

Las medidas incompatibles con la eliminación general de restricciones cuantitativas son aquellas medidas en frontera que “... sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que restrinjan:

- la importación de los productos utilizados por una firma en su producción local a una cantidad relacionada a la producción local que la empresa exporte, por medio de medidas en frontera;
- la importación de productos utilizados por una firma en su producción local limitando el acceso de la empresa a las divisas a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa;
- la exportación o la venta para la exportación de productos por una empresa.

### Otras cuestiones relevantes

En virtud del artículo 7 del Acuerdo MIC se estableció el Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. Los Miembros debían notificar al Consejo del Comercio de Mercancías todas las medidas de inversión relacionadas con el comercio que no se encontraban en conformidad con las disposiciones del Acuerdo. Tales medidas debían eliminarse gradualmente como máximo, en el caso de los PED, el 1° de enero del año 2000 (plazo que se prorrogó hasta el año 2003 respecto a ciertos países en desarrollo Miembros, como Argentina<sup>88</sup>).

Cabe destacar que el Acuerdo MIC debía ser objeto de revisión en el año 2000. Sin embargo, esto no condujo a ninguna decisión sustancial respecto a su funcionamiento. En ese marco, ciertos PED presionaron para ampliar el espacio para políticas, destacándose la presentación conjunta realizada por Brasil y la India en octubre de 2002. Allí se proponía que los países en desarrollo puedan utilizar este tipo de medidas a los fines de:

- fomentar las capacidades nacionales de fabricación en sectores de alto valor agregado o en sectores de gran intensidad tecnológica;
- estimular la transferencia o el desarrollo nacional de tecnología;
- promover la competencia interna y/o corregir prácticas comerciales restrictivas;
- promover las compras en regiones desfavorecidas a fin de reducir las disparidades regionales en sus territorios;
- estimular métodos o productos favorables al medio ambiente y contribuir al desarrollo sostenible;
- aumentar la capacidad de exportación en los casos en que los déficit estructurales en cuenta corriente causen o amenacen causar una importante reducción de las importaciones; y
- promover las pequeñas y medianas empresas, ya que contribuyen a la generación de empleo.<sup>89</sup>

La propuesta no prosperó. No obstante, algunas de estas medidas son adoptadas por los Miembros a los fines de potenciar su desarrollo productivo. A modo de ejemplo, en el Caso India – Determinadas medidas relativas a las células solares y los módulos solares, el grupo especial

<sup>88</sup> Sobre la eliminación de las medidas de inversión relacionadas al comercio y el caso argentino, ver UNCTAD (2007).

<sup>89</sup> Documento G/C/W/428; G/TRIMS/W/25.

confirmó en 2016 las alegaciones de los Estados Unidos respecto a que las prescripciones de contenido nacional de la India era incompatibles con las obligaciones de no discriminación de la OMC establecidas en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre las MIC.

La reforma del Acuerdo fue incluida en el programa de trabajo de las negociaciones de Doha (2001) como parte de las “cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación”. De todos modos, y a pesar de que las inversiones eran uno de los “temas de Singapur” -que originó la creación de un grupo de trabajo en el marco de la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 a fin de examinar la relación entre comercio e inversiones<sup>90</sup>-, el 1º de agosto de 2004 el Consejo General acordó que este tema, al igual que el resto de los “temas de Singapur” con excepción de la facilitación del comercio, ya no formaría parte de las negociaciones.

Por último, se debe remarcar que las excepciones amparadas en el GATT de 1994 alcanzan al Acuerdo MIC. Asimismo, se permite a los PED desviarse en forma temporal de lo dispuesto en relación con el trato nacional y las restricciones cuantitativas en la medida que lo permitan las disposiciones del artículo XVIII del GATT de 1994, y otros instrumentos jurídicos (que hacen referencia a idéntico artículo).

## 2.3.2 EL ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA EL TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

### Antecedentes

Los procedimientos para el trámite de licencias de importación reconocen como antecedente las negociaciones comerciales llevadas a cabo durante la Ronda de Tokio (1973-1979) en la cual fue posible consensuar un Código. Al no estar vigente el principio del “todo único”, el Código sólo era vinculante para aquellos países que lo hubieran firmado y ratificado. Aunque, debido al principio NMF, otras Partes podían eventualmente invocar el tratamiento allí previsto.

Este Código, en vigencia desde el 1º de enero de 1980 y cuya finalidad era evitar que los procedimientos para el trámite de licencias obstaculicen innecesariamente el comercio internacional, sirvió de base para el “Acuerdo

sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación” (en adelante, el Acuerdo LIC) del GATT de 1994 adoptado en la Ronda Uruguay, mediante el cual se fortalecieron las disciplinas sobre transparencia y notificación.

### El Acuerdo

El Acuerdo LIC está vinculado estrechamente con disposiciones sustanciales del GATT. En especial, con el artículo VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación)<sup>91</sup>, que hace referencia a las licencias de un modo indirecto; y con el artículo X (Publicación y aplicación de reglamentos comerciales)<sup>92</sup>.

Su finalidad principal es asegurar que los procedimientos aplicados para la concesión de licencias no constituyan, en sí mismos, una restricción al comercio. Además, busca transparentar y simplificar los trámites de licencias de importación, y garantizar su aplicación neutral, y una administración justa y equitativa.

Es importante resaltar que mientras el GATT de 1994 regula tanto las normas sustantivas como los procedimientos, el Acuerdo LIC versa específicamente sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación. Su función no es limitar el uso de las licencias, sino velar por la utilización apropiada de los procedimientos, a efectos de que no constituyan un obstáculo al comercio internacional. Esta cuestión es sumamente relevante y ha sido tratada en varias diferencias planteadas ante el OSD.

A modo de ejemplo, en el caso CE - Bananos, el Informe del Órgano de Apelación (párrafo 197)<sup>93</sup> precisa que:

El párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias estipula lo siguiente:

*Las reglas a que se sometan los procedimientos de trámite de licencias de impor-*

<sup>91</sup> En el párrafo 1 c), por caso, Los Miembros “reconocen también la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación”. En el párrafo 2 se detalla que Cada Miembro “...examinará la aplicación de sus leyes y reglamentos, teniendo en cuenta las disposiciones de este artículo”. Por último, en el párrafo 3, se establece que ningún Miembro “...impondrá sanciones severas por infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana.”

<sup>92</sup> Allí se insta a los Miembros a publicar rápidamente las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general, incluidas las prescripciones relativas a las importaciones o las exportaciones; y a que las apliquen de manera uniforme, imparcial y razonable.

<sup>93</sup> Este razonamiento es citado luego en el Informe del Grupo Especial del caso Corea - Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada (párrafo 784); “Por último, el Grupo Especial observa que muchas de las alegaciones de los Estados Unidos con respecto a las presuntas violaciones del Acuerdo sobre Licencias se refieren a disposiciones sustantivas del régimen de importación (y distribución) de Corea (por la LPMO o los consorcios principales del SBS). En repetidas ocasiones se ha dicho que tales asuntos de fondo no son pertinentes al Acuerdo sobre Licencias, que se ocupa de las normas administrativas de los sistemas de licencias de importación.”

<sup>90</sup> Al respecto, ver el párrafo 20 (Inversión y Competencia) de la Declaración Ministerial de Singapur adoptada el 13 de diciembre de 1996.

*tación se aplicarán de manera neutral y se administrarán justa y equitativamente.*

Del propio tenor literal del párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias se desprende inequívocamente que este precepto se refiere a la aplicación y administración de los procedimientos para el trámite de licencias de importación, y exige que esa aplicación y administración se lleven a cabo de manera neutral, justa y equitativa. El párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias no requiere que las propias reglas del régimen de licencias de importación sean neutrales, justas y equitativas. Además, el contexto del párrafo 3 del artículo 1 -incluidos el preámbulo, el párrafo 1 del artículo 1 y, especialmente, el párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias- avala la conclusión de que el párrafo 3 del artículo 1 no es aplicable a las reglas a que se sometan los procedimientos de trámites de licencias de importación. El texto de la parte pertinente del párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias, es el siguiente:

*Los Miembros se asegurarán de que los procedimientos administrativos utilizados para aplicar los regímenes de licencias de importación estén en conformidad con las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 ... según se interpretan en el presente Acuerdo, ...*

De hecho, ninguna de las disposiciones del Acuerdo sobre Licencias se refiere a las reglas del trámite de licencias de importación *per se*. Como aclara el título del Acuerdo sobre Licencias, éste se refiere a los procedimientos para el trámite de licencias de importación. Del preámbulo del Acuerdo sobre Licencias se desprende claramente que éste se refiere a los procedimientos para el trámite de licencias de importación y a la administración de esos procedimientos, y no a las reglas del trámite de licencias de importación. El párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias precisa su alcance al establecer que se refiere al procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación.

El GATT de 1994 no cuenta con una definición de licencia de importación. Como sostiene el Informe del Grupo especial en el caso Turquía- Medidas que Afectan a la importación de arroz<sup>94</sup>, “Ni el Acuerdo sobre la Agricultura ni ningún otro de los Acuerdos de la OMC abarcados contiene una definición general de ‘licencia de importación’.”

En el Acuerdo LIC se entiende por trámite de licencias de importación al:

*“...procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación en el territorio aduanero del Miembro importador.”*

La nota al pie 1 del Acuerdo define al “procedimiento administrativo” como “El procedimiento llamado ‘trámite de licencias’ y otros procedimientos administrativos semejantes.”<sup>95</sup>

En resumen, los procedimientos deben ser:

- a) Utilizados para la aplicación de los regímenes de licencias de importación;
- b) Requerir la presentación de una solicitud u otra documentación como condición previa a la importación; y
- c) Excluir los documentos requeridos a efectos aduaneros.

El Acuerdo LIC define tanto al trámite de licencias automáticas como no automáticas. El trámite de licencias automáticas de importación se entiende como “un sistema de licencias de importación en virtud del cual se aprueben las solicitudes en todos los casos”. Se prevé que estos procedimientos no se administrarán de manera que tengan efectos restrictivos en las importaciones sujetas a tales licencias. Estos efectos se producirían a menos que, entre otras cuestiones:

- quienes reúnan los requisitos establecidos tengan igual derecho a solicitar y obtener las licencias;
- las solicitudes de licencia puedan presentarse en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías; y
- que las licencias se aprueben dentro de un plazo máximo de 10 días hábiles, en tanto las solicitudes hayan sido presentadas en forma adecuada y completa.

Por último, de acuerdo al apartado b del artículo III del Acuerdo, este trámite “...podrá mantenerse mientras perduren las circunstancias que originaron su implantación y mientras los fines administrativos que son su fundamento no puedan conseguirse de manera más adecuada.”

<sup>94</sup> Documento WT/DS334/R (párrafo 7.125). En el párrafo 7.123, por otra parte, se define a la “licencia como un “Permiso formal, normalmente impreso o escrito, que concede una autoridad para hacer algo ... o ser propietario de algo ...; documento que confiere ese permiso; un permiso”

<sup>95</sup> Los procedimientos administrativos semejantes son definidos en el documento G/LIC/3 (Procedures for notification and review under the agreement on import licensing Procedures): “Similar procedures are understood to include technical visas, surveillance systems, minimum price arrangements, and other administrative reviews effected as a prior condition for entry of imports.”

Los procedimientos de trámite de licencias no automáticas cuentan con una definición negativa: son aquellos no comprendidos en la definición de “trámite de licencias automáticas”. Este trámite “...no tendrá en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción”. A su vez, los trámites “...guardarán relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida.” Si las licencias son utilizadas para otros fines distintos de las restricciones cuantitativas, los Miembros deben publicar información suficiente sobre las bases de otorgamiento y/o asignación de licencias.

También se determina que el plazo de tramitación de las solicitudes no será superior a 30 días si las solicitudes se examinan a medida que se reciben, es decir, por orden cronológico de recepción; ni será superior a 60 días si todas las solicitudes se examinan simultáneamente. Y se exige que el periodo de validez sea razonable con vistas a impedir que impacte sobre las importaciones.

#### Otras cuestiones relevantes

En el artículo 5 del Acuerdo LIC se establecen los procedimientos de notificación<sup>96</sup> que incluyen información, entre otros asuntos, respecto a: i) los organismos administrativos involucrados; ii) las posiciones arancelarias; iii) el tipo de licencias; iv) la finalidad administrativa -en caso de que sean licencias automáticas- y la medida que se aplica mediante el procedimiento para licencias -en caso de que éstas sean no automáticas-; v) la duración prevista del procedimiento, o la razón por la cual no puede proporcionarse dicha información; vi) etc.

Además se prevé un mecanismo de “notificación inversa”, donde los Miembros pueden presentar notificaciones de procedimientos para el trámite de licencias de importación mantenidos por otros Miembros (que no los han notificado).

En el artículo 6 se establece que “Las consultas y la solución de diferencias con respecto a toda cuestión que afecte al funcionamiento del presente Acuerdo se regirán por las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.” Sobre este último punto, cabe destacar que en la solicitud de consultas previstas en el ESD, se citó 47 veces este acuerdo.

Más de dos tercios de las consultas tuvieron como destinatarios a Miembros PED.

Adicionalmente, existen otros puntos relevantes. A saber:

- Los formularios y procedimientos deben ser de la mayor sencillez posible.
- Las solicitudes de licencias no podrán rechazarse por errores leves de documentación, ni imponerse sanciones severas por errores donde no ha mediado intención fraudulenta o negligencia grave.
- No podrán rechazarse las importaciones efectuadas al amparo de las licencias por variaciones de poca importancia de valor, peso o cantidad, con relación a los descriptos en dicha licencia.
- En el caso de utilizarse licencias para contingentes, los Miembros “...no impedirán que se realicen las importaciones de conformidad con las licencias expedidas, ni desalentarán la utilización íntegra de los contingentes.”
- Al asignar las licencias, el Miembro deberá tener en cuenta las importaciones realizadas por el solicitante, y evaluar si durante un periodo previo dichas licencias fueron utilizadas íntegramente (o no) por los solicitantes.
- Los Miembros deberán proveer, a pedido de otro Miembro que tenga un interés en un producto en particular, toda la información que sea relevante.
- Si los contingentes no son asignados por país, los solicitantes que tienen en poder una licencia pueden elegir libremente el país de origen de los productos; en caso de que exista una asignación específica, la licencia debe estipular claramente a qué países aplica.
- Los Miembros deben enviar al Comité copia de las publicaciones que contienen información relevante sobre los procedimientos de licencias, y de las leyes y reglamentos que los regulan.
- Los Miembros que instituyan licencias o cambien los procedimientos deben comunicarlo al Comité dentro de los 60 días siguientes de la publicación de estas medidas. Asimismo, los Miembros se comprometen a completar un cuestionario anual sobre procedimientos de licencias de importación.
- Los productos con licencias deben recibir igual trato que otros sin licencias a la hora de solicitar divisas para pagar operaciones de importación.
- El solicitante deberá dirigirse a un solo órgano administrativo para tramitar las licencias y, cuando sea estrictamente indispensable dirigirse a más de uno, no deberá dirigirse a más de tres.

<sup>96</sup> En el último informe anual (2016) al Consejo de Comercio de Mercancías, el Comité de Licencias de Importación de la OMC señala que “...el escaso grado de cumplimiento por los Miembros de las obligaciones de transparencia establecidas en el Acuerdo constituye la preocupación principal del Comité (Documento G/L/1162, párrafo 11).”



Finalmente, respecto a la cuestión institucional, en virtud del artículo 4 del Acuerdo LIC se estableció el Comité de Licencias de Importación de la OMC.

### 2.3.3 EL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

#### Antecedentes

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en adelante, Acuerdo SMC) aborda las disciplinas multilaterales que gobiernan la concesión de subvenciones y la aplicación de medidas (compensatorias) para neutralizar el daño que pudieran ocasionar las importaciones (subvencionadas)<sup>97</sup>.

El Acuerdo consta de 11 partes y 7 anexos, donde el Anexo I incluye una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación. Es el texto más extenso del Acta Final de la Ronda Uruguay, y supone un avance con relación Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio que había entrado en vigor el primer día de 1980 para aquellos estados que lo suscribieron.

#### El Acuerdo

En la Parte I del Acuerdo, se define el término “subvención” y se detalla el concepto de “especificidad”. Esto tiene una importancia central, en tanto únicamente las medidas que sean “subvenciones específicas” se encuentran sujetas a las disciplinas multilaterales y pueden ser objeto de medidas compensatorias.

Una subvención, ya sea de jure o de facto<sup>98</sup>, incluye 3 elementos:

- una contribución financiera, como donaciones, préstamos, aportaciones de capital, garantías de préstamos, incentivos fiscales, suministro de bienes o servicios, o compra de bienes:

- de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro, incluyendo a los niveles sub-nacionales, empresas estatales o a entidades privadas a quienes el Gobierno les encomiende tal tarea; y
- que otorgue un beneficio<sup>99</sup>, refiriéndose al beneficio al receptor, y no al costo para el gobierno.

No hay un entendimiento común y acabado sobre la manera de interpretar qué constituye un “beneficio”, si bien en el asunto Canadá - Aeronaves el Órgano de Apelación entendió que la existencia de un beneficio debe determinarse tomando el mercado como base de comparación.

Una medida puede ser una subvención, pero no por ello estar regulada por el Acuerdo SMC. Para esto, debería ser una subvención específicamente otorgada a una empresa o rama de producción, o a un grupo de empresas o ramas de producción.

Hay cuatro tipos de especificidad en el sentido del Acuerdo, respecto a:

- una/s empresa/s particular/es;
- una/s rama/s determinada/s de producción;
- empresas de determinada región del territorio;
- subvenciones supeditadas a exportación o al contenido nacional.

Las subvenciones específicas se agrupan en dos categorías<sup>100</sup>:

#### A. Subvenciones prohibidas

Son aquellas supeditadas a los resultados de exportación o al contenido nacional, como condición única o entre varias condiciones. Las subvenciones a la exportación ya había sido reguladas en el Código de Tokio para los PD, y las subvenciones de contenido nacional, por su parte, eran incompatibles con el artículo III. La novedad del Acuerdo SMC residió en haber comprometido a los

<sup>97</sup> Las medidas compensatorias son medidas comerciales correctivas que pueden utilizar los Miembros de la Organización Mundial del Comercio a los fines de “... rectificar los desequilibrios en la competencia creados por las prácticas comerciales desleales -el dumping y las subvenciones- cuando esas prácticas causan daño”. En esta categoría también se incluyen las medidas de salvaguardia -aplicadas ante un incremento súbito de las importaciones que cause o amenace causar un daño grave- que, a diferencia de las medidas antidumping y compensatorias, no dependen de la existencia de prácticas comerciales desleales.

<sup>98</sup> A modo de ejemplo, un elemento definitorio para categorizar a una subvención de facto lo conforma la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de empresas o, en forma predominantemente, por ciertas firmas; o su otorgamiento discrecional por parte del organismo a cargo.

<sup>99</sup> No incluye ventajas de índole reglamentarias. Por ejemplo, si se exige a una empresa del cumplimiento de cierta normativa, no hay una contribución financiera. Por ende, no hay una subvención en el sentido del artículo 1.

<sup>100</sup> Inicialmente, había otra categoría (Subvenciones no recurribles) que caducó el 31/12/1999. Esta categoría incluía, entre otras cuestiones, la asistencia para actividades de investigación realizadas por empresas, o por instituciones de enseñanza superior o investigación contratadas por empresas, atendiendo determinadas condiciones; asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un Miembro, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica, atendiendo determinadas condiciones; la asistencia para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas, bajo ciertas condiciones; etc.

PED respecto a las subvenciones a la exportación, y en la implementación de un mecanismo de solución de diferencias “express” (3 meses) para las subvenciones prohibidas<sup>101</sup>.

Se debe aclarar que, tal como se afirma en la nota al pie 4 del artículo 3, “El mero hecho de que una subvención sea otorgada a empresas que exporten no será razón suficiente para considerar la subvención a la exportación en el sentido de esta disposición”. Las subvenciones prohibidas son aquellas que están supeditadas al resultado de las exportaciones.

Vale aclarar, adicionalmente, que en el caso de las subvenciones prohibidas los Miembros reclamantes no deben demostrar la existencia de ningún efecto en el comercio. Al presumirse que causan distorsión en el comercio *per se* y, en consecuencia, efectos desfavorables para otros Miembros, quienes otorguen tales subvenciones deben eliminarlas.

## B. Subvenciones recurribles

Este tipo de subvenciones no están prohibidas, pero pueden ser impugnadas en caso de provocar efectos desfavorables en otros Miembros, o ser objeto de medidas compensatorias. Los Miembros reclamantes deben acreditar la existencia de la subvención y su relación causal con los efectos desfavorables, que se clasifican en:

- **Daño a una rama de producción nacional**, causado por las importaciones subvencionadas. Aquí es posible aplicar medidas compensatorias<sup>102</sup>, o recurrir al plano multilateral (mecanismo de solución de diferencias);
- **Perjuicio grave**. Por ejemplo, debido al desplazamiento de exportaciones a causa de las subvenciones que otorga un Miembro importador en ese mercado o en el de un tercer país. Aquí sólo es posible recurrir al plano multilateral (mecanismo de solución de diferencias)<sup>103</sup>;

<sup>101</sup> Hay que tener en cuenta que antes de 1995, a pesar de lo dispuesto en el GATT y en el Código de Tokio, el cumplimiento de la normativa tenía, en los hechos, un menor grado de exigibilidad.

<sup>102</sup> El Acuerdo regula la imposición de derechos compensatorios, autoriza la aplicación de medidas provisionales, y estipula “compromisos voluntarios” entre las partes en pugna –limitación de subvenciones por parte de un Estado, o acuerdos de precios mínimos con los exportadores–.

<sup>103</sup> De acuerdo al artículo 6, se considera que existe perjuicio grave cuando: “a) cuando el total de subvención ad valorem aplicado a un producto sea superior al 5 por ciento [de las ventas totales de la empresa]; b) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una rama de producción; c) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una empresa, salvo que se trate de medidas excepcionales, que no sean recurrentes ni puedan repetirse para esa empresa y que se apliquen simplemente para dar tiempo a que se hallen soluciones a largo plazo y se eviten graves problemas sociales; d) cuando exista condonación directa de deuda, es decir, condonación de una deuda de la que sea acreedor el gobierno, o se hagan donaciones para cubrir el reembolso de deuda.” Se debe tener en cuenta que, en este punto, se invierte la carga de la prueba. Los productores (reclamantes) deben probar la existencia de la subvención,

- **Anulación o menoscabo**. Se produce cuando la mejora del acceso a los mercados producto de los aranceles consolidados disminuye como consecuencia de la concesión de subvenciones. Resulta posible, en este caso, recurrir únicamente al plano multilateral (mecanismo de solución de diferencias).

Se debe aclarar que las medidas compensatorias son instrumentos unilaterales que pueden utilizarse siempre y cuando el Miembro afectado haya realizado una investigación en la que se concluya que las importaciones subvencionadas causan o amenazan causar daño a la rama de producción nacional que elabore productos similares.

El Miembro afectado por este tipo de medidas puede recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC (vía multilateral) invocando el incumplimiento de cualquiera de los requisitos para la imposición de tales medidas compensatorias.

La vía unilateral comprende el inicio de una investigación interna por parte del Miembro importador, y la eventual aplicación de derechos compensatorios, que puede ser impugnada ante el MSD por el Miembro afectado. La vía multilateral supone recurrir directamente a MSD y, en caso de obtener una resolución favorable, el Miembro demandado deberá retirar la subvención (si entra en la categoría de “prohibida”), o eliminar sus efectos desfavorables o retirarla (en caso de ser “recurrible”).

## Otras cuestiones relevantes

El Acuerdo SMC no prohíbe las subvenciones a la exportación que estén en plena conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura. La Parte V del Acuerdo versa sobre las prescripciones que se deben cumplir para imponer una medida compensatoria (por caso, determinar la existencia de importaciones subvencionadas, el daño a una rama de producción nacional y la relación causal entre ambos fenómenos). También se definen los procedimientos a seguir en las investigaciones.

En la Parte VI y VII del Acuerdo se abordan cuestiones institucionales (creación del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y otros órganos auxiliares, y medidas de notificación y vigilancia). En la Parte VIII se definen disposiciones sobre los PED. En particular, se fijan tres categorías: a) los Miembros menos adelantados (PMA); b) los Miembros con un PNB per cápita inferior a 1.000 dólares anuales -incluidos en el Anexo VII-; y c) los demás PED<sup>104</sup>. No se prevén exenciones para la prohibi-

lo cual a priori es algo relativamente sencillo, mientras los exportadores a quienes se habría subvencionado deberían probar que los reclamantes no sufren perjuicios.

<sup>104</sup> Los PMA y los Miembros con un PNB per cápita inferior a 1.000 dólares anuales

ción general de las subvenciones para la sustitución de importaciones.

## 2.3.4 EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

### Antecedentes

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (en adelante, AFC) de la OMC fue aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización que se desarrolló en Bali en diciembre de 2013.

El AFC es el primer acuerdo comercial multilateral alcanzado por la OMC desde su creación en 1995. Entró en vigor luego de la ratificación interna de dos tercios de sus miembros el 22/02/2017, y fue incorporado a legislación argentina el 05/07/2017 mediante la Ley N° 27.373.

La Facilitación del Comercio, de todos modos, no es un tema nuevo en agenda. En la Conferencia Ministerial de Singapur (1996) los Miembros establecieron tres Grupos de Trabajo (comercio e inversiones, política de competencia, y transparencia en la contratación pública), y solicitaron al Consejo del Comercio de Mercancías que estudie formas de simplificar los procedimientos comerciales. Este conjunto de asuntos es comúnmente conocido como los “temas de Singapur”, y fueron incluídos originariamente en el Programa de Doha para el Desarrollo (2001)<sup>105</sup>, hasta que se decidió su eliminación en 2004, con excepción de la “facilitación del comercio”.

### El Acuerdo

El AFC se compone de tres secciones:

(i) La sección I contiene disposiciones sobre la intensificación del movimiento, del levante y del despacho de mercancías, incluyendo las mercancías en tránsito. Aquí se clarifica y expande el alcance de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, y se establecen las medidas de facilitación del comercio. Se incluyen, como parte de los compromisos políticos para lograr la aprobación del Acuerdo, varias disposiciones de “máximo empeño” que

instan a los Miembros a hacer su mayor esfuerzo en determinadas áreas, lo cual otorga cierta flexibilidad en su aplicación.

(ii) La Sección II contiene disposiciones de trato especial y diferenciado (TED) en virtud de las cuales los PED y los PMA pueden determinar en qué momento aplicar ciertas disposiciones (al entrar en vigor el Acuerdo o tras un periodo de transición), e identificar otras que solo se aplicarán en una fecha posterior al periodo de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo, y que requieren la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidades.

(iii) La Sección III contiene provisiones acerca del establecimiento de un Comité permanente sobre la Facilitación del Comercio en la OMC y sobre el requisito de que los Miembros de la OMC dispongan de un Comité Nacional para agilizar la coordinación nacional y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

El AFC contiene una cláusula de paz (artículo XX) que por medio de la cual, por dos años desde la entrada en vigor del acuerdo no es posible recurrir al mecanismo de solución de diferencias.

Como dijimos, la sección I contiene la parte sustantiva del AFC. Allí se incluyen disposiciones para garantizar la publicación y disponibilidad de información de manera no discriminatoria y fácilmente accesible, abarcando procedimientos de importación, exportación y tránsito, derechos e impuestos, normas para clasificación o valoración, restricciones o prohibiciones sobre operaciones comerciales, etc. Asimismo, contiene previsiones a efectos de que los operadores puedan formular observaciones sobre las propuestas de introducción o modificación de normativa vinculada al movimiento, levante y despacho de mercancías; se regula la emisión de resoluciones anticipadas (obligatoriamente respecto a la clasificación arancelaria y origen); y se establece la obligación de que los Miembros brinden a quien sea objeto de una decisión administrativa la posibilidad de solicitar el recurso o revisión de lo actuado.

Además, se incluyen disposiciones que abarcan medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia; disciplinas en materia de derechos y cargas; levante y despacho de mercancías (incluyendo la tramitación previa a la llegada, el pago electrónico, la separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas); las formalidades y requisitos de documentación (contemplando la aceptación de copias, el establecimiento de ventanillas únicas, la prohibición al recurso obligatorio a despachantes de aduana a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, etc.); la libertad de tránsito; la cooperación aduanera; etc.

están exentos de la prohibición de subvenciones a la exportación.

<sup>105</sup> En el Mandato de Doha (2001) se determinó que se debía “aclarar y mejorar los artículos V, VIII y X del GATT [libertad de tránsito, derechos y formalidades de importación y exportación, y publicación y aplicación de reglamentos comerciales], y mejorar la cooperación



### Otras cuestiones relevantes

Argentina, de acuerdo a lo notificado a la OMC<sup>106</sup>, incluyó todas las disposiciones de la Sección I del mencionado Acuerdo dentro de los compromisos de categoría "A"<sup>107</sup>, a excepción de las que se enumeran a continuación:

- Párrafos 2.1 y 3.4 del artículo 1. Información disponible por medio de internet, incluyendo una descripción de los procedimientos de importación, exportación y tránsito; respuesta a las peticiones de información y suministro de los formularios y documentos dentro de un plazo razonable por parte de los servicios de información.
- Apartado b) y c) del párrafo 4 del artículo 1. Vinculado a la notificación al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC de los sitios donde se encontrará la información descrita en el punto anterior, y los datos de contacto de los servicios de información.
- Inciso ii del apartado a) del párrafo 9 del artículo 3. Resoluciones anticipadas en materia de origen.
- Párrafos 2.1 y 4 del artículo 10. Aceptación de copias de los documentos justificantes exigidos para las formalidades de importación, exportación o tránsito, y establecimiento de la ventanilla única.
- Párrafo 4 del artículo 11. Obligación de dar a los productos que pasarán en tránsito por el territorio nacional un trato no menos favorable que el que se les concedería si fueran transportados desde su lugar de origen hasta el de destino sin pasar por dicho territorio.

Dada las excepciones incluidas en la notificación, es posible inferir que el AFC no parecería abarcar cuestiones sensibles respecto a las cuales las prácticas y la normativa argentina se encuentren alejadas del umbral que fija el AFC.

## 2.3.5 EL ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

### Antecedentes

Los Estados usualmente toman medidas con la finalidad de, entre otras cuestiones, resguardar la salud pública,

<sup>106</sup> Documento WT/PCTF/N/ARG/1, del 27 de mayo de 2016.

<sup>107</sup> Se incluyen aquí a las disposiciones sustantivas del AFC que un Miembro aplicará a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo.

proteger el medio ambiente, preservar la salud y la vida de las personas y de los animales, etc. Estos objetivos legítimos de política conllevan exigencias (reglamentaciones técnicas, normas de envase, embalaje, marcado y etiquetado, homologaciones, etc.) que pueden tener un impacto considerable en el acceso a los mercados.

A efectos de evitar que tales medidas (no arancelarias) constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional o un medio de discriminación arbitrario o injustificado y de asegurar, a su vez, la autonomía en materia de reglamentación para la protección de intereses legítimos, las Partes del GATT adoptaron el primer Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio durante la Ronda de Tokio<sup>108</sup>, que fijó reglas para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de conformidad.

Posteriormente, como resultado de la Ronda Uruguay, se suscribió el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (en adelante, Acuerdo OTC), que amplía y precisa el texto de Tokio. En ese sentido, a diferencia del "Código de Normas" de Tokio que contaba con su propio sistema de solución de diferencias y tenía un alcance reducido, el Acuerdo OTC es vinculante para todos los Miembros en razón del principio del "todo único"; está sujeto a las disposiciones unificadas sobre solución de diferencias – con ciertas disposiciones específicas–; y abarca medidas que se aplican tanto a los productos como a los procesos y métodos de producción relacionados con aquellos<sup>109</sup>.

### El Acuerdo

En el Acuerdo OTC se reconoce que *"...no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que considere apropiados..."*, bajo una estricta condición: estas medidas no deben aplicarse de forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio Internacional. Del mismo modo, se afirma que no debe impedirse que ningún país adopte medidas necesarias para proteger sus intereses en materia de seguridad, y se

<sup>108</sup> En vigor el 01/01/1980 para aquellas Partes Contratantes que lo suscribieron.

<sup>109</sup> Los Procesos y Métodos de Producción no relacionados con los productos son objeto de debate en el ámbito del Comité OTC de la OMC. Hasta el momento, el tema no fue interpretado por un grupo especial o por el Órgano de Apelación, que sí examinó este tipo de medidas pero en el marco del GATT (y no del Acuerdo OTC) en el caso Estados Unidos – Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón.

alienta la utilización de normas internacionales<sup>110</sup>.

El ámbito de aplicación del Acuerdo comprende a los productos industriales y a los agropecuarios. Y excluye específicamente a las normas y reglamentos relativos a los servicios; a las especificaciones de compra establecidas por instituciones gubernamentales para las necesidades de producción o de consumo de instituciones públicas (regidas por el Acuerdo Plurilateral sobre Compras Públicas); y a las medidas sanitarias y fitosanitarias, reguladas por el Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (en adelante Acuerdo MSF).

La relación entre el Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC fue abordada en detalle en éste último a los fines de evitar posibles solapamientos. A estos efectos, el párrafo 5 del artículo 1 sostiene que “Las disposiciones del presente Acuerdo no son aplicables a las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el Anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”<sup>111</sup>. Esta distinción, de todos modos, puede resultar forzada en la práctica, en tanto es común que al establecer el cumplimiento de determinados requisitos se incluyan cuestiones reguladas por ambos acuerdos. Lo determinante, al fin y al cabo, es el objetivo particular que se busca resguardar con la medida en cuestión.

El Acuerdo OTC se focaliza en los reglamentos técnicos, las normas, y los procedimientos de evaluación de conformidad que se aplican a los productos finales y a los procesos y métodos de producción conexos, vinculados a ciertas temáticas como la seguridad nacional, la protección al consumidor, la preservación del medio ambiente, la salud o seguridad de las personas, la vida o la salud de los animales y los vegetales, etc. El Acuerdo MSF, por su parte, se aboca a riesgos particulares, vinculados con la salud humana (inocuidad alimentaria), la protección contra plagas, la salud o vida de animales y vegetales, etc.

El Acuerdo OTC consta de un preámbulo, quince artícu-

<sup>110</sup> Como sostiene el párrafo 2.4 del artículo 2: “Cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales.”

<sup>111</sup> Las medidas sanitarias y fitosanitarias son definidas en el Anexo A del Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: “Medida sanitaria o fitosanitaria – Toda medida aplicada: a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades; b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos; c) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o d) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.”

los, y 3 Anexos (que incluyen términos y definiciones<sup>112</sup>, disposiciones sobre grupos de expertos técnicos, y un código de buena conducta), a resultas de lo cual el derecho comercial internacional avanza sobre la potestad de reglamentación que tienen los Estados Miembros al interior de sus fronteras<sup>113</sup>.

Las primeras disposiciones versan sobre la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos (artículos 2 y 3); seguidas por el artículo 4 sobre elaboración, adopción y aplicación de normas, y un Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas (en adelante, CBC), detallado en el Anexo 3. Luego, se encuentran otros artículos referidos a los procedimientos de evolución de conformidad (artículo 5 a 9); y un conjunto de disposiciones (artículos 10 a 14) sobre transparencia, asistencia técnica, trato especial y diferenciado, solución de diferencias, y cuestiones institucionales -creación del Comité OTC y su labor.

Un punto de significativa relevancia lo constituye el establecimiento de disciplinas tanto para las instituciones de los Gobiernos centrales, como para las instituciones públicas locales y las instituciones no gubernamentales. Al respecto, los Miembros de la OMC deben asegurarse que las instituciones del Gobierno Central cumplan las obligaciones relativas a los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad y, a su vez, deben garantizar que las instituciones con actividades de normalización acepten y cumplan el CBC. Igual responsabilidad tienen respecto a las instituciones públicas locales.

Respecto a las entidades no gubernamentales establecidas en el territorio de los Miembros, éstos últimos tienen que adoptar medidas a los fines de la aceptación y el cumplimiento del CBC y de las disposiciones pertinentes del Acuerdo. Además, los países Miembros no deben adoptar medidas que fomenten o exijan a ninguna de

<sup>112</sup> Entre las que se encuentran las 3 categorías de medidas sobre obstáculos técnicos al comercio:

1. Los reglamentos técnicos, de carácter obligatorio, con requisitos aplicaban a un producto o conjunto de ellos, que especifiquen sus características, y que éstas últimas sean obligatorias.
2. Las normas, elaboradas por entidades gubernamentales o no, de carácter no obligatorio. Usualmente se usan como base para reglamentos técnicos. Las disposiciones relativas a las normas figuran en el “Código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas”.
3. Los procedimientos de evaluación de la conformidad, cuya finalidad es determinar si las mercancías cumplen las prescripciones establecidas en los reglamentos técnicos o las normas pertinentes.

<sup>113</sup> En el Acta Final de Marrakech se insertaron dos Decisiones concernientes a este Acuerdo: La Decisión relativa al Proyecto de Entendimiento sobre un Sistema de Información OMC-ISO sobre Normas, con miras a establecer un sistema de información, y la Decisión sobre el Examen de la Información Publicada por el Centro de Información de la ISO/CEI, que establece que “...el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio examinará al menos una vez al año la publicación facilitada por el Centro de Información de la ISO/CEI acerca de las informaciones recibidas de conformidad con el Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas que figura en el Anexo 3 del Acuerdo, con el fin de que los Miembros tengan la oportunidad de examinar cualquier materia relacionada con la aplicación de ese Código”.

las instituciones con actividades de normalización a actuar en forma incompatible con el Acuerdo y/o el CBC, o ambos.

### Otras cuestiones relevantes

Los principios de no discriminación y transparencia, al igual que el TED, se encuentran presentes en el articulado del acuerdo. Así, bajo el principio de no discriminación<sup>114</sup> se establece:

- respecto a los reglamentos técnicos, que los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros no deben ser tratados de manera menos favorable que los productos similares nacionales u originarios de cualquier otro país;
- acerca de los Procedimientos de evaluación de la conformidad, que éstos se elaborarán, adoptarán y aplicarán de manera que se conceda acceso a los proveedores de productos similares originarios de los territorios de otros Miembros en condiciones no menos favorables que las otorgadas a los proveedores de productos similares de origen nacional u originarios de cualquier otro país, en una situación comparable;
- sobre las normas, que la institución con actividades de normalización otorgará a los productos originarios del territorio de cualquier otro Miembro de la OMC un trato no menos favorable que el otorgado a los productos similares de origen nacional y a los productos similares originarios de cualquier otro país.

Además, se detalla que los Miembros “...se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo...”. O sea, los reglamentos deben ser “necesarios” y perseguir objetivos “legítimos”.

Con relación al principio de transparencia, se determina que las medidas deben ser publicadas y notificadas, y se estableció un servicio de notificación –que puede responder consultas de los demás Miembros–.

En cuanto al trato especial y diferenciado, es dable señalar que las disposiciones tienen un carácter ciertamente general, razón por la cual los PD Miembros no están

obligados a adoptar medidas de excepción que resguarden los intereses de los países en desarrollo, que suelen afrontar grandes desafíos a la hora de cumplir con variados requisitos técnicos. A esto se adiciona, en los últimos años, la multiplicación de “normas privadas” que fijan requisitos y pautas de carácter ambiental, social, ético, inocuidad, etc., elaboradas por instituciones no gubernamentales que, aunque sean voluntarias, operan en muchos casos como barreras de acceso a los mercados.

Finalmente, se debe señalar que el Acuerdo es aplicable a las medidas que se encuentran en vigor, con independencia de la fecha en que el Miembro las adoptó; se alienta el reconocimiento mutuo de los reglamentos de evaluación de conformidad cuando se cumplan adecuadamente los objetivos perseguidos por la normativa de cada Miembro; y en el artículo 14 (referido a las consultas y la solución de diferencias) se estipula que a los fines de invocar las disposiciones de solución de diferencias los intereses comerciales del Miembro reclamante se deberían ver “significativamente afectados”.

## 2.4 LOS ESPACIOS DISPONIBLES DESDE LA PERSPECTIVA NORMATIVA

Tal como analizamos en los apartados previos, el espacio para políticas, reducido sensiblemente durante la Ronda Uruguay, aún guarda resquicios para impulsar el desarrollo productivo. Aunque su uso puede verse constreñido por otro amplio conjunto de limitantes no debemos perder de vista la potencialidad de los instrumentos existentes.

En términos generales pueden distinguirse cinco instrumentos de uso extendido por otros países. El primero de ellos son los aranceles, uno de las herramientas más utilizadas dentro de los márgenes establecidos. En el caso de Argentina, el país cuenta con excedente de consolidación relevante, y puede hacer uso de los aranceles para impulsar determinados sectores productivos (ya sea aumentando su protección o facilitando el acceso a ciertos insumos reduciendo la alícuota). Por supuesto, el alcance de esta política tiene claros límites: por un lado, se encuentra restringida por la Lista de concesiones (Lista LXIV) y, por el otro, en función de los compromisos asumidos en el MERCOSUR respecto a la determinación de la política comercial externa y las compromisos derivados del relacionamiento externo del bloque.

En segundo lugar, los Miembros de la OMC pueden invocar el artículo XXVIII a los fines de modificar o retirar

<sup>114</sup>Sobre la aplicación de este principio en el Acuerdo OTC, resultan de interés los casos EE.UU. - Cigarrillos de clavo de olor; EE.UU. - Atún II; y EE.UU. - Etiquetado indicativo del país de origen (EPO).

concesiones. El procedimiento no es automático (se deben entablar negociaciones y compensar a quienes resulten afectados), pero es una alternativa disponible que Argentina no exploró a la fecha, aunque sí conoce como Miembro afectado.

En tercer lugar, las excepciones, entendidas en un sentido amplio (ya sean generales; relativas a la seguridad; por balanza de pagos; defensa comercial; trato especial y diferenciado; exenciones; o excepciones específicas), también permiten intervenir en diferentes campos, en tanto y en cuanto se cumplan los extremos previstos en la normativa.

Otro ámbito donde existe cierto margen es en los múltiples acuerdos multilaterales sobre comercio de mercancías. Por ejemplo, en el caso del Acuerdo MIC, Akyuz (2008b) subraya que todavía resulta posible determinar condiciones de pre-establecimiento, permitir el ingreso de empresas ensambladoras pero exigir que inviertan en la producción de componentes intensivos en tecnología, exigir la contratación de servicios locales, o imponer requisitos de desempeño exportador (sin vincularlos a las importaciones).

Tampoco se encuentran prohibidos los requisitos de "joint venture" o de participación mínima de capital nacional; las exigencias relacionadas con la I+D, el establecimiento de porcentajes mínimos de personal local altamente capacitado en cuestiones tecnológicas; etc. Por otra parte, el Acuerdo se limita a las mercancías; o sea, no abarca al estratégico campo de los servicios que constituyen un segmento muy dinámico del comercio mundial<sup>115</sup>.

De todos modos, es importante señalar que la capacidad de aplicar las medidas enumeradas nunca es absoluta. Entre otras cosas, depende del poder relativo del país receptor *vis-a-vis* el inversor extranjero (Bosch, 2009). Asimismo, vale recordar que la resistencia a eliminar las medidas de inversión relacionadas con el comercio que oportunamente ofrecieron los PED se vincula con la necesidad que contar con instrumentos que

alienten la industrialización (Hertel et al, 2000)<sup>116</sup>. Los PD persiguieron históricamente el mismo objetivo a lo largo de los años, en un marco de políticas más amplio cuyo fin era obtener los mayores beneficios posibles de las IED y limitar la influencia sobre industrias y actividades estratégicas (UNCATD, 2003)<sup>117</sup>.

Desde los años '90, sin embargo, la modalidad de utilización de los requisitos de desempeño se reorientó a favor de medidas de política comercial que conllevaban los mismos fines, pero en forma consistente con el Acuerdo MIC<sup>118</sup>. Un caso paradigmático lo conforma la utilización de reglas de origen preferencial en acuerdos regionales a efectos de incrementar el valor agregado, como observa Kumar (2003) tanto en el NAFTA<sup>119</sup> (automóviles, equipamiento de oficina, etc.), como en la Unión Europea (automóviles, textiles, semiconductores, etc.)<sup>120</sup>.

Por último, se debe señalar que en la actualidad existen múltiples requisitos, varios de los cuales encuentran límites a partir de acuerdos comerciales regionales o bilaterales. En ese orden, es interesante la clasificación de UNCTAD (2001), que los agrupa en tres categorías:

- i) de luz Roja, expresamente prohibidos a la luz del Acuerdo MIC, como los requerimientos de contenido local y de equilibrio de balanza comercial;
- ii) de luz amarilla, prohibidos o restringidos por acuerdos interregionales, regionales, o bilaterales, como requisitos de empleo, transferencia de tecnología, requerimientos de I+D, establecer "joint ventures" con compañías locales, requerimientos de exportación, etc.;

<sup>116</sup> Esta postura no es compartida en la literatura especializada. Otros autores, por caso, arguyen que las prescripciones de contenido local, y la protección comercial implícita asociada a la imposición de tales requerimientos, no redundan en industrias locales eficientes, ni promueven el crecimiento del país receptor. Por lo tanto, reafirmar el Acuerdo sobre las MIC y adicionar como prohibiciones multilaterales los requerimientos de difusión tecnológica y establecimiento de joint ventures sería un aporte a su propio interés (Moran et al, 2005)

<sup>117</sup> De acuerdo a Kumar (2003), la utilización de requisitos es fundamental no sólo por sus beneficios potenciales respecto a la difusión tecnológica, creación de capacidades, equilibrio de la balanza de pagos, etc., sino por otros motivos prácticos: por ejemplo, contrariamente a la posición que afirma que si una empresa puede exportar lo hará sin que la obliguen, no es un sinsentido fijar requisitos dado que las empresas multinacionales que se instalan en un país maximizan su ganancia a nivel global, y con esa finalidad definen su estrategia; en consecuencia, el país receptor de la inversión puede verse privado de un conjunto de externalidades positivas

<sup>118</sup> Este no siempre fue el caso. Aún en la etapa de eliminación gradual de políticas incompatibles con el Acuerdo MIC, ciertos Miembros introdujeron otros programas de contenido local. En algunos casos, como el de la industria automotriz india, esto derivó en disputas comerciales que fueron abordadas por el OSD (Purcell, 2001).

<sup>119</sup> Este asunto es un tema de actualidad, como lo demuestra la propuesta de la Administración Trump a los socios del NAFTA respecto a la modificación de las reglas de origen, en particular, respecto a la industria automotriz.

<sup>120</sup> Kumar (2002) considera que la incidencia de los requisitos de desempeño decreció en los últimos años a causa de la tendencia a la liberalización de las políticas hacia la IED, de la concreción por parte de varios países de sus objetivos de desarrollo, o de la entrada en vigor del Acuerdo MIC. En el caso de los PD, también parece haberse reducido su influencia mediante nuevas formas de intervención que alcanzan los mismos objetivos. Particularmente, se destacan además de las reglas de origen, las disposiciones de comercio nacional, las "restricciones voluntarias a la exportación", y los derechos antidumping.

<sup>115</sup> El AGCS, en especial en el segundo modo de prestación de servicios (presencia comercial del prestador extranjero en un país miembro), proyecta el tratamiento de las inversiones extranjeras aplicando reglas generales como el trato NMF y la transparencia. No obstante, en tanto este Acuerdo no tiene por finalidad abordar la IED, deja amplias zonas sin regular: las condiciones se limitan a los compromisos especificados asumidos en las listas nacionales; no se ocupa de los requisitos de admisión o ingreso, sino sólo de su funcionamiento posterior; no aborda las expropiaciones ni compensaciones; no tiene disposiciones en materia de requisitos de desempeño u otras exigencias similares; abarca únicamente las inversiones que se destinan a la provisión de servicios; etc. También se incluyen disposiciones relevantes para las IED en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; el Acuerdo Plurilateral sobre Compras Públicas; o las accessiones a la OMC, donde los potenciales Miembros deben presentar todas sus normas de política comercial, incluyendo las referidas a las inversiones, lo cual podría llevar a la solicitud de modificación para ajustes a lo previsto en los acuerdos de la OMC (Makuc, 1998).

iii) de luz verde, vinculados con cuestiones de salud pública, seguridad, protección del medio ambiente, derechos laborales, etc.

En el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, por su parte, también perviven ciertos espacios para la política. Al igual que el Acuerdo MIC, este rige únicamente para los bienes. Lo mismo sucede con las preferencias que pueden ofrecerse a la producción nacional en compras públicas (Abugattas y Paus, 2006). En este sentido, es importante recordar que ningún país de América Latina es parte del Acuerdo; solo tienen carácter de observadores Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá.

Empero, al decir de Weiss (2006), si bien existe la posibilidad de que los estados ofrezcan subsidios disfrazados “inteligentemente”, el Acuerdo es menos restrictivo de lo que parece a primera vista al menos en lo que se refiere a los PD, que en un marco multilateral más estricto cambiaron el rol estatal hacia un activismo estratégico, donde sobresalen otro tipo de medidas como el financiamiento con capitales de riesgo de empresas incipientes (start-ups) de alta tecnología, inversiones en infraestructura para alentar las exportaciones, financiamiento estratégico del desarrollo pre-comercial de tecnologías y productos, o las transferencias de propiedad intelectual.

Otro instrumento que otorga cierto margen son las licencias de importación. Argentina utiliza profusamente este mecanismo, que administra por intermedio del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI). A pesar de que el Acuerdo LIC fija estrictos procedimientos para la concesión de las licencias a fin de que éstos no constituyan, en sí mismos, una restricción al comercio, esta herramienta continua ofreciendo un margen de actuación no desdeñable.

El Acuerdo AFC tampoco parece fijar límites demasiado estrictos en áreas estratégicas vinculadas al desarrollo productivo. Antes bien, podría impulsar ciertas transformaciones que faciliten las operaciones de exportación; a modo de ejemplo, a través de la implementación de medidas destinadas a los operadores autorizados<sup>121</sup> (programa OEA), la construcción de una ventanilla única del comercio exterior (VUCEA, en el caso de Argentina), etc.

En lo que respecta al Acuerdo OTC, se debe subrayar contar con un marco que evite que a través de medidas no arancelarias se erijan restricciones encubiertas al comercio internacional o se discrimine de modo arbitrario o in-

justificado las mercaderías, es esencial para los PED. Especialmente, debido a que hay un empleo creciente de este tipo de medidas en muchos PD con fines proteccionistas. Al mismo tiempo, el Acuerdo prevé un espacio relevante para atender objetivos legítimos de los países Miembros.

Por último, en quinto lugar, dadas las lagunas, conflictos y ambigüedades jurídicas existentes en las disposiciones de los acuerdos, es posible ampliar el espacio existente incrementando la capacidad institucional para litigar invocando el Sistema de Solución de Diferencias; específicamente, creando una “capacidad legal de desarrollo” con el fin de perseguir objetivos de política económica, aún aquellos que pueden estar en tensión con lo prescripto por la Organización (Santos, 2012).

Esto no implica desconocer que existen relaciones asimétricas entre los Miembros y que la propia arquitectura de la OMC condiciona la gama de alternativas. Por ende, resulta evidente que la estrategia jurídica debe ir acompañada por una política a cargo de la diplomacia orientada a impulsar cambios normativos e institucionales.

En ese sentido, hay que tener en cuenta que este tema figura en agenda desde los años '90. Los Miembros se habían comprometido a realizar un examen del ESD en los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, pero no lo finalizaron a tiempo. Luego, no se registraron avances hasta pasada la Conferencia de Seattle. Y, finalmente, el asunto se incluyó en el Programa de Doha, fijando como plazo máximo para el examen del ESD mayo de 2004. Este plazo original se incumplió, razón por la cual fue extendido en dos oportunidades. En la última ampliación no se fijaron límites temporales para el tratamiento del tema<sup>122</sup>. En la actualidad, de todas maneras, la cuestión volvió a recobrar vigor ante las críticas crecientes de la Administración Trump respecto al funcionamiento del sistema multilateral de comercio en general, y del ESD en particular.

## 2.5 CONSTRUIR CAPACIDADES ENDÓGENAS

Las capacidades endógenas refieren a las capacidades de una sociedad, región o país, para fortalecer su desarrollo

<sup>121</sup> Con este nombre se designa a un subgrupo de operadores que cumplen un conjunto de requisitos adicionales (con relación a los que cumplen el universo de operadores), razón por la cual acceden a un trato preferencial en términos de la simplificación de la operatoria aduanera. Es importante esta distinción, en tanto se sobreentiende que son operadores autorizados todos los operadores que cumplen con el conjunto de requisitos mínimos que determinan los Gobiernos para autorizar su operación. La figura de operador autorizado, tal como dijimos, hace referencia a una situación específica. Para mayor información ver Nota al pie 123.

<sup>122</sup> El examen del ESD se estructura en 12 cuestiones temáticas: Derechos de los terceros; Composición de los grupos especiales; Reenvío; Soluciones mutuamente convenidas; Información estrictamente confidencial; Secuencia; Cuestiones posteriores a la retorsión; Transparencia y escritos amicus curiae; Plazos; Intereses de los países en desarrollo, con inclusión del trato especial y diferenciado; Flexibilidad y control de los Miembros; y Cumplimiento efectivo.



económico-social y, a partir de allí, consolidar sus relaciones con los demás países, intentando reforzar senderos de desarrollo sustentables y sostenibles en el tiempo.

En este marco, fortalecer las capacidades endógenas de nuestro país es estratégico a los fines de poder utilizar (y expandir) el espacio disponible para aplicar políticas económicas. Aquí, de todas maneras, se debe advertir que la voluntad política y la orientación general de las políticas de desarrollo son las que determinan cuánto espacio para la política será utilizado, y si el gobierno perseguirá o no su ampliación. Esto implica, claramente, que a los fines de impulsar una estrategia de desarrollo basada en la construcción de capacidades es condición necesaria la existencia de una coalición política gobernante que no sólo tenga ese objetivo, sino que materialice tal voluntad (Abugattas y Paus, 2006).

Hecha esta salvedad, vale señalar que este fortalecimiento de capacidades no implica, únicamente, invertir en infraestructura, propiciar novedosos rediseños institucionales y/o crear nuevos marcos normativos. Estas tareas son, lógicamente, ineludibles. Pero también es necesario impulsar iniciativas que no necesariamente comprometen ingentes recursos, pero sí precisan para su concreción de cierta determinación, coordinación y articulación en el marco de un plan para el desarrollo.

Surgen de este último punto, como ejemplo, dos líneas de acción complementarias. En primer lugar, es indispensable examinar -en colaboración con el sector privado- las tendencias del comercio global y proyectar posibles estrategias virtuosas de inserción que aprovechen las ventajas relativas con las que cuenta nuestro país. En esta línea, es posible impulsar congresos, seminarios y espacios de reflexión institucionalizados, tanto con el sector privado, investigadores nacionales y extranjeros, así como entre los propios funcionarios públicos de las distintas áreas involucradas en la temática con el fin de poner en común los diagnósticos referidos al comercio mundial y eventuales posibilidades de inserción dadas nuestras capacidades locales.

Estas iniciativas, además de favorecer el fortalecimiento de los cuadros técnicos, vigorizarían el intercambio de experiencias y la diseminación de información necesaria para mejorar el desempeño estatal. La creación de un Comité Nacional de Facilitación del Comercio, prevista en el artículo 23.2 del Acuerdo sobre Facilitación, podría servir de puntapié inicial en ese sentido para que los organismos vinculados a la temática potencien un accionar conjunto y definan una agenda de actividades.

Adicionalmente, es menester impulsar la capacitación de funcionarios en temáticas comerciales y de la OMC en Ginebra, y solicitar la asistencia de los técnicos de dicha institución, que ofrecen regularmente cursos específicos a los países en desarrollo. Asimismo, también se

debe incentivar la utilización de la plataforma online de la OMC, que cuenta con múltiples herramientas de asistencia y formación.

Otro elemento clave a repensar estratégicamente es la promoción de las exportaciones. Robustecer las agencias de promoción estatales a nivel nacional y sub-nacional y coordinar su accionar con otras áreas de la administración parece ser el primer paso<sup>123</sup>. No obstante, como dijimos previamente, hay muchas alternativas que exceden la necesaria inversión en infraestructura o logística: por ejemplo, la formación de los recursos humanos de estas agencias en asuntos vinculados al funcionamiento del sistema multilateral<sup>124</sup>; el fomento a las herramientas de facilitación; el fortalecimiento de las áreas dedicadas al análisis de oportunidades comerciales y barreras existentes; etc.

Por último, pero no menos importante, resulta relevante observar que la creación de capacidades endógenas puede facilitar, adicionalmente, el necesario trabajo de identificación de aliados potenciales en temas de interés para Argentina. Con tal fin, es fundamental contar con equipos que puedan hacer un seguimiento de las posiciones de los Miembros de la OMC en áreas prioritarias, examinar su desenvolvimiento en el sistema de solución de diferencias, analizar el tipo de acuerdos propiciados en el plano bilateral o regional, etc.<sup>125</sup>. De tal manera será más sencillo articular una estrategia consistente que puede ser materializada por los funcionarios diplomáticos en los ámbitos correspondientes. Además, tal labor tendría un valor adicional: ordenar las acciones desplegadas en el ámbito internacional en base a una estrategia de desarrollo más robusta que potencie su incidencia y mejore las posibilidades de obtener resultados favorables para nuestro país.

<sup>123</sup> Un análisis comparado de los organismos de promoción de exportaciones y ciertas propuestas para Argentina se encuentra en Mondino (2017). Es interesante señalar que la cantidad de agencias se triplicó en los últimos veinte años, en parte debido a las restricciones en la capacidad de acción de los estados en materia de política comercial y promoción de las exportaciones.

<sup>124</sup> Por ejemplo, la sensibilización acerca de los beneficios para los exportadores de ser Operador Económico Autorizado. Esta figura, contemplada en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (Art. 7.7) está regulada por la Resolución General AFIP N° 4150-E/17, que prevé entre otras facilidades un proceso físico-sistémico, remoto y selectivo de consolidación y/o desconsolidación; un proceso sistémico de presentación y registros informáticos y documentales aduaneros para las operaciones del programa Operador Económico Autorizado; y el canal verde de selectividad para las operaciones, sin perjuicio de que la Dirección General de Aduanas pueda aplicar el control selectivo inteligente (canal rojo).

<sup>125</sup> Un trabajo que sigue este enfoque, aunque específicamente analizando el desempeño de los potenciales aliados en el sistema de solución de diferencias respecto a determinadas medidas de política industrial o herramientas cuestionadas en el ámbito de la OMC, se encuentra en CEI (2015).

### 3. POTENCIAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Construir un sendero nacional de desarrollo es, innegablemente, un desafío de primer orden para los países periféricos. Aquellos que lo han logrado, combinaron una batería de medidas en función de un objetivo común, independientemente de sus (importantes) diferencias respecto al punto de partida, la configuración político-institucional y/o el contexto vigente.

La política comercial externa, en ese sentido, es una de las dimensiones más importantes a considerar dentro del conjunto de cuestiones ligadas al desarrollo porque establece el modo en que el país se relaciona con el resto del mundo. Y tiene una vinculación específica con los lineamientos generales que guían la orientación de políticas a nivel nacional, dado que los objetivos definidos en este plano deben tener, necesariamente, su correlato con la política de inserción comercial.

Para que la vinculación entre ambos planos (endógeno y externo) sea virtuosa es preciso armonizar diversos aspectos de manera exitosa. Por caso, el acceso a los mercados con el espacio para la política de desarrollo; los mecanismos de solución de diferencias (multilaterales, regionales o bilaterales) con la construcción de capacidades endógenas para poder recurrir a éstos cuando sea preciso; o la asunción de compromisos respecto a nuevas disciplinas con la formación de equipos con capacidad de vigilancia sobre su cumplimiento.

La armonización de estos planos debe ser antecedida por un análisis crítico de los beneficios potenciales (a corto, mediano y largo plazo) derivados de la asunción de dichos compromisos en el ámbito externo. Como vimos, éstos tienen un impacto diferencial en cada país que depende de múltiples elementos.

Atento a lo expuesto, y con el objeto de potenciar el desarrollo productivo en el sistema multilateral de comercio, varios autores han realizado aportes a efectos de re-discutir los principios fundantes subyacentes en los acuerdos OMC y/o modificar ciertos aspectos puntuales, otorgando por esta vía un mayor margen de acción a los PED. Con esta misma finalidad, y como contraparte vital respecto al plano externo, resulta valioso ofrecer ejemplos sobre medidas específicas impulsadas por otros países de tamaño medio en los últimos años para el fortalecimiento de las capacidades endógenas.

### 3.1 LA RE-DISCUSIÓN DE LOS ACUERDOS ABARCADOS: NUEVOS BASAMENTOS Y PROPUESTAS DE CAMBIO

#### 3.1.1 NUEVOS PRINCIPIOS EN EL SISTEMA MULTILATERAL

La reducción asociada a los compromisos comerciales multilaterales, como analizamos precedentemente, fija determinados límites ante los cuales urge repensar las trayectorias posibles que pueden explorar los PED respecto a su inserción internacional a la luz de lo dispuesto en el marco jurídico vigente.

Lograr mayor autonomía recuperando instrumentos de política estratégicos acrecentaría el universo de opciones disponible. Esta sería una buena noticia a la hora de impulsar una agenda de desarrollo. Pero disponer de la herramienta, por supuesto, no es un reaseguro de los resultados a alcanzar<sup>126</sup>. Allí se ponen en juego otros elementos y limitantes (técnicos, políticos, normativos, etc.)<sup>127</sup> que, como sabemos, ejercen dispar influencia.

En este marco, surge naturalmente la pregunta acerca de los principios fundantes que deberían guiar eventuales intentos por cambiar la normativa existente a nivel multilateral. Varios intelectuales y académicos destacaron la imperiosa necesidad de ubicar al desarrollo económico en el centro de la escena, como una suerte de eje articulador que permita pensar desde allí las reglas que rigen al sistema.

Desde esta perspectiva, Chang (2007) y Rodrik (2001a) abogan por la necesidad de dejar de asociar directa-

<sup>126</sup> Cimoli et al (2008) resaltan que una estrategia de industrialización exitosa no puede descansar en barreras comerciales temporarias: hay que transferir recursos a los actores "progresivos", lograr mantener beneficios sólo por el tiempo en que estos sean estrictamente necesarios –en función del sector, el tipo de tecnologías, las capacidades, la distancia de la frontera tecnológica, etc.–, y lograr que aquellas empresas que dan un salto puedan competir abiertamente, evitando así comportamientos rentísticos. Una reflexión afín respecto al impulso a una inserción comercial eficaz se encuentra en Corrales (2007), que subraya la necesidad de contar con instituciones que faciliten la actuación de los agentes, y habiliten la aplicación de políticas. Éstas últimas solo deben mantener su vigencia en tanto sus beneficiarios sean capaces de demostrar progresos en su desempeño. O sea, se deben priorizar la respuesta del beneficiario –las firmas asistidas– a los estímulos, a efecto de orientar su comportamiento a la consecución de los objetivos definidos.

<sup>127</sup> Por ejemplo, Akyuz (2008a) señala que los funcionarios no siempre tienen un control total sobre los instrumentos de política como los impuestos, las tasas de interés o el gasto público. Siempre hay limitantes de distinta naturaleza que influyen (potenciando o restringiendo) los resultados a alcanzar.

mente libre comercio y desarrollo, y focalizar la atención en generar un nuevo equilibrio que les permita a los PED modificar su condición de subdesarrollados. Rodrik (2001b) considera, en particular, que ciertos acuerdos de la OMC (Acuerdo sobre los ADPIC, Acuerdo SMC o el Acuerdo Anti-Dumping) no tienen siquiera racionalidad económica, más allá del interés mercantilista de un conjunto de actores oriundos de los PD; y remarca que esta situación es aún peor en el caso de los acuerdos regionales o bilaterales, que imponen prerrequisitos más ajustados a cambio de un supuesto “acceso a mercado”.

El economista coreano Chang (2005a), por su parte, destaca que es esencial oponerse a la idea que promulga la OMC de asegurar a todos un “campo de juego nivelado”. Este principio es apropiado siempre y cuando los actores sean simétricos. No es precisamente lo que sucede a nivel multilateral. Antes bien, la utilización del concepto justifica, en realidad, la drástica reducción del espacio para la política, la cual limita enormemente la capacidad que tienen algunos países para aplicar políticas contrarias al libre comercio. En igual sentido, Chang asevera que el “trato especial y diferenciado” y la “reciprocidad menos que plena” son nombres inapropiados para describir las realidades que experimentan los PED. En el primer caso, el trato no tiene nada de especial: se trata de un tratamiento diferencial para países con distintas capacidades y metas. En el segundo caso, el principio no refleja el impacto relativo que puede acarrear una concesión (menor) de un PED con relación a una concesión (supuestamente mayor) en el caso de un PD. Lo mismo sucede respecto a la flexibilidad: una vez que un sector fue liberalizado, tal flexibilidad desaparece. A modo de ejemplo, Chang cita el caso de los aranceles, donde la existencia real de flexibilidad permitiría que los Miembros tengan la potestad de desconsolidar y elevar los aranceles aduaneros en determinadas circunstancias<sup>128</sup>.

En esta línea, Hamwey (2005) estima fundamental que los acuerdos ofrezcan un conjunto balanceado de opciones de política, y no impongan un único estándar, que en general refleja la situación de los PD. A su vez, los PED deben evaluar las implicancias de los compromisos en términos de espacios para la política, no aceptar compromisos que restrinjan su desarrollo, y demandar mecanismos de habilitación o disposiciones de trato especial y diferenciado que ofrezcan exenciones.

Finalmente, Cimoli et al (2008) sostienen que es necesario impulsar una mirada alternativa respecto a la gobernanza de las relaciones económicas internacionales que debe incluir, entre varios asuntos, un mayor margen para el comercio administrado con el objeto de promover la industria in-

fante bajo condiciones estrictas en términos temporales, y mecanismos que aseguren la transparencia; contando con un margen de acción determinado en función a la distancia con la frontera tecnológica internacional.

Las orientaciones detalladas precedentemente, sin dudas, reconfigurarían el sistema multilateral de comercio de un modo más equilibrado. No obstante, intentar moldear la normativa multilateral con ese espíritu dista de ser una tarea simple. Los mecanismos político-institucionales de la OMC son una barrera infranqueable ante la falta de consenso. Y muchos PD suelen ser reacios a considerar propuestas de esta naturaleza, que catalogan como velados intentos de retornar a prácticas restrictivas del comercio. La propia Unión Europea (2003) es un claro ejemplo en este sentido: al tiempo que reconoce la necesidad de los PED de mantener sus espacios para política en el marco del debate existente en OMC, observa que para ello estos países deberían hacer un mejor uso de las herramientas existentes, sin afectar los flujos comerciales a través de la aplicación de medidas de carácter proteccionista.

Lo antedicho, de todos modos, no invalida los legítimos intentos de los PED de intentar incidir en la agenda multilateral. Pero nos alerta respecto a la importancia cardinal que tiene la construcción de alianzas y la articulación de acciones colectivas entre PED a efectos de tener alguna chance de propiciar cambios en la regulación del comercio internacional.

### 3.1.2 ALTERNATIVAS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO

Existen diversas propuestas para ampliar el espacio efectivo para políticas, muchas de las cuales nacieron al calor de los debates que disparó la Ronda de Doha para el Desarrollo. En el contexto global actual, y en vistas de la agenda de temas que se discuten hoy en la OMC, parecería ilusorio depositar desmedidas esperanzas en su materialización. Sin embargo, esto no les quita valor dado que aún resultan aportes válidos para repensar, con mayor creatividad, alternativas de inserción de los países a nivel multilateral.

Entre ellas, se pueden destacar las contribuciones de un conjunto de especialistas que se han abocado a la temática. En primer lugar, puede subrayarse lo propuesto por Gallagher (2007), que sostiene que deben cumplirse distintas condiciones para impulsar el desarrollo de los PED. Entre éstas: i) que los PD honren los acuerdos existentes y acaten las recomendaciones del OSD; ii) que estos países reconozcan efectivamente el principio de

<sup>128</sup> Ya sea a los fines de dar viabilidad al desarrollo de la producción nacional vía una mayor protección arancelaria; en función de haber subestimado el impacto liberalizador o sobreestimado la capacidad de los productores nacionales de ciertas industrias, etc.

trato especial y diferenciado; iii) que haya una moratoria en los tratados comerciales regionales o bilaterales.

En segundo lugar, Kumar y Gallagher (2007) plantean que los PED deberían intentar preservar la flexibilidad política y recuperar parte del espacio erosionado en diversas rondas de negociaciones. En particular, los autores sostienen que es necesario recuperar parte de las concesiones brindadas bajo el Acuerdo MIC y el Acuerdo sobre los ADPIC, a efectos de facilitar la transferencia de tecnología y la construcción de capacidades locales<sup>129</sup>.

A estos efectos, Kumar (2003) sugiere, por caso, que en una revisión del Acuerdo MIC se tomen un conjunto de medidas posibles: exceptuar a los PED de las disciplinas previstas en tanto su valor agregado industrial per cápita se encuentre debajo de cierto umbral; que se aborden las restricciones relacionadas con el comercio que imponen las empresas transnacionales a sus subsidiarias; regular los incentivos para la IED; y no expandir la lista de medidas relacionadas con el comercio del Acuerdo.

Otra postura similar la expresa el economista turco Aykuz (2008a). El ex Director de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo de la UNCTAD razona que es menester incorporar mayor flexibilidad en la normativa, pero no como excepciones de trato especial y diferenciado<sup>130</sup>. También prescribe la necesidad de reducir la dependencia de ingresos de capitales y de la ayuda otorgada por organismos internacionales o PD, y concentrar los esfuerzos en un pensamiento innovativo.

Además, el economista turco afirma que los PED deberían poder recurrir a los aranceles de modo selectivo y cuando lo precisen para el desarrollo industrial, fijando un compromiso razonable -aranceles consolidados- en base a un promedio, y dejando sin consolidar derechos en ciertos productos específicos. Este mecanismo alentaría a los gobiernos a considerar los aranceles como instrumentos temporales, dado que se verían obligados a impulsar su reducción en ciertos bienes con el objeto de incrementar la protección en otros.

Asimismo, Akyuz (2008b) considera que los acuerdos podrían tener un plazo de vigencia determinado, cumplido el cual, se deberían renegociar lo allí dispuesto. Otra iniciativa para ampliar el espacio disponible consistiría en impulsar un mecanismo que permita a los países que se encuentran en estadios intermedios de industrialización (como Argentina) subvencionar a empresas

y ramas de producción -sin restricciones referidas a su distribución- hasta determinado límite agregado<sup>131</sup>.

En cuarto lugar, otras iniciativas para acrecentar el margen de acción se encuentran en Hamwey (2005), quien estima fundamental fortalecer el tratamiento especial y diferenciado que se otorga a los PED; ampliar la utilización de subsidios; relajar los compromisos arancelarios mediante una liberalización en el uso de salvaguardias especiales; y permitir la utilización de requisitos de desempeño. Adicionalmente, Hamwey plantea que una manera (indirecta) de incrementar el espacio sería que los PD hagan un uso diferente de las medidas antidumping; abran sus mercados de servicios en aquellas áreas de interés para los PED; y no utilicen picos arancelarios, al menos en productos críticos para éstos últimos. Por último, otra alternativa para aumentar el espacio para la política sería que haya compromisos especiales y diferenciados por parte de los PD. O, con la finalidad de expandir el espacio endógeno, prever un trato especial y diferenciado que incluya acciones de asistencia orientadas a incrementar los canales de transferencia de tecnología, cumplir con estándares, simplificar reglas de origen, etc.

En quinto lugar, Wade (2003) considera necesario impulsar una agenda de transparencia que permita un mayor escrutinio del trabajo de la OMC<sup>132</sup>; adoptar reglas y procedimientos operativos más claros; reducir la vaguedad de ciertos acuerdos fundamentales; y propiciar que la Secretaría integre dentro de sus equipos más profesionales originarios de los PED, etc.

Por último, el CEI (2015) propone reformar el artículo XVIII flexibilizando las disposiciones a los fines de facilitar el desarrollo de los PED; modificar el Acuerdo MIC en línea con la propuesta de Brasil e India de 2002<sup>133</sup>, reintroducir en el artículo 27.3 del Acuerdo SMC sobre plazos para la utilización de subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales; y flexibilizar el Acuerdo sobre Salvaguardias para los PED.

Las propuestas precedentes (más específicamente, áreas de interés a efectos de ampliar el margen de ac-

<sup>129</sup> Por ejemplo, mediante cláusulas que permitan prescripciones de contenido local. Para esto, remarcan la importancia de contar con disposiciones operativas que faciliten tanto la transferencia como la absorción y difusión de las tecnologías.

<sup>130</sup> Un análisis respecto a diversas opciones respecto al abordaje de las diferencias entre los Miembros de la OMC, y cómo aumentar la relevancia de la cuestión del desarrollo, así como algunos de los desafíos que podrían conllevar estas propuestas se encuentra en Hoekman (2004).

<sup>131</sup> El esquema está claramente inspirado en el funcionamiento de la Medida Global de Ayuda Total del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

<sup>132</sup> La cuestión de la transparencia y la gobernanza en la OMC motivó varias propuestas, que pueden clasificarse según su finalidad. Por un lado, aquellas iniciativas dirigidas a alejarse de la práctica del consenso y crear un Comité Ejecutivo; por el otro, aquellas que tenían por objeto ampliar el rol de la sociedad civil o contar con un brazo no ejecutivo. En el primer caso, se incluía la creación de un Comité o Consejo cuya representación se conforme en función de la participación relativa de los Miembros en el comercio mundial. También se planteó la posibilidad de crear un Grupo Consultivo de Expertos que releve ciertas áreas posibles de consenso. Respecto a la segunda alternativa, se evaluó la posibilidad de permitir la participación de ONGs, y de crear cuerpos no ejecutivos -Parlamento OMC- (Hoekman y Kosteki, 2013).

<sup>133</sup> Rechazada por varias de las principales potencias comerciales, contaba con el apoyo de varios PED. Su referencia su contenido en el punto 2.3.1 del presente documento.

ción) reflejan claramente la preocupación de los especialistas de PD y PED ante la reducción del espacio para políticas de estos últimos. Pero distan de representar un cuadro acabado de las opciones existentes. Tal como afirmamos, el problema central no reside en el carácter o contenido de las propuestas en sí (lo que no las exime de un examen puntilloso), sino en cuestiones de economía política, donde el poder relativo de los actores es decisivo al momento de tallar la normativa multilateral.

## 3.2 LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Un aspecto crítico para poder hacer uso del espacio para políticas existente es contar con un plan de desarrollo a largo plazo, que permita desarrollar las capacidades endógenas (Hamwey, 2005). Varios Miembros de la OMC, ante el nuevo escenario abierto a partir de la creación de la Organización, desplegaron iniciativas a tales efectos. A continuación, repasamos la experiencia de India, Australia, Brasil, y México; donde a partir de la planificación, se logró incrementar las capacidades existentes para mejorar la posición relativa de espacio de política. Y describimos, finalmente, la situación de Argentina.

### 3.2.1 EL CASO INDIO. APERTURA Y REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL

El impacto que tuvo la incorporación de India a la OMC en 1995 fue muy significativo para su economía. Varios casos llevados al OSD tuvieron un impacto considerable en la opinión pública y motivaron fuertes debates sobre las bondades y el peligro del libre comercio, que empujaron al país a realizar cambios que reforzaron su posición como una economía más abierta e integrada al mundo.

La estrategia utilizada por el segundo país más poblado del mundo consistió en fortalecer su entramado institucional con el fin de poder operar en distintos niveles. De este modo, existen en la actualidad al menos seis dependencias públicas encargadas de monitorear, diseñar, y recomendar diversos modos de intervenir en relación a la OMC. En primer lugar, el organismo con mayor peso en las cuestiones comerciales es el Ministerio de

Comercio e Industria. La División de Política Comercial dependiente de éste, se encarga de diferentes áreas, tales como: agricultura; comercio; acceso a mercados para productos no agrícolas; controversias y normas; medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio; propiedad intelectual y medio ambiente; servicios y facilitación del comercio; etc<sup>134</sup>. Y deriva los procedimientos vinculados a las medidas antidumping y compensatorias a una Dirección General (Directorate General of Anti-Dumping and Allied Duties).

En segundo lugar, India cuenta con un Comité de Asuntos Económicos integrado por distintos organismos públicos que asesora al Primer Ministro en todos aquellos asuntos relativos a la OMC (Nedumpara, 2014). Este Comité, entre sus principales tareas, revisa de modo continuo las tendencias económicas, los problemas y las perspectivas para desarrollar un marco de política económica coherente e integrado para el país; dirige y coordina todas las actividades en el campo económico que requieren decisiones políticas al más alto nivel, incluida la inversión extranjera; y estudia y define las políticas de control de los precios con respecto a las materias primas y productos industriales<sup>135</sup>.

En tercer lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la India tiene una Secretaría de Relaciones Económicas que está encargada de los asuntos vinculados a la OMC, y cuenta con una División de Relaciones Económicas Multilaterales<sup>136</sup>. A su vez, la Misión Permanente de la India ante la OMC incluye en su equipo a funcionarios dedicadas a temas específicos (productos no agrícolas, propiedad intelectual, servicios, y agricultura). Esta suele ser la regla; aunque en ciertas Misiones, además de diplomáticos, suelen participar funcionarios de otros Organismos<sup>137</sup>.

En cuarto lugar, el Ministerio de Finanzas de la India, asimismo, cuenta con un Departamento de Asuntos Económicos que tiene a su cargo una División Económica con una "Unidad de Comercio de Bienes y Servicios y OMC", encargada de monitorear el intercambio comercial y los flujos de comercio, y supervisar la política comercial externa.

Por último, el país tiene un Centro de Estudios sobre la OMC<sup>138</sup>, creado en 1999, que además de estudiar y ana-

<sup>134</sup> Información disponible en <http://commerce.gov.in/InnerContent.aspx?id=63>

<sup>135</sup> Las funciones del Comité se detallan en el punto 3.XIX del documento "Transaction of Business Rules" del Gobierno de la India), disponible en [https://cabsec.nic.in/shownewpdf.php?type=allocation\\_aob\\_a1&id=30&special](https://cabsec.nic.in/shownewpdf.php?type=allocation_aob_a1&id=30&special)

<sup>136</sup> [http://www.mea.gov.in/Images/attach/MEAOrganogram\\_July\\_07\\_2017.pdf](http://www.mea.gov.in/Images/attach/MEAOrganogram_July_07_2017.pdf)

<sup>137</sup> Un caso paradigmático es Estados Unidos, en cuya Misión participan funcionarios del Departamento de Agricultura, del USTR, y del Departamento de Comercio.

<sup>138</sup> [http://wtocentre.iift.ac.in/about\\_centre.asp](http://wtocentre.iift.ac.in/about_centre.asp)



lizar distintas cuestiones comerciales, asesora al Gobierno, y ofrece capacitación a los funcionarios y otros actores interesados. Desde 2002, este Centro es parte del Instituto Indio de Comercio Exterior, creado en 1963 por el Gobierno de dicho país.

### 3.2.2 AUSTRALIA. SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS Y RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES COMPARTIDAS

Otra experiencia relevante que podemos revisar a la hora de pensar diferentes estrategias para incrementar las capacidades es el caso de Australia. La estrategia que utiliza el país más importante de Oceanía consiste en una estrategia de interacción entre el sector público y el privado, involucrando a este último, en la detección de posibles irregularidades en las que pudieran estar incurriendo otros países y que perjudiquen la posición comercial australiana.

El Departamento de Asuntos Externos y Comercio de la Cancillería Australiana administra la oficina de negociaciones comerciales, de la cual depende una división de derecho comercial e inversiones<sup>139</sup>. Desde allí se alientan y asesoran las consultas de exportadores y empresas australianas, en caso que estas consideren que su posición competitiva está siendo afectada por medidas comerciales restrictivas aplicadas por otros Miembros de la OMC. Para esto, se les solicita que proporcionen detalles de los problemas que enfrentan, ante lo cual el Departamento se compromete a examinar el caso, determinar la naturaleza de la eventual barrera, y evaluar si esto puede (o no) constituir un incumplimiento de las normas de la OMC.

El procedimiento cuenta con un esquema de intervención sumamente detallado. En 30 días, el Departamento debe efectuar un análisis preliminar, y en 60 días un examen detallado de la problemática. Luego, en caso de que existan elementos que a *prima facie* sustenten un reclamo, se requiere a la empresa que inicie una petición formal, a partir de la cual se evalúa (en 60 días) la conveniencia de solicitar el establecimiento de Consultas con el país Miembro que impulsó las medidas cuestionadas. De este modo, el Gobierno no sólo se ve obligado a consultar con el sector exportador, sino también a examinar los reclamos, ofrecer alternativas, y expresar su posición en torno al asunto bajo análisis (Nedump-

ra, 2007). La opción de solicitar un panel en la OMC, de todas formas, queda a criterio del Ministerio para el Comercio, el Turismo y la Inversión.

La configuración institucional del país también presenta sus particularidades. El Departamento de Asuntos Externos y Comercio depende funcionalmente del Ministerio de Comercio, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y del Ministerio para el Desarrollo Internacional y el Pacífico. Hasta 1987 las relaciones comerciales y las relaciones exteriores dependían de Departamentos específicos. Sus funciones relativas al comercio son entender: i) en la política comercial bilateral, regional y multilateral; ii) en el comercio internacional y las negociaciones sobre productos básicos; iii) en el desarrollo de mercados, incluido el acceso a mercados, y iv) en el desarrollo de negocios internacionales<sup>140</sup>.

### 3.2.3 BRASIL. FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES SECTOR PÚBLICO-PRIVADO Y REFORZAMIENTO DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL

La estrategia de Brasil, el país más importante del cono sur, consistió en formar y consolidar equipos adecuados para litigar y enfrentar casos ante el OSD, aunando esfuerzos y articulando acciones con el sector privado. De acuerdo a Shaffer et al (2008), el derecho comercial internacional y la judicialización llevada adelante por el gobierno brasileño, lograron transformar la relación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado respecto a la política comercial en el país, y catalizar estos cambios a través de mecanismos de cooperación público-privada.

El curso de acción ante una diferencia en el OSD está bien delimitado: Brasil cuenta con una unidad especializada en la capital de su país que coordina las actividades relativas al SSD con otras agencias públicas (y con la Misión Permanente de Brasil en Ginebra)<sup>141</sup>. Estas dos dependencias, a su vez, articulan sus acciones con el

<sup>139</sup> Al respecto, ver Administrative Arrangements Order (Septiembre 2016), disponible en <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017Q00008>

<sup>141</sup> La Misión cuenta con más de diez funcionarios dedicados a diferentes disciplinas de la OMC, 3 de ellos dedicados al SSD. Al respecto, ver [http://delbrasomc.itamaraty.gov.br/en-us/diplomats\\_and\\_subject\\_areas.xml](http://delbrasomc.itamaraty.gov.br/en-us/diplomats_and_subject_areas.xml). Es preciso tener en cuenta que si sumamos las reuniones de todos los foros, más aquellas vinculadas al acceso de nuevos miembros, encuentros de grupos regionales, de jefes de delegación de grupos ad hoc y reuniones informales, hay más de 1.200 encuentros anuales en Ginebra (Hoekman y Kosteki, 2013). No es de esperar que ninguna delegación participe en todas las actividades, pero es claro que sin una delegación relevante no es posible cubrir varios asuntos que resultan de interés para un país de desarrollo medio.

<sup>139</sup>El organigrama se encuentra disponible en <http://dfat.gov.au/about-us/department/Documents/dfat-org-chart-executive.pdf>

sector privado (y los profesionales que éste aporta) para analizar eventuales incumplimientos de compromisos y definir las eventuales estrategias a aplicar.

Es importante destacar que el país tiene un andamiaje institucional considerable para abordar los asuntos OMC. En primer lugar, la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, cuenta con 5 departamentos<sup>142</sup>, donde se destaca el Departamento de Negociaciones Internacionales (DEINT), cuyas competencias<sup>143</sup> principales son:

I - participar en las negociaciones de tratados internacionales de comercio de bienes y servicios, en coordinación con otros órganos de la administración pública, en los ámbitos multilateral, plurilateral, regional y bilateral;

II - promover estudios e iniciativas internas destinadas al apoyo, a la información ya la orientación de la participación brasileña en negociaciones internacionales relativas al comercio exterior;

III - desarrollar actividades relacionadas con el comercio exterior y participar en las negociaciones con organismos internacionales;

IV - coordinar, en el ámbito de la Secretaría, los trabajos de preparación de la participación brasileña en las negociaciones arancelarias y no arancelarias en acuerdos internacionales y opinar sobre la extensión y la retirada de concesiones;

V - participar y apoyar las negociaciones internacionales relacionadas con el comercio de bienes, servicios, inversiones, compras gubernamentales, régimen de origen, barreras técnicas, solución de controversias y otros temas no arancelarios en los ámbitos multilateral, plurilateral, regional y bilateral;

VI - coordinar la participación del país en las negociaciones internacionales referentes a regímenes de origen preferenciales y los procedimientos relacionados con ellos;

VII - administrar, en el país, el Sistema General de Preferencias - SGP, el Sistema Global de Preferencias Comerciales - SGPC y los reglamentos de origen de los acuerdos comerciales firmados por la República Federativa del Brasil y los sistemas preferenciales autónomos concedidos al país;

IX - coordinar, internamente, los Comités Técnicos no 1 - de Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercancías, y 3 - de Normas y Disciplinas Comerciales de la Comisión de Comercio del Mercosur - CCM;

X - estudiar y proponer cambios en el Arancel Externo Común - AEC y en la Nomenclatura Común del Mercosur - NCM;

XI - articularse con órganos de la administración pública y del sector privado, con miras a compatibilizar las negociaciones internacionales para el desarrollo del comercio exterior brasileño;

XII - apoyar a la industria brasileña en relación a las barreras comerciales externas a los productos brasileños y a las iniciativas facilitadoras y de convergencia regulatoria;

XIII - hacer el levantamiento de las restricciones a las exportaciones brasileñas y de las recomendaciones para su tratamiento a nivel externo e interno; y de los demás.

XIV - coordinar, en el ámbito de la Secretaría, la preparación de información para el Mecanismo de Revisión de Política Comercial Brasileña de la OMC.

El DEINT tiene 3 Coordinaciones Generales (en Temas Multilaterales, Aladi y Mercosur, y Negociaciones Extra-regionales). Adicionalmente, hay un Departamento de Defensa Comercial que se encarga de otros asuntos regulados por la OMC, del cual dependen una Coordinación General de Antidumping, Salvaguardias y apoyo al exportador; una Coordinación dedicada a Antidumping y Solución de Controversias; y otra Coordinación que aborda la relación Antidumping y medidas compensatorias). Asimismo, otras estructuras también son relevantes para configurar el papel de Brasil ante la OMC, tales como la Coordinación General de Normas y Facilitación del Comercio dependiente del Departamento de Competitividad en el Comercio Exterior, en tanto que los temas de propiedad Intelectual e Innovación son abordados por otro Departamento específico<sup>144</sup>.

La Cancillería de Brasil, por su parte, cuenta con un Departamento de Negociaciones Comerciales dependiente de la Subsecretaría General de Asuntos Económicos y Financieros<sup>145</sup>. Los objetivos de esta Subsecretaría son asesorar al Secretario General de Relaciones Exteriores en materia de economía internacional, y en política exterior de naturaleza económico-comercial, financiera y de defensa comercial.

De esta estructura dependen a su vez tres Departamentos: Asuntos Financieros y Servicios; Económico; y

<sup>142</sup> Departamento de Operaciones de Comercio Exterior - DECEX; Departamento de Negociaciones Internacionales - DEINT; Departamento de Defensa Comercial - DECOM; Departamento de Estadística y apoyo a la exportación - DEAEEX; Departamento de Competitividad en el Comercio Exterior - DECO).

<sup>143</sup> Decreto N° 8.917 del 29 de noviembre de 2015.

<sup>144</sup> Información disponible en el Decreto N° 9.067 del 31 de mayo de 2017.

<sup>145</sup> El organigrama se encuentra disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/images/organograma/20170727-Organograma-esp-Itima-verso.pdf>

Negocios Internacionales; así como varias unidades ejecutoras. A saber: la División de Cooperación Financiera y Tributaria; la División de Política Financiera; la División de Negociación de Servicios; la Coordinación General de Organizaciones Económicas; la Coordinación General de Contenciosos<sup>146</sup>; la División de Acceso a Mercados; la División de Agricultura y Productos de Base; la División de Defensa Comercial y Salvaguardias; la División de Propiedad Intelectual, y la División de Negociaciones Extra-Regionales del MERCOSUR<sup>147</sup>.

Además del Ministerio de Industria y la Cancillería de Brasil, la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) es la autoridad competente para la aplicación de medidas de defensa comercial, y el órgano pertinente para la toma de decisiones relativas a la “apertura de negociaciones comerciales, la ampliación de acuerdos ya existentes y autorización para la apertura de controversias en la Organización Mundial de Comercio (OMC)”.

Esta Cámara tiene por objeto “la formulación, la adopción, la implementación y la coordinación de políticas y actividades relativas al comercio exterior de bienes y servicios, incluido el turismo, con miras a promover el comercio exterior, las inversiones y la competitividad internacional del país”. El organismo es comandado por un Consejo de Ministros<sup>148</sup>, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría. Asimismo, cuenta con un Consejo Consultivo con el Sector Privado, y otros órganos funcionales.

Finalmente, inciden en el comercio exterior y en las negociaciones de Brasil con el mundo otras áreas de la administración pública, tales como el Ministerio de Hacienda –especialmente la Receita Federal-, o el Ministerio de Agricultura, etc. En todos los casos hay una activa participación e interacción de diversos organismos estatales que articulan sus diagnósticos para definir estrategias de acción que potencien los beneficios que pueden obtenerse.

<sup>146</sup> La Cancillería impulsó la capacitación en OMC por parte de los funcionarios de esta Coordinación. En efecto, con el objetivo de “Intensificar la participación de Brasil en los organismos comerciales multilaterales y en la gestión de los mecanismos de gobernanza económico-financiera internacionales con miras a reforzar las acciones de política exterior”, el Ministerio tuvo como iniciativa capacitar a los funcionarios para actuar específicamente en los contenciosos de interés de Brasil en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y familiarizarse con el funcionamiento de la OMC. La información sobre esta actividad se encuentra disponible en el Informe de Gestión del Ejercicio 2015. Secretaría General de Relaciones Exteriores. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

<sup>147</sup> Informe de Gestión del Ejercicio 2014. Secretaría General de Relaciones Exteriores. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Disponible en [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_acesso\\_info/auditorias\\_brasil/SG/2014/SC\\_RGESTAO\\_2014.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/SG/2014/SC_RGESTAO_2014.pdf)

<sup>148</sup> Integrado por el Jefe de la Casa Civil, los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Industria, y Planificación, y el Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Programa de Sociedades de Inversiones de la Presidencia de la República.

## 3.2.4 MÉXICO. LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y EL IMPULSO COMERCIAL

La estrategia de México en relación al comercio exterior ha sido el de establecer un modelo de desarrollo económico basado en capitalizar las bondades asociadas al comercio exterior, en especial a la relación comercial que mantiene con Estados Unidos. De este modo, su estrategia de incremento de capacidades ha consistido centralmente en estimular el impulso comercial intentando no perder de vista la necesidad de que el Estado intervenga activamente ante diferencias con otros países en sus asuntos comerciales.

De este modo, México desarrolló un esquema institucional que, de acuerdo a su estructura orgánica<sup>149</sup>, es controlado por la Secretaría de Economía que cuenta con una Subsecretaría de Comercio Exterior que se encarga de monitorear y resolver los problemas comerciales.

De dicha Subsecretaría depende una Unidad de Negociaciones Internacionales, cuatro Direcciones Generales<sup>150</sup>, las Representaciones Comerciales en el Extranjero y la Misión Permanente de México ante la OMC<sup>151</sup>.

Nos interesa destacar en especial el rol de ciertos departamentos. La “Unidad de Negociaciones Internacionales” contiene tres Direcciones (Europa y África, Comercio Internacional de Servicios e Inversión, y Reglas de Comercio Internacional). Esta última Dirección está encargada de diseñar y ejecutar estrategias para la negociación y administración de los tratados de libre comercio, acuerdos, convenios de cooperación económica, convenios internacionales y otros instrumentos jurídicos en el ámbito de su competencia; en particular con relación a las negociaciones y relaciones comerciales internacionales en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, prácticas desleales de comercio internacional, propiedad intelectual, comercio y medio ambiente, comercio y trabajo, compras del sector público, política de competencia y cooperación económica<sup>152</sup>.

La Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional, por su parte, detenta las siguientes

<sup>149</sup> Disponible en <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/conoce-la-se/quienes-somos/estructura-organica>

<sup>150</sup> La Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional, la Dirección General para América del Norte, la Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales, y la Dirección General de Comercio Internacional de Bienes.

<sup>151</sup> Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, Diario Oficial, Lunes 28 de Septiembre de 2015. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/h194.pdf>

<sup>152</sup> Reglamento Interior de la Secretaría, 2016 - [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5452141&fecha=09/09/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452141&fecha=09/09/2016)

atribuciones: proporcionar, a las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y demás entes públicos, asesoría jurídica en materia de negociaciones y asuntos comerciales internacionales, y respecto de la aplicación de los tratados comerciales internacionales de los que México sea parte; coordinar el trabajo jurídico de los grupos que participen en las negociaciones comerciales internacionales; asegurar la compatibilidad de las negociaciones comerciales internacionales con la legislación mexicana y conducir, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás dependencias competentes, la revisión jurídica de los tratados comerciales internacionales que se pretendan suscribir; coordinar la defensa en los procedimientos de solución de controversias instaurados conforme a los tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales; etc.

Respecto a las “Representaciones Comerciales en el Extranjero”, aquí la Subsecretaría funge como enlace con las representaciones comerciales de la Secretaría en el extranjero; y la Unidad de Negociaciones Internacionales coordina los trabajos con ellas. Éstas deben desarrollar sus actividades en coordinación con las representaciones diplomáticas y consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y cuentan con variadas atribuciones<sup>153</sup>.

### 3.2.5 ARGENTINA. LOS DESAFÍOS DE CONSTRUIR UN ENTRAMADO INSTITUCIONAL EN CONTEXTOS CAMBIANTES

Las tensiones económicas cíclicas que atraviesa Argentina se reflejan, generalmente, en sendos cambios de orientación de la política comercial externa. Sin dudas, la variación entre esquemas mayormente proteccionistas y modelos aperturistas representan un desafío adicional con vistas a establecer una estrategia de intervención a largo plazo en la OMC. No obstante, el país cuenta con una larga trayectoria en el sistema comercial multilateral, una estructura institucional relevante, funcionarios con amplia experiencia, y un nivel de articulación público-privada valorable.

Cabe recordar que Argentina fue parte contratante del GATT en 1967 (Ley N° 17.799) y es Miembro de la OMC

desde su creación. Participó activamente en el sistema multilateral de comercio a partir de los años ´60, y tuvo un rol activo en las rondas de negociaciones. En particular, en la Ronda Uruguay, donde impulsó la incorporación de la Agricultura en el entramado normativo multilateral a través de su participación en el Grupo Cairns<sup>154</sup>.

Argentina también ejerce presión en la cuestión agrícola mediante su participación en el Grupo de los 20<sup>155</sup>, donde se destacó por sus propuestas y la articulación de posicionamientos con otros Miembros en los temas vinculados con el Mandato Agrícola de la Ronda Doha.

El país también integra del Grupo ANMA-11, una coalición de miembros de PED, que incluye también a Brasil, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Namibia, Sudáfrica, Túnez, y Venezuela; y cuyo objetivo es “obtener flexibilidad para limitar la apertura de los mercados de productos industriales”, de acuerdo a la OMC, o la obtención de “flexibilidades en el sector industrial que les permitan mantener un espacio para sus políticas de desarrollo”<sup>156</sup>; y es parte del Grupo de Amigos de los Peces que busca, entre otras cuestiones, reducir las subvenciones a la pesca<sup>157</sup>.

La intensa participación en el sistema de solución de controversias de la OMC, ya sea como Miembro reclamante o demandado, es otro aspecto a destacar. La defensa de los intereses comerciales del país conllevó usualmente un trabajo de articulación entre los diversos funcionarios de los organismos públicos involucrados, y entre éstos y el sector privado, que llegó a afrontar en distintas oportunidades los gastos asociados a la contratación de estudios jurídicos extranjeros.

Como comenta Delich (2014), es posible distinguir tres etapas en la relación de Argentina con el OSD. La primera etapa, desde la creación de la OMC a la salida de la convertibilidad (1995-2002), está signada por múltiples reclamos. El país recibió 14 consultas vinculadas mayormente a cuestiones de defensa comercial, utilizadas con mayor intensidad dado el esquema macroeconómico vigente en la época. Superó así a países con mayor volumen comercial como Canadá, India, Brasil, Chile y México. En contrapartida, Argentina presentó algunos

<sup>154</sup> Se trata de un grupo de países exportadores de productos agropecuarios (PED y PD, que explican un cuarto de las exportaciones mundiales) que impulsa la liberalización del comercio de productos agropecuarios. El grupo fue conformado en 1986 en Australia, con anterioridad a la Ronda Uruguay. Entre sus miembros, se destacan Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay, y Vietnam. Al respecto, ver <http://cairnsgroup.org/pages/default.aspx>

<sup>155</sup> El grupo incluye a PED que buscan impulsar reformas agrícolas en los PD. Lo integran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela, y Zimbabue.

<sup>156</sup> Ver <http://www.eoirs.mrecic.gob.ar/es/node/4395>

<sup>157</sup> Junto a Australia, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, y Perú.

<sup>153</sup> Al respecto, ver art. 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía 2016.

reclamos, aunque solicitó la conformación de un grupo especial en contadas oportunidades<sup>158</sup>.

La segunda etapa, que abarca el periodo 2003-2011, fue de baja conflictividad. Se recibieron solo dos consultas que no prosiguieron en la conformación de un grupo especial, y se iniciaron 5 bajo las cuales tampoco se constituyó un panel.

La tercera etapa (2012-2015), finalmente, marca un periodo de mayor conflictividad, en especial con los PD. Allí sobresalen reclamos por la administración comercial (control de las importaciones), y Argentina formaliza otras diferencias enfocadas en productos de exportación relevantes (carne, biodiesel, limones).

El caso del biodiesel es particularmente relevante de analizar. En marzo de 2016, la OMC le dio la razón a la Argentina en una disputa con la Unión Europea originada en 2013 cuando ésta impuso un derecho antidumping que en los hechos significó el cierre de ese mercado para el biodiesel argentino. Argentina era el principal proveedor de biodiesel de la UE. La medida de la UE implicó la pérdida de USD 1.600 millones anuales, por lo que el país recurrió al OSD. Tras más de dos años de litigio, el grupo especial difundió su Informe que acompañó los argumentos presentados por el equipo liderado por la Cancillería argentina y conformado por especialistas de este Ministerio y del sector privado exportador. Esto motivó que a partir de septiembre de 2017 Argentina vuelva a exportar biodiesel a Europa, luego de que el bloque aprobara la readecuación de aranceles conforme al fallo de la OMC.

A pesar de este fallo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos adoptó una medida similar a la tomada por la Unión Europea en el 2013, ya que en noviembre de 2017 confirmó el establecimiento de alcúotas del 71,45% al 72,28% por “subsidios injustos” para las importaciones del biocombustible argentino, y que en el año 2016 redituaron más de USD 1.200 millones al país. Si bien esto allana la posible presentación y reclamo que eventualmente hará Argentina ante la OMC, muestra un modus operandi de los PD, que si bien tienen pruebas de que no hay prácticas irregulares, establecen medidas precautorias que tienen por fin dilatar y dificultar el establecimiento de empresas de los PED como proveedores de exportaciones en ciertos sectores clave.

Respecto al entramado institucional, la “agenda OMC” en Argentina es abordada por diversos organismos nacionales. Se destaca, en primer lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores. Especialmente, la Secretaría de

Relaciones Económicas Internacionales, la Dirección de Solución de Controversias Económicas Internacionales (que interviene en todas las diferencias), y la Misión Permanente ante los Organismos Internacionales en Ginebra, que cuenta con diplomáticos que realizan un seguimiento de los temas en discusión en las diferentes instancias institucionales de la OMC (Grupos, Comités, OSD, etc.).

En segundo lugar, la Subsecretaría de Comercio Exterior interviene mediante dos Direcciones: la Dirección Nacional de Facilitación del Comercio Exterior, que abarca a la Dirección de Competencia Desleal y la Dirección de Origen de Mercaderías, y la Dirección Nacional de Política Comercial Externa y sus áreas vinculadas (la Dirección de Negociaciones con Organismos Internacionales y la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales)<sup>159</sup>.

También depende de esta Subsecretaría la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), un organismo desconcentrado que actúa como autoridad de aplicación y como centro de investigación y seguimiento en temas relativos al comercio y política comercial internacionales<sup>160</sup>.

En tercer lugar, el Ministerio de Agroindustria suele ser muy activo en la “agenda agrícola”, a través de la Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales y sus áreas dependientes. En particular, la Dirección de Negociaciones Multilaterales y, de acuerdo a los temas a tratar, la Dirección de Cooperación y Negociaciones Bilaterales, y la Dirección de Negociaciones Regionales y Controversias.

En cuarto lugar, la AFIP/DGA trata primordialmente ciertos temas, como la valoración en aduana y la facilitación del comercio. Aquí intervienen la Dirección de Asuntos Internacionales de la AFIP, y Subdirección General de Técnico Legal Aduanera de la DGA/AFIP.

En otro orden, es importante mencionar que en la sede de Buenos Aires de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se encuentra la Cátedra OMC. Esta Cátedra está enmarcada en el “Programa de Cátedras OMC” a través del cual instituciones locales reciben asistencia por parte de la organización para la elaboración de programas de estudio, investigación y actividades de divulgación a los fines de que los estudiantes universitarios (de grado y posgrado) y los responsables de políticas

<sup>159</sup> En realidad, la Dirección de Negociaciones con Organismos Internacionales es quien coordina exclusivamente los temas OMC. Sin embargo, trabaja articuladamente con la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales, en función de la materia en trato.

<sup>160</sup> Hay otros ámbitos institucionales dentro de la Secretaría de Comercio que si bien tienen una participación más acotada, sí están vinculados a temas OMC. Por ejemplo, la Unidad Ejecutora del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA), o el punto focal OTC.

<sup>158</sup> Hungría – Subvención a la exportación de productos agropecuarios; Chile – Sistema de bandas de Precios; y Estados Unidos – Derechos antidumping artículos tubulares para campos petrolíferos.



de los países en desarrollo comprendan con mayor detalle el funcionamiento del sistema multilateral.

Aunque la participación relativa en el comercio internacional de Argentina es exigua, podríamos concluir que el país tiene un rol destacado en la OMC<sup>161</sup>. A pesar de esto, los temas vinculados con las regulaciones del comercio internacional no suelen ser incluidos como ejes de debate en la agenda pública, con una excepción: los casos que se elevan al OSD suelen acaparar la atención de la prensa y de ciertos actores de relevancia, lo cual sirve de caja de resonancia para despertar el interés de la ciudadanía en general.

A pesar del mayor o menor conocimiento que tiene la ciudadanía, es claro que dada la relevancia estratégica de este asunto, se requiere de una política pública destinada a potenciar el rol del país en el organismo. Para esto, es necesario elaborar un plan que cuente con determinación política y una clara delimitación de sus objetivos y alcance en función de los lineamientos que guíen la inserción comercial externa deseada. Para esto, entre otras cuestiones, se deben listar los aspectos prioritarios a mejorar; identificar a los actores y agencias públicas claves -y los roles que actuales y esperados que deben desempeñar a lo largo de este proceso-; establecer un cronograma de trabajo en función de las metas establecidas; determinar estructuras y costos; construir indicadores para mensurar el avance de estas iniciativas; etc.

En ese marco, recoger y sistematizar las mejores prácticas y experiencias de otros Miembros es ineludible. A todas luces, analizar críticamente el modo específico en el que otros países han llevado adelante su política comercial es un elemento indispensable con vistas a consolidar una estrategia de participación internacional que defienda nuestros intereses.

El desafío que tiene por delante Argentina, huelga decirlo, es inmenso. Pero sus frutos pueden ser especialmente redituables teniendo en cuenta que contar con mayores herramientas potenciará significativamente la intervención (e incidencia) del país en la agenda comercial internacional. Este es un paso fundamental para vigorizar el desarrollo productivo y una inserción comercial dinámica en un mundo signado por la volatilidad, la incertidumbre y la complejidad que caracteriza a las relaciones políticas, económicas y comerciales entre los principales actores globales.

<sup>161</sup> Constituye un reconocimiento en ese sentido -mediado por el cambio de orientación comercial externa impulsado por la Administración Macrista- la elección de Buenos Aires como sede de la Undécima Conferencia Ministerial (10-13 de Diciembre de 2017). Esta será la segunda Conferencia Ministerial de la organización que se realiza en un país latinoamericano, y la primera Conferencia luego de la aprobación del Acuerdo de Facilitación del Comercio.

## 4. CONCLUSIONES Y POSIBLES LINEAMIENTOS DE ACCIÓN

Luego de más de dos décadas transcurridas desde la creación de la OMC, es claro que las negociaciones de la Ronda Uruguay tuvieron un impacto considerable en los espacios para la política de los PED. La amplitud de los compromisos asumidos reflejados en su cuerpo normativo y el papel relevante que se le asignó a la Organización (y particularmente, al OSD) produjeron un hito en la regulación del comercio internacional hasta entonces vigente, que encandiló la presencia de los múltiples elementos de continuidad legados del GATT de 1947.

La ampliación de las disciplinas, que se extendió del comercio de mercancías al comercio de servicios, a los derechos de propiedad intelectual y a las medidas en materia de inversión en cuanto estén relacionadas con el comercio, entre otras cuestiones, restringió sustancialmente la autoridad de los gobiernos al prohibir o limitar muchos de los instrumentos de política industrial que fueron utilizados históricamente por los PD y los países del Sudeste Asiático, así como por los países latinoamericanos durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

Si tomamos en consideración que los países que hoy son desarrollados han atravesado etapas donde sus sectores fueron activamente protegidos hasta que sus empresas alcanzaron un nivel de desarrollo que les permitió competir bajo libre mercado, las perspectivas de desarrollo de los PED parecen ser más complejas que antaño.

No obstante, a pesar de que muchas veces estos fenómenos globales aparecen como una suerte de fuerzas irrefrenables de mercado contra las que no se puede hacer nada, la evidencia mostrada en el trabajo da cuenta de que a pesar de las restricciones derivadas de la pertenencia a la OMC, existe un pequeño margen de maniobra que puede ser muy fructífero si se toman las decisiones de economía política adecuadas. Como vimos, ciertas disposiciones permiten que los Gobiernos instituyan restricciones al comercio, ya sea a los fines de lograr objetivos no económicos (proteger la salud pública o la seguridad, evitar problemas sociales ante un incremento desmedido de las importaciones, etc.); para asegurar una “competencia justa”, imponiendo derechos anti-dumping o compensatorios; o para enfrentar serias dificultades en el balance de pagos o apoyar una industria naciente (Hoekman y Kosteki, 2013).

También es posible recurrir a los aranceles en los casos en que el país tenga excedente de consolidación relevante; instituir licencias de importación, que continúan siendo

un instrumento válido que ofrece un margen de actuación no desdeñable; y aplicar excepciones, entendidas en un sentido amplio (ya sean generales, relativas a la seguridad, de trato especial y diferenciado, exenciones, etc.).

Otra opción es utilizar el margen disponible en los acuerdos multilaterales sobre comercio de mercancías, regulando las condiciones de pre-establecimiento; habilitando el ingreso de empresas ensambladoras a condición de que se efectúen inversiones en la producción de algunos de sus componentes intensivos en tecnología; demandando la contratación de servicios locales (o personal local en actividades que requieran alta capacitación); estableciendo requisitos de "joint venture" o de participación mínima de capital nacional o de I+D, etc. A esto, se adicionan el margen disponible en compras públicas; el uso "inteligente", al decir de Weiss, que puede hacerse de los subsidios; o el espacio de intervención en servicios que proveen ciertos Acuerdos (MIC y SMC), atento a que rigen únicamente el comercio de bienes.

Por último, con relación al Sistema de Solución de Diferencias, las lagunas, conflictos y ambigüedades jurídicas existentes en las disposiciones de los acuerdos posibilitan ampliar el espacio existente a partir de aumentar la capacidad institucional para litigar y posibilitar la concreción de ciertos objetivos de política económica que pueden estar en tensión con las normas de la OMC.

El resultado de los acuerdos y las obligaciones que se derivan de pertenecer a la OMC, generalmente se presenta como la consumación de una "cancha inclinada" a favor de los principales países desarrollados. En efecto, aunque la finalidad primordial de la Organización es "abrir el comercio en beneficio de todos los Miembros", en los hechos esto es de difícil alcance. No solo por el desequilibrio resultante de la Ronda Uruguay. Si no, básicamente, porque los puntos de partida entre los Miembros son disímiles, hay intereses contrapuestos, y existen relaciones asimétricas y jerárquicas entre los estados a nivel mundial, a partir de la disparidad de recursos disponibles.

A modo de ejemplo, los primeros 10 Miembros de la OMC (contando individualmente a los países de la UE) explican más del 50 del comercio mundial. Esta "elite" global está conformada únicamente por PD, a excepción de China. Los primeros 20 Miembros, por otra parte, explican más del 70% del intercambio de bienes. Aquí acompañan a China otros PED de desarrollo medio y gran extensión territorial como Rusia, India o México. Argentina, aún siendo un país de ingreso medio y teniendo cierto grado de desarrollo, se encuentra lejos de este grupo, con una participación algo superior al 0,3% en las exportaciones (e importaciones) mundiales<sup>162</sup>.

Es preciso recordar que en la OMC no todos los PD deben enfrentar igual situación (ni tienen los mismos intereses ni idénticas estrategias de inserción comercial). Lo mismo es válido con relación a los PED. Por caso, hay miembros de este agrupamiento que se diferencian por su posición predominantemente defensiva y/o pasiva en el "mundo OMC", mientras otros participan activamente en las negociaciones y buscan articular alianzas a los fines de incidir en la agenda institucional.

No es razonable esperar que a partir de los compromisos asumidos el escenario descrito se modifique; especialmente, sin previsiones que impulsen cambios sustantivos, y en un contexto donde el Programa de Doha para el Desarrollo se encuentra estancado, y Estados Unidos gira hacia posiciones proteccionistas. Por otra parte, los mecanismos políticos-institucionales de la OMC, las relaciones políticas y el formidable poder de lobby que ejercen los principales grupos económicos a nivel global, expectantes a efectos de moldear la normativa multilateral, actúan como obstáculos quijotescos a la hora de repensar alternativas respecto a la regulación del comercio.

Sin embargo, hay Miembros que deciden enfrentar estos desafíos aún en contextos adversos intentando mejorar sus perspectivas de desarrollo. Podríamos decir, con optimismo, que a veces la historia les da la razón. Las relaciones entre los países no son estáticas. Y ningún Miembro está condenado de antemano a quedar hasta el fin de sus días hundido en la periferia, tal como lo demuestra el extraordinario crecimiento de varios países que se encontraban prácticamente al margen de la economía global a comienzo de los años '70. Empero, los milagros económicos suelen tener poco de milagroso, y destacarse por un esfuerzo consciente y constante que excede, más allá de su rol fundamental, el plano de las políticas públicas, e implica tomar decisiones trascendentales.

Por ejemplo, con relación a la política comercial externa los Gobiernos tienen vía libre ya sea para adaptarse a lo dispuesto en la normativa existente (pasivamente o activamente), intentar modificar los acuerdos, o renunciar a los compromisos asumidos. Aunque ninguna de esas decisiones es neutral en términos de desarrollo, la última opción parece tener poco sentido práctico para los PED: lograr condiciones más favorables a nivel bilateral, al menos respecto a las principales potencias mundiales, suena ciertamente descabellado. Además, en una economía global fuertemente interconectada, resulta indispensable impulsar acciones colectivas, a escala planetaria, aún si ello se realizara únicamente para evitar externalidades negativas.

Tal razonamiento revela, en contraposición, la potencialidad de otras alternativas. En ese sentido, modificar aquellos aspectos de los acuerdos que hayan sido identificados como limitantes estratégicos utilizando, a su vez, el "espacio disponible" parecería ser la opción más

<sup>162</sup> Tal como se puede observar en el Anexo II, el país ocupa el puesto 43 en el ranking de exportadores mundiales y el puesto 46 respecto a las importaciones, tomando como referencia el intercambio en el año 2015.

sensata, al tiempo que sería concordante con la búsqueda de una inserción comercial dinámica. La concreción de esta política, más allá de su razonabilidad, requiere de un enorme esfuerzo y de la definición de un conjunto de elementos clave así como de la elaboración de una estrategia político-económica.

En tal orden, en primer lugar, es menester determinar el tipo de inserción comercial deseada. Esta decisión no puede estar divorciada de la evolución del resto de los factores constitutivos de una política de desarrollo (como la política industrial, tecnológica, energética, fiscal, macroeconómica, etc.). De lo antedicho, se deriva necesariamente la importancia de contar con un marco general, a partir del cual definir prioridades que permitan dilucidar los pasos a seguir respecto al relacionamiento comercial de un país como Argentina.

En segundo lugar, consideramos indispensable ampliar la noción de “espacio existente”, incluyendo allí tanto a la normativa OMC (en su sentido amplio, abarcando sus excepciones, exenciones y zonas grises) como a las “áreas de vacancia”, entendiendo por tales a aquellos ámbitos en los cuales todavía no existen compromisos multilaterales (tipo de cambio, cuenta capital, regulación de la IED, política de competencia, estándares laborales y ambientales, compras públicas, finanzas, etc.)<sup>163</sup>.

En tercer lugar, como señalamos a lo largo del trabajo, se debe tener en cuenta que los limitantes al espacio para políticas en la normativa OMC pueden resultar aún más agudos al conjugarse con otros elementos, de carácter endógeno y exógeno. Por ende, contar con una clara política de inserción que se refleje en el plano multilateral pero también a nivel regional y bilateral es primordial. Esta debe ser acompañada consecuentemente a nivel nacional, mediante el desarrollo de mayores capacidades (incluyendo aquí tanto la necesaria inversión en infraestructura como en recursos humanos, institucionales, etc.).

Sobre este último punto, es sumamente pertinente analizar las estrategias utilizadas por otros países para estimular el desarrollo económico y contrarrestar la disminución de los espacios para la política. A partir de la evidencia presentada se pueden apreciar cuatro modelos diferentes de estrategia llevada adelante por diferentes gobiernos a la hora de manejar sus asuntos comerciales y su relación con la OMC. La primera de ellas, aplicada por India, consiste en un modelo de mejoras en el entramado institucional, a los fines de articular respuestas consistentes a través de la intervención coordinada de diferentes dependencias estatales.

La segunda estrategia, elaborada por Australia, se basa en el desarrollo de una estrategia de articulación entre el sector público y el privado, involucrando a este último activamente en la detección de eventuales problemas comerciales. A partir de una sólida y planificada interrelación con los agentes privados, el Departamento de Asuntos Externos y Comercio de la Cancillería Australiana administra la oficina de negociaciones comerciales y determina los cursos de acción a seguir ante eventuales irregularidades. Una de las virtudes del programa mencionado es que el procedimiento se encuentra muy estructurado y el esquema de intervención suele ser eficiente.

Una variante de este enfoque es el utilizado por Brasil, que no solo apunta a establecer una sólida articulación entre el sector público y el sector privado, sino que además, el país desarrolló una estructura estatal destinada a defender los intereses del país ante eventuales litigios en la OMC. Brasil posee una unidad especializada en la capital de su país que coordina las actividades relativas al SSD con otras agencias públicas (y con la Misión Permanente de Brasil en Ginebra); y a su vez, se articulan acciones con el sector privado para analizar eventuales medidas incompatibles y definir las estrategias a aplicar.

Por último, la estrategia de México en relación al comercio exterior ha sido el de establecer un modelo de desarrollo económico basado en capitalizar las bondades asociadas al comercio exterior. Como resultado, su estrategia de incremento de capacidades ha consistido en estimular el impulso comercial intentando no perder de vista la necesidad de que el Estado intervenga activamente ante diferencias con otros países ante ocasionales conflictos comerciales.

En este campo, Argentina tiene un sendero por recorrer a efectos de fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial. Entre las dimensiones a priorizar, se deberían incluir la articulación estratégica de las diversas instancias institucionales dedicadas a la temática; la capacitación permanente de los funcionarios públicos; la institucionalización de espacios de relacionamiento público-privados; la construcción de mecanismos de vigilancia que permitan hacer un seguimiento constante de cuestiones de interés; y el robustecimiento de las áreas jurídicas encargadas de lidiar con los diferendos comerciales.

Como comentario final, es importante mencionar que contar con un sistema basado en normas que otorgue previsibilidad y que garantice, además de transparencia, un trato igualitario y no discriminatorio, es vital para poder realizar operaciones comerciales. Esto es plenamente compatible con el legítimo interés de los PED de armonizar esos principios con sus necesidades de desarrollo.

<sup>163</sup> Podríamos incluir aquí, a su vez, otras esferas relevantes, como el desarrollo de infraestructura, la logística, el impulso a la capacitación y a las instituciones de asistencia, las políticas tecnológicas, la innovación, etc.

Lo antedicho cobra real dimensión, en realidad, al apreciar las secuelas en la capacidad de intervención de los PED derivadas de la proliferación de compromisos (multilaterales, regionales y bilaterales). Estos acuerdos no limitaron en igual sentido las opciones de las empresas, como el concepto de “regulación” tradicionalmente solía entenderse; contrariamente, ampliaron el espectro de las firmas multinacionales (en su mayoría oriundas de los PD) para poder entrar y salir de los mercados emergentes con mayor facilidad, con menos restricciones y obligaciones, y sin impactar en la apropiación de rentas tecnológicas. Al decir de Akyuz (2008b), las disciplinas multilaterales en el comercio ahora sirven no para restringir el trato discriminatorio entre países, sino la intervención de los gobiernos *vis-a-vis* los mercados.

Por consiguiente, contar con mayores herramientas (y capacidades para hacer uso de las mismas) resulta imperativo a efectos de impulsar el desarrollo de los PED, cumpliendo a su vez con los objetivos del Acuerdo de Marrakech, donde se reconoce que las relaciones entre las Partes deben tender a elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo, el aumento de los ingresos y la demanda, y el crecimiento de la producción y el comercio, de manera sostenible y compatible con las necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico de los Miembros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, R. (2007) Are Developing Countries Deterred from Using the WTO Dispute Settlement System? Participation of Developing Countries in the DSM in the years 1995-2005. European Center for International Political Economy.
- Abugattas y Paus (2006) Policy Space for a Capability-Centered Development Strategy for Latin America. En The Political Economy of the Hemispheric Integration. Responding to Globalization in the Americas. Edit by Diego Sanchez Ancochea y Kenneth Shadlen.
- Akyüz (2008a) The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries?
- Akyüz (2008b) Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries.
- Amsden, A. (2000). Industrialization under new WTO law. High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, UNCTAD X, Bangkok.
- Amsden, A. (2001). The rise of "the rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford University Press.
- Amsden, A., Hikino, T. (2000). The Bark Is Worse Than the Bite: New WTO Law and Late Industrialization. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 570, Dimensions of Globalization.
- Arceo, E. y Urtuti, M. (2011), Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial, Documento de Trabajo n 30, CEFIDAR.
- Ayala, F., Gallagher, K. (2005) Preserving policy space for sustainable development. The subsidies agreement in the WTO. IISD. Trade Knowledge Network.
- Basaldúa, R. (2013). La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional. 2da edición. Buenos Aires. Abeledo Perrot.
- Bora, B., Lloyd, P. y Pangestu, M. (2000). Industrial Policy and the WTO. UNCTAD, Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 6.
- Bosch, Roberto (2009). Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio para políticas para el desarrollo industrial. Revista del CEI, número 14, p. 117 a 131.
- Bown, C. (2005) Participation in WTO Dispute Settlement: Complainants, Interested Parties and Free Riders. World Bank Economic Review.
- Brown, A., Stern, R. (2004) Global Market Integration and National Sovereignty. Discussion Paper No. 518. Research Seminar in International Economics.
- CEI (2015) Momento de redefiniciones en el Sistema Multilateral de Comercio: ¿oportunidad para recuperar las herramientas de política industrial perdidas? Iniciativa "Friends of Industrialization".
- Chang, H. (2002) Kicking away the ladder - Development strategy in historical perspective, London, Anthem Press.
- Chang, H. (2005a) Policy Space in Historical Perspective - with special reference to Trade and Industrial Policies.
- Chang, H. (2005b) Why Developing Countries need tariffs? How WTO NAMA negotiations could deny developing countries' right to a future?
- Chang, H. (2007) Incentives, Capabilities, and Space - The Evolution of World Trading System and the Future of Developing Countries.



Cimoli, Dosi, Stiglitz (2008). The future of industrial policies in the new millenium: toward a knowledge-centerer development agenda. Laboratory of Economics and Management. Sant'Anna School of Advanced Studies.

Condon, B., Acosta, Y., Rodriguez, G. (2014) La selección de foro en la Solución de Diferencias en la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos comerciales regionales y su efecto en el sistema jurídico mexicano. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Corrales, W. (2007). Una perspectiva de América Latina y el Caribe sobre los espacio para políticas en las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio. Documento de Proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Cuello, F. (2004) ¿Es Posible Preservar los Espacio para políticas de Desarrollo en la Organización Mundial del Comercio? FES/CIECA, (Ed.) Desarrollo y Políticas Comerciales. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Curzon, G. (1969) La diplomacia del comercio internacional. El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y su influencia sobre las políticas y técnicas comerciales de las naciones. Fondo de Cultura Económica, México.

Dalle, D., Lavopa, F. (2012) ¿Hay vida después del SGP? Implicancias de la posible exclusión de Argentina de los sistemas generalizados de preferencias de Estados Unidos y la Unión Europea. Programa de Cátedras de la OMC. Flacso. Disponible en [http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2012/08/Anexo-1\\_SGP.pdf](http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2012/08/Anexo-1_SGP.pdf)

Delich, V. (2014) Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las disputas argentinas en la Organización Mundial del Comercio. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Di Caprio, A., Gallagher, K. (2006) The WTO and the Shrinking of Development Space.

Evans, P. (2005) Neoliberalism as a political opportunity: Constraint and innovation in contemporary development strategy. En Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions, Kevin P. Gallagher (editor). London and New York: Zed Books.

Fernandez Cruz, C. (2014) La participación de los Países en Desarrollo en el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio: factores que condicionan la iniciación de demandas. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Fossati, V., Iborra, M., Molina, A. (2015) Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC. Revista Argentina de Economía Internacional, N. 30.

Gallagher, K. (2007) Measuring the cost of lost policy space at the WTO. IRC Americas Program Policy Brief.

Hamwey, R. (2005) Expanding national policy space for development: Why the multilateral trading system must change. Working Paper 25. South Centre.

Hertel, T., Hoekman, B. y Martin, W. (2002) Developing countries and a new round of WTO negotiations. The World Bank Research Observer. Vol. 17, No. 1: 113-140.

Hoekman, B. (2004) Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment. Paper presented at the Third Annual Conference on Preparing the Doha Development Round - WTO Negotiators Meet the Academics, European University Institute, July 2-3, 2004.

Hoekman, B., Kostecki, M. (2013) The Political Economy of the World Trading System: WTO and Beyond. Third Edition. Oxford.

Horlick, G., Mizulin, N. (2005) Los países en desarrollo y el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Integración y comercio, N°. 23.

Hudec, R. (2000) Broadening the Scope of Remedies in the WTO Dispute Settlement, in Improving WTO Dispute Settlement Procedures. Firedl Weiss & Jochem Wiers, eds., Improving WTO Dispute Settlement Procedures (Cameron May Publishers 2000)

Hudec, R. (2002) The Adequacy of WTO Dispute Settlement Remedies: A Developing Country Perspective. En Hoekman, B., Mattoo, A., English, P. editors: Development, Trade and the WTO. A Handbook. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Kumar, N. (2002) Use and effectiveness of performance requirements: what can be learnt from the experiences of developed and developing countries? UNCTAD (2003) The Development Dimension of FDI: Policy and Rule-making Perspectives. Proceedings of an Expert Meeting. New York and Geneva. United Nations: 72.

Kumar, N. (2003) Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Experiences of Developed and Developing Countries for the WTO Agenda on Trade and Investment.

Kumar, N., Gallagher, R. (2007) Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations. RIS-DP # 120. Research and Information System.

Kwa, A. (2003) Power Politics in the WTO. Focus on the Global South.

Lall, S. (2004) Reinventing Industrial Strategy. The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. Studies on International Monetary and Financial Issues for the Group of Twenty-Four. Mimeo.

Lavagna, R. (dir); Ablin, E.; Makuc, A.; Paz, A. "El GATT y sus normas: una aproximaciones a las cuestiones fundamentales". Boletín Informativo Techint, nro. 236, Buenos Aires, 1985.

Lee, K (2011) Improving Remedies in the WTO Dispute Settlement System. University of Illinois at Urbana-Champaign. Disponible en [https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/24121/Lee\\_KilWon.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/24121/Lee_KilWon.pdf?sequence=1)

Makuc, A. (1997) La integración económica internacional y las reglas multilaterales. La Organización Mundial del Comercio del año 2000. Boletín Informativo Techint, nro. 289.

Makuc, A. (1998) Inversiones y Sistema Multilateral de Comercio. Boletín Informativo Techint, separata, nro. 293.

Mayer, J. (2009) Policy Space: What, for What, and Where? Development Policy Review, 2009, 27 (4): 373-395.

McRae, D. (2012) MFN in the GATT and the WTO. Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, Vol. 7, N° 1.

Mondino, L. (2017) Análisis comparado de los Organismos de Promoción de Exportaciones. Propuestas para Argentina. IV Congreso de Economía Política de la Universidad Nacional de Quilmes.

Moran, T., Graham, E. y Blomström, M. (2005) Conclusions and implications for FDI policy in developing countries, new methods of research, and a future research agenda. En Moran, T., Graham, E. y Blomström, M. eds. (2005). Does Foreign Direct Investment Promote Development? Washington, D.C. Institute for International Economics.

Nedumpara, J. (2007) South Asia and the WTO Dispute Settlement. South Asia Watch on Trade, Economics and Environment. Discussion Paper. Disponible en <http://www.sawtee.org/publications/Discussion-Paper-8.pdf>

Nedumpara, J. (2014) Estrategias y preparación para la participación en el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio: la experiencia India. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Nordström, H., Shaffer, G. (2008) Access to Justice in the World Trade Organization. A case for Small Procedures? World Trade Review.

OMC (2004) El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio. Informe del Consejo Consultivo al Director General Suipacha Panitchpakdi.

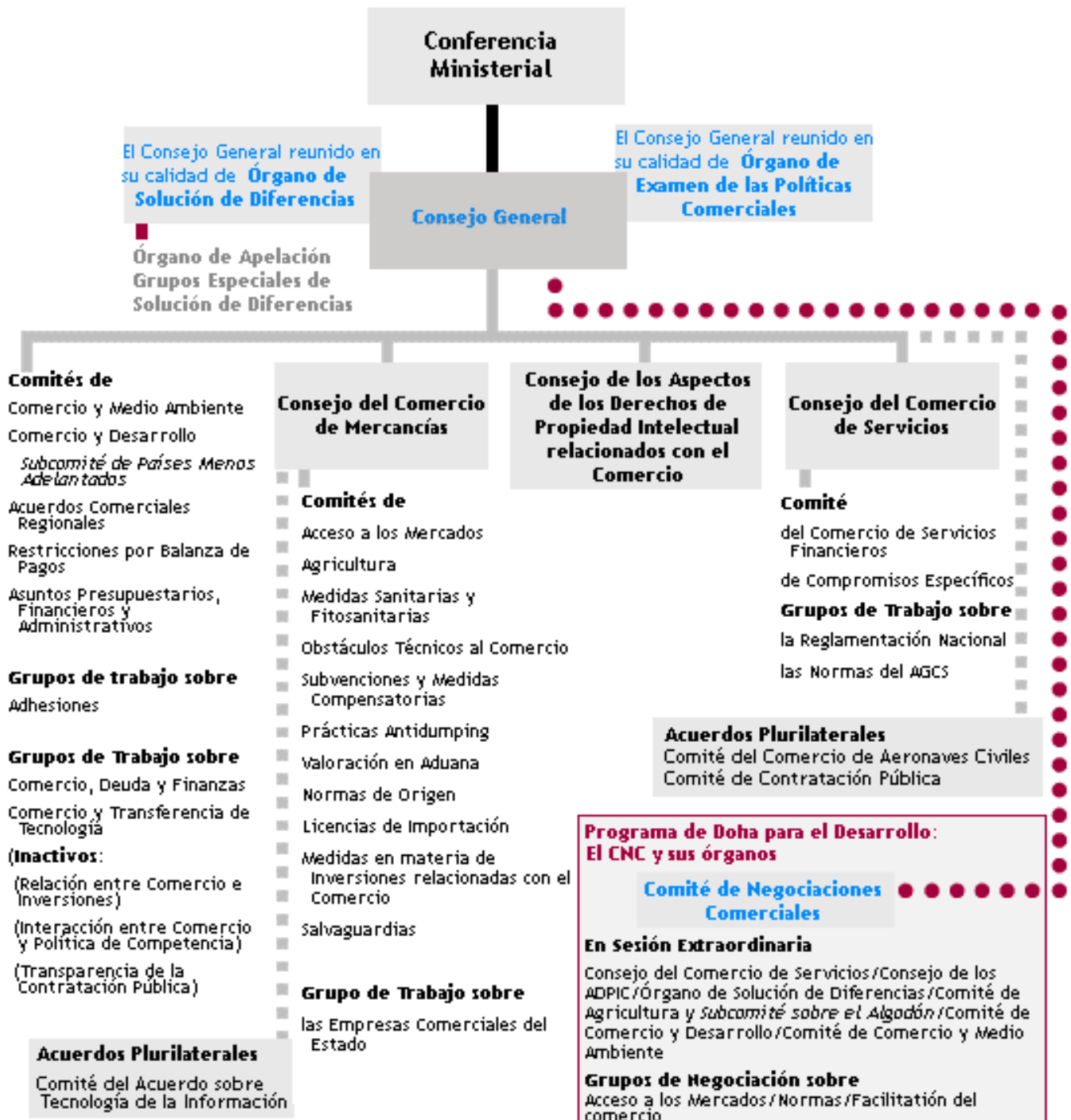
- OMC (2007) Informe sobre el Comercio Mundial 2007. Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido? Disponible en [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report07\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report07_s.pdf)
- OMC (2015). Entender la OMC. Quinta Edición. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/understanding\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf)
- OMC (2017). Informe Anual 2017. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/anrep17\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/anrep17_s.pdf)
- OMC, ITC y UNCTAD (2017) World Tariff Profiles 2017. Disponible en [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles17\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles17_e.pdf)
- Pangestu, M. (2002) Industrial Policy and Developing Countries. En Development, Trade and WTO. A Handbook. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Editado por Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English.
- Purcell, G (2001) Australia's experience with local content programs in the auto industry lessons for India and other developing countries. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Rodrik, A. (2001a). The Global Governance of Trade as If Development Really Mattered. United Nations Development Programme.
- Rodrik, A. (2001b). Trade in Illusions. Foreign Policy, No. 123 (Mar. - Apr., 2001), pp. 54-62.
- Rodrik, A. (2004). Industrial policy for the twenty-first century". KSG Working Paper No. RWP04-047.
- Santos, A. (2012) Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: The Experience of Brazil and Mexico. Virginia Journal of International Law Association. Disponible en <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/885/>
- Secretaría de la OMC (2016). Documento G/MA/W/123.
- Shadlen, K. (2005a) Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements. Review of International Political Economy, Vol. 12, No. 5 (Dec., 2005), pp. 750-775.
- Shadlen, K. (2005b) Policy Space for Development in the WTO and Beyond: The Case of Intellectual Property Rights. Global Development and Environment Institute. Working Paper N. 05-06.
- Shaffer, G. (2006) The Challenges of WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation. World Trade Review. July 2006.
- Shaffer, G., Sanchez, M., Rosenberg, B. (2008) The Trials of Winning at the WTO: What Lies behind Brazil's Success. Cornell International Law Journal. Volume 41.
- Thomas, C., Trachtman, J. (2009) Developing Countries in the GATT/WTO Legal System. Oxford University Press.
- Tussie, D., Delich, V. (2004) The Political Economy of Dispute Settlement: A Case from Argentina. Latin American Trade Network.
- UNCTAD (2001) Host Country Operational Measures. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2001.
- UNCTAD (2003) Foreign Direct Investment and Performance Requirements: New Evidence from Selected Countries. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2003.
- UNCTAD (2004) Sao Pablo Consensus. Disponible en [http://unctad.org/es/Docs/td410\\_en.pdf](http://unctad.org/es/Docs/td410_en.pdf)
- UNCTAD (2007) Elimination of Trims. The experience of selected developing countries. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2007.

Vásquez Arango, C. (2014) Los factores determinantes de la participación de Colombia en el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio (1995-2009). En *Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo*. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Wade, R. (2003b) What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. *Review of International Political Economy*, 10(4), 621-644.

Weiss, L. (2006) *Gobernanza global, estrategias nacionales: cómo los estados hacen espacio para desenvolverse bajo la OMC*. Versión revisada de la ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la Política y las Políticas La Política y las Políticas en un mundo que se globaliza, 24-26 de julio, 2003, Bristol University.

# ANEXO I. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA OMC





## ANEXO II. INTERCAMBIO COMERCIAL Y COMPROMISOS ARANCELARIOS POR PRINCIPALES MIEMBROS

	Exportaciones			Importaciones			Aranceles				
	Ranking Exportador	Monto	Part. % de las Exportaciones Mundiales	Ranking Importador	Monto	Part. % de las Importaciones Mundiales	Aranceles Consolidados (en %)	Promedio Simple		Arancel Máximo	
							Consolidado	NMF Aplicado	Consolidado	NMF Aplicado	
China	1	2,098	13.2	2	1,587	9.8	100	10.0	9.9	65	65
Estados Unidos	2	1,455	9.1	1	2,251	13.9	100	3.5	3.5	350	350
Alemania	3	1,340	8.4	3	1,055	6.5	100	4.8	5.1	152	146
Japón	4	645	4.0	5	607	3.7	99.7	4.4	4.0	595	595
Países Bajos	5	570	3.6	8	503	3.1	100	4.8	5.1	152	146
Hong Kong, China	6	517	3.2	7	547	3.4	45.9	0	0	0	0
Francia	7	501	3.1	6	573	3.5	100	4.8	5.1	152	146
Corea	8	495	3.1	10	406	2.5	94.5	16.8	13.9	887	887
Italia	9	462	2.9	11	404	2.5	100	4.8	5.1	152	146
Reino Unido	10	409	2.6	4	636	3.9	100	4.8	5.1	152	146
Bélgica	11	396	2.5	13	367	2.3	100	4.8	5.1	152	146
Canadá	12	390	2.4	9	417	2.6	99.7	6.8	4.2	453	453
México	13	374	2.3	12	398	2.5	100	36.2	7.1	254	125
Singapur	14	330	2.1	16	283	1.7	69.6	9.6	0.2	> 1000	903
Suiza	15	303	1.9	17	269	1.7	99.7	8.0	6.7	> 1000	> 1000
España	16	287	1.8	15	309	1.9	100	4.8	5.1	152	146
Federación de Rusia	17	282	1.8	24	191	1.2	100	7.6	7.8	235	235
Taipei Chino	18	280	1.8	18	231	1.4	100	6.3	6.4	883	500
Emiratos Árabes Unidos	19	266	1.7	19	225	1.4	100	14.4	4.7	200	200
India	20	264	1.7	14	359	2.2	74.4	48.5	13.4	300	150
<b>Subtotal</b>		<b>11,664</b>	<b>73.1</b>		<b>11,619</b>	<b>71.6</b>					
<b>Total</b>		<b>15,955</b>	<b>100.0</b>		<b>16,225</b>	<b>100.0</b>					
<b>Argentina</b>	43	57.7	0.4	46	55.6	0.3	100	31.8	13.6	35	35

Año del arancel aplicado: 2015

Monto: en miles de millones de dólares

Los países de la UE tienen una lista común.

Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre comercio y aranceles disponibles en la página oficial de la OMC.